

El Congreso colombiano en los últimos treinta años de historia

Mónica Pachón B.¹

Government is not reason; it is not eloquent; it is force. Like fire, it is a dangerous servant and a fearful master.
George Washington

Una de las analogías más populares en la política - atribuida a un político alemán del siglo XIX, Otto Von Bismarck- es que las leyes son como el salchichón: es mejor no ver cuando está siendo hecho. El ejercicio de la política, así como los organismos propios de la democracia han sido desde el comienzo de su existencia, sujetos de ataques e importantes críticas. Los procedimientos son engorrosos, los intereses demasiado explícitos. Así mismo, el proceso de elaboración de la ley no es decoroso o estético a los ojos de los ciudadanos. Sin embargo, el resultado puede, en ocasiones, llegar a satisfacer al más sofisticado paladar. A los políticos se les acusa por su cinismo y poca moral. A la política se le juzga, pero pocas veces se entiende.

Las elecciones y el proceso de formación de la ley son los dos elementos fundamentales de la democracia, y el Congreso junto con el Presidente, uno de sus principales protagonistas. Este ensayo pretende hacer un recuento general de la relación y el papel del Congreso colombiano con la rama ejecutiva durante las últimas décadas desde una perspectiva comparada. Utilizo esta forma de exposición por una razón fundamental: las evaluaciones de las instituciones políticas deben tener más referentes reales que normativos. La elocuencia del ejercicio político no comparte la estética convencional, y es por eso que es necesaria la utilización de este filtro alternativo². Esta observación se centrará principalmente en el rol del Congreso en el sistema de balances y contrapesos.

Aunque el Congreso ha existido durante toda la historia republicana, su posición con respecto al ejecutivo ha variado considerablemente. En general, esta variación puede ser explicada por diversos fac-

¹ Estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de California San Diego, desde el año 2003 ha estado vinculada a Fedesarrollo en diferentes investigaciones.

² Este ensayo es un resumen de los resultados de varias investigaciones que he realizado (también con otros autores) y de las conclusiones obtenidas. Ver referencias al final.

tores: el diseño institucional de balances y contrapesos, el tiempo de funcionamiento de las instituciones, y junto con esto, la diferencia de manejo de recursos entre los gobiernos locales y el gobierno central. Aunque esta no pretende ser una lista exhaustiva, comprende los aspectos más importantes.

El diseño de los balances y contrapesos del sistema es fundamental. Que el Congreso sesione no asegura que este juegue un rol en la elaboración de políticas. Muchas de las dictaduras o regímenes autoritarios latinoamericanos mantuvieron sus congresos abiertos como métodos de cooptación y control de su clase política. Sin embargo, su rol se limitaba a actuar como un "sello burocrático" (*rubber-stamp*), y no como un órgano de deliberación. En particular, es importante prestar atención a los poderes constitucionales del Presidente.

El tiempo de funcionamiento de las instituciones es importante dado que los actores políticos requieren periodos de adaptación. Como ha sido demostrado por la literatura, el andamiaje administrativo así como el desarrollo de instituciones internas y tecnologías que faciliten la elaboración de leyes y de control político es un proceso dispendioso, esto controlando por factores como la representación y el número de fuerzas políticas presentes en el Congreso. Un Congreso con una mayoría de 90% para el Presidente no necesita desarrollar instituciones porque delega al ejecutivo, mientras que un Congreso que tiene dos o más partidos con similares posibilidades de ser mayoría prefiere no delegar porque la representación de sus intereses puede estar en juego.

Finalmente, es necesario evaluar el poder y recursos del gobierno central con respecto al poder de los gobiernos locales. La relación es simple. Si el Congreso es un organismo que toma decisiones que

afectan a la mayoría de la población y tiene en su poder grandes recursos, entonces estar en el Congreso se convierte en uno de los objetivos de las carreras políticas de quienes pretenden ostentar el poder nacional. Si por el contrario, el Congreso tiene recursos y jurisdicción limitados, los gobiernos locales son una mejor opción de construir su reputación para quienes ejercen la política.

I. BALANCES Y CONTRAPESOS: UNA CUESTIÓN DE DISEÑO, TIEMPO E IMPORTANCIA

Diseño institucional. La constitución de 1886 estableció uno de los sistemas presidencialistas más fuertes del continente. Aunque estos poderes fueron disminuyendo en las reformas posteriores, implementadas por el General Uribe en 1910 y el presidente López Pumarejo en 1936, el Congreso no contaba con los medios para enfrentar el poder de decreto del Presidente ni su capacidad legislativa. En 1968, el Congreso pierde la iniciativa del presupuesto y entonces se vuelve más obvia la especialización en legislación de alcance regional y en temas sociales, abdicando de cierta forma algunos temas de carácter nacional. La implantación del requisito de super-mayorías de 2/3 a partir del Frente Nacional hizo de la negociación con el Congreso un proceso un poco más intenso. Sin embargo, el poder de decreto del Presidente continuó siendo muy fuerte. Sólo en las áreas de reforma constitucional el Congreso pudo contrarrestar la actividad legislativa del ejecutivo.

La reforma de 1991 cambia la posición del Congreso y lo fortalece gracias a la disminución de los poderes presidenciales. La prohibición de la introducción de leyes vía "decreto", el aumento de temas cubiertos por la Constitución, la introducción de un régimen estricto de inhabilidades e incompatibilidades, la aparición de la Corte Constitucional y

el fortalecimiento del área administrativa del Congreso son algunos de los cambios más importantes con respecto al régimen pre-1991, que devuelven al Congreso poder para contrapesar las iniciativas presidenciales. Aunque el sistema electoral (en vigencia hasta el 2003) y el control del presupuesto por parte del ejecutivo siguen siendo las variables más significativas para la permanencia de una relación que oscila entre el carácter programático y clientelar (donde no siempre se negocia sobre posiciones políticas sino sobre beneficios), el Congreso presenta avances en la introducción y discusión de proyectos de carácter nacional, así como en su papel en la rendición de cuentas.

En cuanto a la introducción de legislación, los congresistas son en promedio autores del 80% de los proyectos introducidos en las cámaras. Sin embargo, la tasa de éxito en la aprobación de legislación sigue siendo bastante baja comparada con la del ejecutivo (10% versus 54%), pero no diferente a casos como el argentino donde la razón de proyectos iniciados a aprobados es del 5% (Saiegh 2004) o México, que tiene una razón de 11%. La reforma electoral aprobada en el 2003 y ley de bancadas del 2005 (vigente a partir del 2006 a nivel nacional), es un esfuerzo para cambiar esta relación, en donde las negociaciones individuales prevalecen, por una donde las organizaciones de partidos juegan un papel más importante.

El Congreso también ha ejercido control político sobre la rama ejecutiva. A pesar que hasta la fecha no se ha hecho efectiva ninguna moción de censura para miembros del gabinete, no han sido pocas las ocasiones en las que el legislativo ha generado amenazas creíbles que terminan en cambios de dirección de política³.

La experiencia hace al maestro. El Congreso colombiano mantuvo sus puertas abiertas durante to-

do el siglo xx, con excepción del periodo 1949 a 1957. Este es un antecedente importante en comparación con otros países del continente. En Venezuela y Costa Rica por ejemplo, el Congreso comienza a funcionar de forma permanente en los años de 1958 y 1959 respectivamente. Sin embargo, dado el carácter corporativista del Estado venezolano, este nunca llegó a obtener tasas de reelección altas que permitieran la formación de líderes o el fortalecimiento del Congreso. En Venezuela, 64,6% de los miembros del Congreso eran nuevos parlamentarios durante el período 1958-1988. Del total de congresistas durante este período, sólo 58,3% estuvieron en el Congreso por un período legislativo. De igual forma, los congresistas con más de cuatro períodos sólo sumaban 9% del total de los congresistas (Monaldi *et al.*, 2004). La política venezolana se hacía por fuera del Congreso -en los partidos, con los sindicatos y empresas-, y se ratificaba por este. En el caso de Costa Rica, existía y existe aún la prohibición de reelección inmediata, así que los legisladores tienen pocos incentivos para presentar proyectos.

En Colombia, el Congreso jugaba un papel fundamental representando los intereses regionales dado el carácter centralista del Estado. De la misma forma, aunque la inexistencia de prohibiciones para ejercer cargos ejecutivos le daba mucho poder al Presidente sobre las carreras políticas de los legisladores, la posibilidad de ser reelecto permitió la formación de una clase política. En Colombia, 45% de sus legisladores han servido más de un periodo, superado por Chile, Brasil y Paraguay donde 59%, 48% y 57% de los congresistas han servido más de un periodo legislativo.

³ Se han votado varias mociones de censura para el Ministro de Gobierno, de Minas, de Comunicación y Defensa. Algunas veces esto causó su renuncia o cambios dentro del gabinete.

De la misma forma, y gracias a las fuertes batallas políticas entre liberales y conservadores, el Congreso desarrolló una jerarquía interna así como una división del trabajo en comisiones permanentes, que en términos comparados son de las más especializadas puesto que los legisladores sólo pueden pertenecer a una comisión de forma simultánea. Saiegh (2004) muestra que hay congresos como el paraguayo, que tienen más de 25 comisiones permanentes con tan sólo 80 legisladores, o como el argentino, donde los congresistas pertenecen a más de 4,5 comisiones permanentes, lo que impide claramente alguna forma de especialización. Esto, añadido a bajos niveles de reelección que hacen que el trabajo legislativo sea ineficiente.

Descentralización política y de recursos. La descentralización de poderes legislativos y administrativos en los países latinoamericanos varía considerablemente. El que exista una "federación" no implica necesariamente menor dependencia del gobierno central. Es muy distinto comparar la influencia de los poderes regionales en países como Argentina o Brasil con Venezuela o México. En los primeros, los gobernadores tienen poder de veto mediante la cámara alta y control relativo sobre las carreras políticas de sus representantes. En Venezuela o México, los gobernadores no tienen poder de veto y los recursos con que cuentan son bastante limitados. En Colombia, el proceso de descentralización político-administrativa tuvo efectos importantes en la organización de los partidos, las carreras políticas de los congresistas, y parcialmente, en su rol como monopolistas de la representación regional.

El carácter centralista del gasto antes de 1991 y la posibilidad de los congresistas de ocupar las gobernaciones al mismo tiempo que ejercían como legisladores, hacía de la intermediación de los líderes

regionales el eslabón más importante para la consecución de recursos a nivel departamental o local. Los congresistas eran la conexión de las regiones con el gobierno central, controlando los recursos y muchas veces manipulándolos para favorecer a quienes estuvieran bajo su mando político. Los famosos "auxilios parlamentarios" son la institución clásica de este régimen. Y no eran sólo recursos en forma de becas y obras. Los gobernadores eran responsables de elegir los alcaldes municipales, con lo que controlaban las carreras políticas de quienes pretendían participar en política. Al mismo tiempo, dado este arreglo institucional, el Congreso era más débil con respecto al ejecutivo, quien controlaba los recursos presupuestales y demás incentivos selectivos, comprometiendo hasta cierto punto la independencia de la labor legislativa y facilitando negociaciones no programáticas.

La descentralización política trajo consecuencias importantes. Primero, la elección popular de alcaldes y gobernadores generó la pérdida de control formal de las administraciones locales, instrumento importante para el mantenimiento de las estructuras partidistas tradicionales. Los congresistas ya no pudieron controlar las alcaldías o puestos públicos en la administración departamental sin la presencia de intermediarios. Así, los políticos locales vieron la oportunidad de independizarse, ya que su carrera política podría sobrevivir sin el apoyo de senadores o representantes. Para continuar teniendo cierto control sobre la política local, los congresistas cambiaron su estrategia: era necesario ganar en la batalla presupuestal, de la cual comenzó a depender en parte su probabilidad de reelección.

Sin embargo, el balance del efecto de la descentralización es aún un tema inconcluso y difícil de abordar. Aunque en principio el Congreso como un todo ganó "independencia" por el estricto régimen

de inhabilidades e incompatibilidades, la ausencia de cambios en el sistema electoral terminó generando una serie de adaptaciones que desprestigiaron aún más a los miembros del Congreso. Para lograr ser reelectos, los partidos tradicionales y los llamados independientes se adaptaron a un régimen de auto-financiación de campañas que implicó negociaciones de alternancia en la curul durante los periodos legislativos y negociaciones bilaterales con el ejecutivo para acceder a recursos. Las suplencias fueron reemplazadas por las licencias, y así, aunque el marco institucional facilitó al Congreso actuar con independencia en ciertos temas, en otros, persistieron las malas prácticas.

El ejecutivo tampoco contaba con incentivos para negociar de forma distinta con los congresistas. En 1998 por ejemplo, se promovió una moción de censura para el Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez, quien fue acusado de repartir prebendas y comprar votos para la formación de mayorías en el Congreso. La respuesta del gobierno de llamar a un referendo promoviendo el cierre del Congreso generó una crisis institucional que desintegró el apoyo mayoritario del Presidente para el resto del periodo. Así, las desbandadas de legisladores para integrar las mayorías presidenciales complicaron la continuidad de las coaliciones. Tanto así que las etiquetas partidarias de los congresistas comenzaron a llevar apellido: conservador *samperista*, liberal *pastranista*, liberal *uribista*. Aunque los colombianos siempre estuvieron acostumbrados a las facciones (y claro, a los apellidos), la velocidad a la cual estos cambiaron durante la última década exasperó a los votantes.

II. CONCLUSIONES

Usualmente, un ensayo sobre el papel del Congreso terminaría en el párrafo anterior, con algunas

recomendaciones sobre reforma y algunas consideraciones sobre expectativas de un mejor desarrollo de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Afortunadamente, este no es así. La reforma electoral aprobada en el 2003 y la aprobación de ley de bancadas en el 2005 han generado grandes transformaciones en los incentivos de los congresistas, diputados y concejales para la formación de partidos políticos y de negociaciones con un balance más programático. Aunque el Congreso ha jugado un papel importante y le ha hecho contrapeso al poder ejecutivo en ocasiones determinantes, el proceso para llegar a ese fin no ha sido el más eficiente.

El Congreso colombiano se ha fortalecido a partir de la reforma de la Constitución. El salón elíptico ha reemplazado parcialmente las oficinas de ministros como el espacio de negociación y debate de la política nacional. Aunque el Congreso es un paso obligatorio para el ejecutivo, el poder que éste tiene para determinar la agenda (introducción exclusiva de legislación en el área económica, prerrogativas procedimentales) y los recursos con que cuenta, hacen que la negociación tenga una naturaleza menos programática.

Sin embargo, como se expuso en los puntos anteriores, el Congreso ha logrado institucionalizarse: tiene legisladores profesionales y tiene el poder de contrarrestar al ejecutivo en las reformas más importantes del Estado. No obstante, dado nuestro ordenamiento institucional, el balance de poder sigue a favor del Presidente y su gabinete, haciendo la negociación no programática un mal necesario.

Y aunque no sea demasiado obvio, para quienes valoran más los fines que los procedimientos, para la representación y la democracia es mejor tener Congreso que no tenerlo. Y para quienes valoran los procesos y no los fines, puede que el proceso

político sea menos virtuoso de lo que inicialmente se imagina. Pero esto no significa que el resultado sea

caótico. Muchos errores se han cometido con las mejores intenciones. Y siguiendo a James Madison,

"But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defence must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition"
(p.337).

BIBLIOGRAFÍA

- Archer, Ronald and Matthew Shugart (1997), "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito and Mónica Pachón (2005), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution." en *Documentos de Trabajo, Fedesarrollo*. Bogotá.
- Cepeda, Manuel José (2004), "La defensa judicial de la Constitución: una tradición centenaria e ininterrumpida" en *Fortalezas de Colombia*, edited by F. Cepeda. Bogotá: Editorial Planeta.
- Hamilton, A., J. Jay, et al (1938), *The Federalist and Other Constitutional Papers*. New York, The Modern Library.
- Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi, Michael Penfold, and Eduardo Zambrano (2004), "Political Institutions and Policy Outcomes in Venezuela."
- Saiegh, Sabastian (2004), "Win Some, Lose Some: Explaining the Variation in Latin American Chief Executives's Legislative Success Rates". Annual Meeting of Latin American Studies Association, Las Vegas.