

¿PARA QUÉ REFORMAR EL CONGRESO?

Sinrazones de la razón y razones de la sinrazón

JOSE MIGUEL CALDERON LOPEZ*

1. INTRODUCCIÓN

Está nuevamente en la agenda pública la reforma del Congreso, invocada como una prioridad inaplazable: Los intentos fracasados de reforma política durante los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana la incluían y el nuevo Presidente ha anunciado que aquella es parte de una propuesta de reforma constitucional, cuyo texto aún no se conoce al momento de escribir estas líneas y que sería presentada al Congreso por el nuevo Gobierno el 7 de agosto.

La reforma al Congreso suscita un consenso engañoso: todos parecen desearla y nadie parece oponerse a ella. Sin embargo, la discusión requiere precisiones fundamentales sobre las razones, objetivos e instrumentos de la enmienda: ¿Por qué, para qué, y cómo reformar al Congreso?; puesto que sólo frente a tales respuestas

habrá de concretarse la verdadera controversia.

El presente ensayo, elaborado con base en la literatura sobre las legislaturas, los procesos legislativos y la evidencia existente en el caso colombiano sobre el particular, propone un conjunto de conceptos básicos para su comprensión y, sobre esa base, discute las principales propuestas de reforma. Adicionalmente, se discuten las prioridades de una reforma sistemática al Congreso.

2. EL PAPEL DE LAS LEGISLATURAS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

En la teoría democrática normativa se observa un apreciable consenso sobre la fuente de legitimidad de la legislatura¹ y sobre las funciones que debe cumplir. En esencia, se postula que la fuente de legiti-

* Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. La expresión legislatura es genérica y comprende los congresos (denominación aplicada a sistemas presidencialistas), los parlamentos (denominación aplicada a sistemas parlamentarios) y las formas posibles de gobiernos de asamblea. Puesto que en el caso colombiano existe congreso, en adelante se emplearán en el artículo indistintamente las expresiones legislatura y Congreso.

midad de la legislatura radica en su condición de “representante del pueblo” y que sus funciones esenciales son la elaboración de las leyes, y el ejercicio del control político sobre los demás órganos del poder público y singularmente sobre el Ejecutivo². Como corolario, son dos las exigencias fundamentales que se formulan a la legislatura: Que sea “verdaderamente representativa” y eficaz, esto es que haga “buenas” leyes y ejerza un buen “control político”. Adicionalmente, la condición de representante del pueblo exige que el Congreso y sus miembros sean responsables ante éste.

De modo que para ser consistentes con la formulación axiológica fundamental de la teoría democrática normativa, los criterios de mérito con los cuales juzgar la reforma al Congreso suponen valorar si ésta contribuye a hacerlo más representativo, más efectivo; es decir si mejoran la calidad y oportunidad de las leyes, el control político, con un empleo más eficiente de los recursos disponibles - y más responsable-. Sin embargo, debe advertirse que los efectos de una reforma pueden ser polivalentes, en el sentido de mejorar un aspecto y demeritar otro, lo que introduce la necesidad de priorizar los objetivos de

la reforma y establecer balances entre ellos que den forma a los compromisos políticos correlativos.

Desde luego, la precisión de los criterios de mérito expuestos supone definir que se entiende por “representatividad”, “efectividad” y “responsabilidad” y, en ese marco, proponer criterios para sopesar la calidad y oportunidad de las leyes y del control político. Adicionalmente, deben adoptarse definiciones sobre la eficiencia en el uso de los recursos y la responsabilidad ante el electorado, tema que se liga críticamente a su independencia de los demás poderes públicos, en especial del Ejecutivo.

3. LA REPRESENTATIVIDAD DEL CONGRESO

La representatividad califica la condición de representación política que se atribuye al Congreso. De suyo la representación implica la existencia de un mandato concedido, en este caso, por el Pueblo a los Congresistas a través del proceso electoral. Por ende, la representatividad del Congreso está inexorablemente ligada al sistema electoral y sólo es posible incidir sobre ella con una reforma electoral (Calderón, 2001)³.

2. Es común en la política comparada la atribución de funciones jurisdiccionales a las legislaturas para ser ejercidas sobre los altos dignatarios del Estado, pero no se estima que ella sea una función esencial sino que responde a imperativos funcionales de la arquitectura constitucional.

3. Aunque el fundamento ético y político de la representación ejercida por la legislatura difiere en las doctrinas de la soberanía nacional y popular, una y otra coinciden cuando se formulan al amparo de la teoría democrática en descartar la designación de representantes cuyo origen no provenga del voto ciudadano, rechazando la representación nobiliaria ejercida por la sangre, la estamental ejercida sobre bases corporativas y cualquiera otra que no provenga de la manifestación libre de ciudadanos definidos como pares entre sí producida a través de votaciones directas o, eventualmente, indirectas.

Focalizando el examen en el contenido de la representación política ejercida por el Congreso, valga anotar que ella se desdobra en tres dimensiones que atañen a su composición, su agenda y sus preferencias en materia de políticas públicas de la legislatura. Desde el primer punto de vista, se postula que el Congreso es representativo si su composición relativa es simétrica a la del *demos*. Así, por ejemplo, si la población femenina asciende aproximadamente al 50%, el 50% del Congreso debiera integrarse con mujeres. Este criterio se nutre forzosamente de las preferencias políticas, esto es, que la distribución partidista de los escaños en el Congreso debe ser similar a la distribución de preferencias partidistas expresada en la elección del mismo, pero además se extrapola a variables de índole demográfica, tales como raza, género, distribución espacial de la población; así como sociológica, tales como identidades regionales, clases sociales, distribución relativa de la población rural y urbana, etc. Sin embargo, su delimitación ofrece una dificultad considerable puesto que las variables a tener en cuenta pueden multiplicarse hasta el infinito: ¿Se deben considerar para tales efectos las preferencias sexuales?, ¿los rangos de edades? o ¿las profesiones? y así *ad infinitum*.

Desde el segundo punto de vista, se estima que la legislatura es representativa si su agenda política es idéntica, o cuando menos muy similar a la del *demos*. De esta suerte, si la preocupación central de la

población fuera, verbigracia, el empleo, la agenda del Congreso debiera priorizar dicho asunto. El criterio ofrece dificultades severas de valoración cuando se repara en el proceso de formación de la agenda política: la literatura existente en comunicación política sugiere que el proceso de conformación de la agenda política está mediado críticamente por la visibilidad que los medios masivos de comunicación den a una carencia social, sentida como problemática por la población o parte de ella y por la apropiación que de tales carencias, convertidas en problemas visibles, hagan los líderes políticos en la elaboración del discurso político, la movilización de adherentes y la configuración de las políticas públicas. De otro lado, los modelos teóricos de agente-principal subrayan que, en condiciones de asimetría de información, el agente -para nuestro tema el Congreso- independiza su agenda de la del principal -en este caso el *demos*-, priorizando la satisfacción de sus intereses autónomos sobre los del representado, aunque manteniendo a este último en la creencia de obrar en su provecho. En otros términos, dada la dinámica de conformación de la agenda política, la representatividad del Congreso, desde el punto de vista de la agenda, responde forzosamente a las prioridades que establecen los *mass-media* y, tanto el Congreso como sus miembros, desarrollan agendas propias que no coinciden con las de los electores y a las cuales asignan prioridad.

Desde el tercer punto de vista, se dice

que el Congreso es representativo si las políticas públicas que adopta dan respuesta a los intereses y necesidades de la población. Este criterio recoge los aportes de los trabajos sobre liderazgo político, que subrayan, como rasgo predominante y meritorio del mismo, la capacidad visionaria, propositiva e innovadora, y manifiestan que el liderazgo político no se limita a seguir las preferencias del *demos*, sino que, por el contrario, los líderes definen problemas en situaciones que los demás ignoran, construyen visiones que interpretan la realidad, impelen a la acción y articulan las preferencias colectivas. De este modo, por ejemplo, si una crisis potencial en los mercados financieros internacionales puede ser ruinoso para los empresarios y trabajadores locales, el Congreso es representativo si identifica tempranamente el riesgo y adopta políticas públicas que protejan los intereses de los empresarios y trabajadores nacionales.

Ahora bien, también el criterio de las preferencias por políticas públicas e intereses ha de matizarse, en primer lugar, porque las preferencias por éstos y la conformación de la agenda política son procesos que se retroalimentan, de suerte que también por este respecto la representatividad se ve críticamente incidida y sesgada por la actividad de los medios masivos de comunicación social y, por esa vía, de los actores sociales poderosos y con visibilidad mediática. En segundo término,

porque existe en el ejercicio del poder político un contenido simbólico determinante, de suerte que con frecuencia se reproduce a través de las representaciones sociales sin que la realidad se modifique sustantivamente⁴.

En otras palabras, si el tercer criterio de representatividad apunta a que la legislatura constituya voz de todos y, como tal, voz de los sin voz, es perenne la tentación para los líderes políticos de representar el poder por el poder mismo.

En el orden de ideas expuesto, con las salvedades conceptuales anotadas, se concluye que el Congreso es más representativo cuanto más se aproxime su composición a la de la sociedad colombiana, cuanto más se aproxime su agenda a los problemas sociales prioritarios, y cuanta más atención dedique -a través de políticas públicas- a los intereses de los actores sociales con visibilidad mediática precaria o nula, y viceversa.

4. LA EFECTIVIDAD DEL CONGRESO

Aquí se emplea la expresión “efectividad” en el sentido que le da la literatura administrativa, entendiéndola como la combinación de la eficacia y la eficiencia. A su turno, se definen la eficacia como la producción de los resultados para los cuales ha sido establecida la organización y la eficiencia como el empleo óptimo de los recursos disponibles. De modo que, la

4. Por ello se dice en psicología política que “la apariencia del poder es el poder”.

efectividad significa “hacer bien lo que toca con la máxima productividad de los recursos”. En general, efectividad, eficacia y eficiencia se miden a través de indicadores de productividad, calidad del producto (bien o servicio) y oportunidad en el suministro del mismo (OEI, www.oei.org.co), por lo cual se impone la consideración de tales condiciones en el proceso legislativo y el control político.

La definición de indicadores de productividad legislativa, que varios autores han propuesto (Universidad de los Andes, 1974), ofrece una dificultad conceptual significativa: no existe ninguna evidencia concluyente en el sentido que más leyes signifiquen mejores efectos sociales, ni que mayor rapidez en su tramitación suponga un beneficio social. Por el contrario, los desarrollos de la escuela institucional en economía sugieren que la abundancia relativa de leyes y el cambio frecuente de éstas acrecientan los costos de transacción asociados a la incertidumbre y, por esa vía, la hiperactividad y presteza legislativas tienden más bien a ser dañinas, porque, para manifestarlo con una expresión coloquial pero ilustrativa; “pocas cosas son más peligrosas que la ignorancia con iniciativa”⁵.

De esta suerte, un indicador teóricamente significativo de productividad le-

gislativa tendría que construirse sobre una base confiable acerca del punto de inflexión que permitiera definir la cantidad y periodicidad óptimas de las leyes, a partir del cual su adopción generara rendimientos marginales decrecientes. Un indicador tal, si bien útil para medir el nivel de esfuerzo de los Congresistas, tendría un valor limitado como predictor de los beneficios sociales del trabajo legislativo. Además, al carecer de un cálculo actualizado en Colombia, no serviría como referente próximo para la tarea inmediata de reforma al Congreso.

Por lo anteriormente planteado, parece preferible aproximarse al problema de la efectividad legislativa con el enfoque institucional que Sartori denomina “ingeniería constitucional” (Sartori, 1994), que se basa en la estimación de los incentivos positivos y negativos que diversas opciones de diseño institucional generan para los actores políticos, a partir de generalizaciones propuestas sobre la revisión de la política comparada.

Bajo dicho enfoque se advierte, a la luz de los modelos de “agente-principal” y los estudios sobre la regulación económica, que el riesgo crítico que los diseños institucionales deben prevenir es el rentismo, ya sea de los congresistas a través del chantaje político al Ejecutivo, o de ter-

5. Sobre las instituciones y la incertidumbre, ver por ejemplo a North, D., *Epilogue: Economic Performance through time*, documento presentado para la recepción del Premio de Ciencia Económica en Memoria de Alfred Nobel, Estocolmo. Sobre los costos de transacción: Coase, R., 1960, “The problem of social cost”, en *Journal of Law and Economics*.

ceros actores a través de la captura de los reguladores (Stigler, 1971).

En general, los procedimientos legislativos opacos, con poca visibilidad pública, facilitan el rentismo de terceros actores a través del cabildeo, tendiente a obtener regulaciones favorables a agentes o grupos de presión determinados. La captura de los reguladores es subóptima socialmente porque apropia los beneficios de la legislación a intereses particulares y es contraria al ideario demoliberal, porque violenta el principio de igualdad ante la ley. Por ello, una implicación crítica del argumento aquí desarrollado es la necesidad de procedimientos legislativos visibles y de una posibilidad de identificación inequívoca de las actuaciones de los legisladores. Para dicho propósito el instrumento crucial es el voto público y nominal en todas las decisiones legislativas, además de un régimen cuidadoso de conflictos de interés. Igualmente, se debe considerar la reglamentación del cabildeo que lleve a la visibilidad de los cabilderos y de sus actuaciones⁶.

En cuanto atañe al rentismo político de los legisladores, cabe anotar que el aventurerismo político se exagera cuanto mayor sea la fragmentación partidista, que en el caso extremo convierte el proceso legislativo en un proceso que cabe describirse a la manera de Pecaut, como un sistema de microchantajes. Por ello, sistemas

electorales y regímenes partidistas que favorezcan la agregación política, y por esa vía la conformación de bancadas partidistas en las legislaturas, incentivan comportamientos políticos más responsables.

Finalmente, puesto que el rentismo se favorece con la opacidad de los procesos legislativos, la institucionalización de la publicidad masiva de las actuaciones legislativas tiene la potencialidad de introducir estímulos positivos al comportamiento legislativo, particularmente porque reduce para el electorado -el principal- el costo de adquirir información sobre la conducta de los congresistas -los agentes- y, por ese camino, reduce las asimetrías de información que facilitan la actuación centrada en intereses particulares. Así, por ejemplo, además de la divulgación escrita, radial y televisiva de la actividad congresional, la Gaceta del Congreso debiera ser accesible a todos los ciudadanos, como lo es en la actualidad el Diario Oficial.

Las reflexiones precedentes sobre los procesos legislativos también resultan aplicables al control político, por lo cual se concluye que si se trata de ofrecer estímulos positivos a la eficacia del Congreso reduciendo los incentivos a la captura de los legisladores, el elemento clave consiste en reglamentos que aseguren la publicidad de las actuaciones congresionales y la individualización de los Congresistas ante los ciudadanos a través del voto

6. Verbigracia, a través de un registro público de cabilderos y un código de conducta sobre sus actividades, como en el caso de Estados Unidos.

público y nominal. Por otra parte, frente a la tentación permanente del rentismo político personalista se considera indispensable un sistema electoral que induzca a la agrupación y a la formación de partidos que se expresen mediante bancadas en la legislatura.

5. LA EFICIENCIA DEL CONGRESO

Los trabajos sobre los procesos legislativos sugieren que el recurso crítico en el funcionamiento congresional es la información. Los congresistas están obligados a adoptar multitud de decisiones en lapsos muy breves de tiempo sobre materias muy diversas. Así, en una misma sesión plenaria, pueden votarse sendos proyectos de ley sobre la estructura arancelaria idónea para estimular la celebración de contratos de maquila y procesos de transferencia de tecnología, el régimen de conservación de la riqueza biológica intertropical, la regulación prudencial de la actividad bancaria y el tratamiento de los derechos de autor en materia informática.

Una suma de conocimientos tal desborda la capacidad humana. Por ello, el problema cardinal de la eficiencia del Congreso es el suministro de un flujo de información oportuna y confiable, apta para tomar decisiones en un lapso muy breve

de tiempo. Esta dinámica congresional explica la aparición de dos instituciones informales que tienen un gran peso en el funcionamiento cotidiano de las legislaturas: El *seniority system*⁷ y los comités.

El primer sistema, bajo el significado que se le da aquí, se manifiesta en que los congresistas, en los temas que no conocen y respecto de los cuales carecen de un interés político específico, siguen la conducta marcada por aquellos colegas que gozan de la reputación de conocer adecuadamente el tema en cuestión. Ello permite la adopción de una decisión razonada, en condiciones de incertidumbre.

El segundo sistema consiste en la integración, formal e informal, de pequeños grupos de congresistas que estudian una materia específica de modo permanente o *ad hoc* y proponen, con el alcance que reglamentariamente corresponda, una recomendación sobre la decisión que deben adoptar los plenos. Los Comités se integran con frecuencia con sujetos no Congresistas interesados o conocedores del asunto correspondiente. Así, por ejemplo, son formas de comité en el caso colombiano tanto las comisiones constitucionales permanentes, las comisiones accidentales y las comisiones de conciliación (previstas formalmente en el reglamento del Congreso), como las tradicionales juntas de parlamentarios

7. En sentido estricto la expresión se refiere a la práctica del Congreso de Estados Unidos consistente en reservar las posiciones directivas de los Comités a los Congresistas de mayor antigüedad. Sin embargo, aquí se emplea a propósito la expresión en sentido lato para describir la influencia que ejercen los congresistas con mayor prestancia intelectual o política en las decisiones de sus colegas, por encontrarla adecuada para describir el fenómeno.

(comités informales) agrupados regionalmente o por afiliaciones partidistas.

La racionalidad de los comités es simple y poderosa: pequeños grupos son más aptos para la discusión de los detalles técnicos y políticos de un problema complejo y para adelantar la negociación de los compromisos políticos correspondientes. De esta suerte, si el comité cumple apropiadamente su función y encuentra una solución políticamente viable, los plenos le imparten su aprobación en las votaciones formales⁸.

Adicionalmente, se observa que las legislaturas en sistemas partidistas relativamente disciplinados tienden a resolver los problemas reglamentarios de los debates mediante acuerdos entre los líderes de bancadas, de modo que las sesiones, especialmente las plenarias, se concentran relativamente en las discusiones políticas de fondo y no en los debates de procedimiento. Y se reitera, la formación de bancadas depende críticamente del régimen electoral: parece iluso suponer que un congresista surgido por su propio esfuerzo electoral, sin dependencia del partido, ha de subordinarse a líderes formales de bancada que no ejercen poder o influencia políticas determinantes sobre su elección.

Por último en lo que atañe a este tópico, ha de recordarse que en actividades basadas en el conocimiento, como lo es el trabajo legislativo, “la información es po-

der”. En ese sentido, si se trata de mejorar la eficiencia del Congreso es imprescindible dotar a éste de una capacidad técnica propia muy amplia, que le permita a los Congresistas acceder rápida y preferencialmente a información de primera calidad⁹.

De no dotar al Congreso de capacidad técnica propia se mantendrá la práctica, hoy extendida, consistente en que los congresistas solicitan del Gobierno o de los gremios, la elaboración de las ponencias en los temas que ofrecen gran complejidad técnica, con lo cual termina legislando el Ejecutivo por interpuesta persona y sin necesidad de solicitar del Congreso facultades extraordinarias, o, lo que es peor, los gremios interesados en el asunto confeccionando la ley a su medida.

En conclusión, el problema de la eficiencia del Congreso exige diseños políticos que faciliten la disciplina partidista, reglamentos que den relieve al trabajo de los comités y que lo doten de una capacidad técnica propia.

6. LA RESPONSABILIDAD E INDEPENDENCIA DEL CONGRESO

6.1. Las dimensiones de la responsabilidad política

La responsabilidad política, al igual que la representación, se desdobra en varias

8. Una discusión amplia al respecto puede verse en: Groseclose, T. y King, D., 1997, *Committees in Congress: The Little Theatre*, Harvard University, Cambridge. (www.ksg.harvard.edu).

9. Es significativo en ese sentido que la biblioteca más grande del mundo sea la del Congreso de Estados Unidos.

dimensiones y se imbrica con aquella. En particular, se subraya que la responsabilidad política implica la rendición de cuentas de los Congresistas ante los ciudadanos (*accountability*); la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas o (*responsiveness*); y la imposición de una sanción por el desempeño inadecuado, que en este caso es política (*responsibility*).

Desde el primer punto de vista, la responsabilidad política existe cuando los Congresistas son requeridos para explicar ante los ciudadanos sus actos. Así las cosas, las exigencias de la responsabilidad política coinciden con aquellas de la efectividad arriba comentadas, en el sentido de reclamar visibilidad de las actuaciones legislativas, colectiva e individualmente.

Desde el segundo punto de vista, la responsabilidad política se confunde con la tercera dimensión de la representación política. Una implicación fuerte de este argumento es la necesidad de diseños institucionales que induzcan a los Congresistas a mantener un contacto permanente con su electorado. Tal es la justificación, por ejemplo, del sistema existente en el Congreso de Estados Unidos, donde los

legisladores mantienen una oficina en su circunscripción costeadas por el erario¹⁰. En la misma dirección, deberían explorarse modificaciones al reglamento del Congreso que faciliten la participación ciudadana en los debates de las Comisiones de manera amplia y sistemática, en lugar del esquema hoy existente, más bien precario en su impacto, de audiencias públicas a petición de parte¹¹. En ese sentido es saludable la tendencia que se observa en el Congreso colombiano a la extensión cada vez mayor de las audiencias públicas.

Desde el tercer punto de vista, la responsabilidad política sugiere un argumento poderoso a favor de permitir la reelección de los Congresistas: En una democracia es el *demos*, manifestándose en forma concreta como cuerpo electoral, el Juez último de sus representantes. Ahora bien, dadas las asimetrías de información entre el “agente” y el “principal”, intrínsecas a la relación entre los Congresista y ciudadano, si se trata de propiciar incentivos para que el electorado juzgue sobre la base del desempeño, la publicidad de la acción congresional y el voto nominal emergen como prioritarios.

10. Desde este concreto criterio, las circunscripciones uninominales son superiores a las plurinominales para la elección de congresistas. Sin embargo, la falta de proporcionalidad que generan hace cuestionable su idoneidad para el caso colombiano.

11. Por ejemplo, mediante la publicación de los proyectos en el Diario Oficial y la obligación para los ponentes de valorar las intervenciones recibidas. Podría considerarse, por ejemplo, una adecuación del procedimiento administrativo previo de participación ciudadana contenida la Ley de Procedimientos Administrativos de Estados Unidos, o una variación de la intervención de terceros en el procedimientos administrativo previo hoy contenida en el Código Contencioso Administrativo, para citar dos opciones.

6.2. Los determinantes de la independencia del Congreso

Desde el punto de vista axiológico, la independencia del Congreso frente al Ejecutivo constituye una necesidad derivada de la responsabilidad política. En efecto, si el Congreso y sus miembros sólo son responsables ante el pueblo, manifestado en forma concreta en el electorado, se impone proteger su autonomía frente a las demás ramas del poder público y, especialmente, frente a la vocación expansiva del Ejecutivo.

La racionalidad precedente explica la separación absoluta establecida en la Constitución colombiana entre los legisladores y el Ejecutivo, a quienes se prohíbe participar en el Gobierno. Sin embargo, se debe cuestionar el radicalismo de la Constitución colombiana en esta materia y la insuficiente idoneidad de los instrumentos escogidos para asegurar la independencia del Congreso. De una parte, como lo advierte Sartori, intrínsecamente la gobernabilidad en los sistemas presidencialistas es débil porque el Ejecutivo requiere de un Congreso que es autónomo, para la adopción de las leyes que le permitan ejecutar las políticas públicas prometidas al electorado (Sartori, 1994)¹². De este modo, la designación de congresistas en el Gobierno, mediando consideraciones partidistas, proporciona canales indispen-

sables para el éxito de la tarea gubernamental. Por otra parte, a juzgar por la evidencia de legislaturas que gozan de una reputación favorable en política comparada, como la de Estados Unidos y el caso de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, se estima que las condiciones de independencia de una legislatura se definen primordialmente por su capacidad técnica propia, el poder de decisión sobre el presupuesto y la presencia de líderes políticos sobresalientes, que se preparan para la búsqueda del Gobierno.

En cuanto a la capacidad técnica, cabe resaltar que sin un cuerpo asesor propio de alto nivel profesional y adecuadamente remunerado, el Congreso dependerá sin remedio de la información y el trabajo analítico que adelanten los técnicos del Gobierno y de los grupos de presión. En tal caso, la capacidad de incidir sobre las decisiones del legislativo -por parte de los actores mencionados- y el riesgo de captura de los legisladores, se acrecientan en desmedro de la representación popular ejercida por el Congreso.

En lo que atañe al presupuesto, es llamativo en la política comparada la extrema limitación de las facultades del Congreso colombiano en la materia. La figura constitucional de la dictadura fiscal condena a la ineficacia la oposición congresional al proyecto de presupuesto

12. De hecho, la evidencia muestra que pese a que la teoría constitucional postula lo contrario, dado el sistema de incentivos en la carrera de los líderes políticos, el Gobierno ejerce mayor control relativo sobre la legislatura en los regímenes parlamentarios que en los presidencialistas.

presentado por el Gobierno. La capacidad del Congreso para oponerse a las políticas públicas que censura, cuando se carece de incidencia sobre el flujo de recursos que las financian, se ve forzosamente limitada a manifestaciones simbólicas.

El resultado de este diseño institucional es pernicioso: la formación de un pacto implícito, conforme al cual las élites tecnocráticas ilustradas insertas en el Ejecutivo adquieren una amplia capacidad decisoria sobre el gasto público, carentes de control político, que compensa a los congresistas facilitando recursos aptos para la reproducción de los circuitos clientelistas. Por eso no resulta impropio describir el funcionamiento institucional colombiano en esta materia como un “pacto tecnoclientelista”¹³.

La política comparada sugiere que, en general, las legislaturas no alteran de modo significativo los proyectos de presupuesto que los Ejecutivos someten a su aprobación¹⁴. Sin embargo, pese a que obran en el margen, la capacidad de las legislaturas

para negar el presupuesto obliga al Ejecutivo a escuchar las prioridades que éstas sugieren en materia de políticas públicas y permite a los ciudadanos, a través del cabildeo sobre los congresistas o la movilización ciudadana masiva, incidir sobre la priorización del gasto público y bloquear políticas públicas rechazadas por amplias bases poblacionales. La ausencia de incidencia popular en la formulación del presupuesto en Colombia incentiva, por cierto, la dinámica del “paro cívico”, que no es saludable ni para el Estado ni para los ciudadanos.

En suma, la independencia del Congreso impone un argumento fuerte a favor de la eliminación de la dictadura fiscal del Ejecutivo, aunque debe advertirse que bajo el actual sistema electoral una reforma como la indicada, podría resultar contraproducente al dotar a Congresistas políticamente irresponsables, en cuanto dependen de exiguas microempresas electorales, de instrumentos adicionales de chantaje al Ejecutivo. Así, la eliminación

13. La racionalidad subyacente a este diseño, paradigmático en la reforma constitucional de 1968 y que se conserva aunque debilitado en la Carta de 1991, consiste en la atribución del liderazgo en el proceso de modernización a la elite tecnocrática con amplias facultades de conducción del proceso mencionado. Sin embargo, la tensión frecuente entre “técnicos” y “políticos”, así como la fragilidad de la base social del proceso de modernización económica, sugieren que el desarrollo no se puede lograr en una democracia sin un consenso político amplio, que sólo son capaces de construir los líderes políticos influyentes aunque deba alimentarse del experticio profesional de los técnicos. Es significativo, al respecto, que los trabajos sobre liderazgo político en las legislaturas sugieran que el ejercicio que consume más tiempo de los legisladores es la negociación permanente.

14. La política comparada también muestra que el clientelismo y los auxilios parlamentarios son prácticas tan indeseables como universales. De modo que lo que distingue a otras legislaturas de la colombiana por este respecto no es la ausencia de clientelismo, sino que el Congreso ejerce un papel más autónomo en la formulación de las políticas públicas al disponer de la capacidad de abstenerse de procurarle fondos a aquellas políticas que desaprueba.

de la dictadura fiscal debiera estar condicionada a la modificación del régimen electoral por uno que incentive la agregación política.

De otro lado, cabe recordar que el incentivo supremo de los líderes políticos sobresalientes es la aspiración a la Presidencia de la República, cargo cuyo ejercicio idóneo requiere de una preparación decantada en las tareas de Gobierno y en la negociación política. Sin embargo, nuestro sistema invita a los líderes políticos más capaces a retirarse del Congreso si desean formarse en las tareas del Gobierno, al prohibirles formar parte de éste si son congresistas. Este diseño institucional afecta también la independencia del Congreso, al privarlo de líderes con la capacidad de conducir, desde la legislatura, una oposición consistente a las tareas gubernamentales que prepare, a partir de un escenario institucional, el relevo en la conducción del Estado.

7. LAS PROPUESTAS RADICALES

Con base en las consideraciones expuestas, se pasa revista sucinta a las discusiones actuales en materia de reforma del Congreso, enfatizando en aquellas que tienen un carácter marcadamente punitivo con una legislatura desprestigiada.

7.1. Reducción del tamaño del Congreso

La reducción del tamaño del Congreso sugiere un par de ventajas menores y un

reparo mayor, aunque es un tema difícil de abordar porque ha sido “demonizado”, al punto que cuestionarla se identifica injustamente con una defensa del *status quo* existente.

Las ventajas que se aprecian consisten en la mayor visibilidad de los congresistas, que conduce a una mayor representatividad y responsabilidad políticas; un nivel de ahorro en materia de gasto público, que bien se podría corregir sustancialmente con un control fiscal más severo. Es más, si se trata de fortalecer la capacidad técnica del Congreso, en el futuro se pueden requerir inversiones importantes, más que benéficas si el resultado consiste en un Congreso más capaz e independiente.

La desventaja consiste en la pérdida de representatividad, al limitar las posibilidades de representación de las minorías, tanto más grave cuanto que en proporción a la población el Congreso colombiano es uno de los más pequeños en política comparada. ¿Cuál sería la representación de los departamentos poco poblados, las minorías políticas, religiosas y étnicas en un Congreso reducido? (y podrían considerarse otras minorías). Esa es la cuestión crucial que debe ser resuelta, si se considera la reducción del tamaño del Congreso.

Por demás, si no se modifica el sistema electoral, se llegaría simplemente a un Congreso con los mismos defectos del actual, sólo que ineficientemente más barato, esto es una legislatura fragmentada en la práctica en tantos partidos políticos como Congresistas haya, obligando al

Gobierno a negociar individualmente con cada uno de ellos, al propio tiempo que el Ejecutivo legisla efectivamente y define el gasto público sin control político sustantivo. Este escenario resulta más que propicio para la reproducción del clientelismo.

7.2. ¿Congreso unicameral o bicameral?

Sobre este respecto, los argumentos aducidos son dos: de un lado, las ganancias en costo fiscal y, de otro, la duplicidad de debates entre las cámaras actuales del Congreso colombiano, cuyas funciones son indiferenciadas. Respecto al costo, aplican los comentarios precedentes. En cuanto atañe a la duplicidad de debates, el argumento parte de la premisa errónea que leyes más rápidas son mejores. No hay tal. Como se anotó arriba, la evidencia y los desarrollos teóricos institucionales caminan en sentido contrario. Adicionalmente, el control de una cámara sobre la otra en la transición de las leyes ha permitido depurar las leyes de contenidos rentistas peligrosos, como lo demuestra ampliamente la experiencia colombiana con los “narcomicos”. La “dictadura de Asamblea” no es un riesgo puramente teórico y no se debe, entonces, menospreciar.

Tendría más sentido, mantener las funciones actuales pero modificar los distritos electorales. En particular, la circunscripción nacional para Senado ha encarecido peligrosamente las campañas políticas, acrecentando la vulnerabilidad

del Congreso a los dineros de buena y mala procedencia, lo que no es sano porque tiende a deformar la democracia en plutocracia, tanto más grave cuando su origen sea delictuoso. Así, por ejemplo, cabría revisar la posibilidad de un Senado mixto, con circunscripciones departamentales o regionales, así como nacionales para minorías, u otros diseños que sin sacrificar el pluralismo reduzcan o eliminen los riesgos que la circunscripción nacional ha traído consigo.

7.3. Eliminación de los “auxilios parlamentarios”

El papel corruptor de la voluntad política generado por los auxilios parlamentarios justifica extremar los controles. Sin embargo, la experiencia demuestra que reviven una y otra vez, sin remedio. Así las cosas, tal vez resulte más realista, y a la larga menos corrupto porque dejaría la clandestinidad, aceptar la capacidad propositiva de los congresistas en materia de inversión pública, regulando los canales para manifestarla a través de bancadas regionales.

7.4. Endurecimiento de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y pérdida de investidura de los Congresistas

La multiplicación de prácticas cuestionables amerita siempre una mayor severidad punitiva, con dos observaciones: el régimen

de pérdida de investidura limita seriamente la capacidad de defensa de los congresistas y, en ese sentido, impide reparar los errores que puede cometer un Juez de única instancia, por lo cual parecería saludable introducir la segunda instancia, sin debilitar sus causales ni severidad. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades en Colombia, conforme muestra la evolución del asunto, se basa en una premisa errónea, *contra natura*: que los políticos dejan de ser tales al convertirse en funcionarios públicos. Su resultado es, entonces, una especie de testaferrato político generalizado. Parece más realista, y en el mediano plazo más honesto y transparente, focalizar las prohibiciones donde importa: en la sanción severa y ágil del empleo de los recursos públicos para la actividad electoral y en la prevención y castigo de las conductas en que se incurra con conflicto de intereses, al propio tiempo que se admita que los líderes políticos pueden desempeñar actividades alternas, y que los cargos públicos, especialmente los de elección popular, configuran los peldaños en la formación de la carrera de un líder político. De hecho, lo preparan para destinos más importantes y mejoran así la calidad del liderazgo político y de la administración pública.

7.5. Revocatoria del Congreso

La convocatoria a elecciones extraordinarias para Congreso sólo tiene sentido cuando se trata de renovar el liderazgo político bajo nuevas reglas electorales, en el marco

de una transición constitucional que supone la ruptura del orden político precedente. Es por ello que tuvo sentido al adoptarse la nueva Constitución, aunque su efecto fue limitado debido, sobre todo, a que las reglas electorales y partidistas adoptadas para demoler a los partidos tradicionales terminaron generando una fragmentación generalizada y una clientelización masiva del sistema político.

Lo sustancial, bajo el enfoque de incentivos institucionales, no es la revocatoria sino la idoneidad del diseño institucional adoptado y de las reglas electorales para reclutar el Congreso. En otras palabras, Congreso nuevo sin reglas electorales nuevas, constituye una fórmula garantizada para una nueva decepción. Congreso nuevo con reglas nuevas tiene sentido, pero acaso no justifique el desgaste institucional a que puede someterse al país, como lo sugiere la fallida experiencia del referendo en el Gobierno Pastrana.

8. CONCLUSIONES: CATARSIS, RAZONES Y SINRAZONES EN LA REFORMA AL CONGRESO

Las propuestas radicales dejan ver una irritación sostenida contra un Congreso desprestigiado, pero, como se advirtió, poco resuelven y en algunos casos pueden ser contraproducentes y limitar la representatividad de una democracia de suyo amenazada por todos los frentes. Son sinrazones de la razón.

Sin embargo la soterrada cólera ciudadana que las propuestas radicales envuelven, abre una oportunidad sustancial: la de constituir el catalizador de una reforma institucional ponderada, que rescate las razones de la sinrazón. Si el Congreso actual no lo comprende así habrá cavado su propia tumba para tragedia de la democracia colombiana, con el riesgo de invitar, en hora aciaga, a los demonios de la anarquía o su correlato, el autoritarismo.

BIBLIOGRAFIA

- Calderón, J., 2001, “El proceso electoral en municipios selectos”. en Giraldo, F., Losada, R. y Muñoz, P. (eds.) *Colombia: Elecciones 2000*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Calderón, J., 2002 “La reforma política: partidos políticos y sistema electoral o de la gobernabilidad democrática atascada”, en *Revista Ópera*, No. 1., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Coase, R., 1960, “The problem of social cost”, en *Journal of Law and Economics*.
- Dolbear, K., Edelman, M., Medcalf, L., 1985, *American politics: Policies, power, and change*, 5th edition, Mass.: D.C. Heath, Lexington.
- Groseclose, T. y King, D., 1997, *Committees in Congress: The little theatre*, Harvard University, Cambridge (www.ksg.harvard.edu).
- Mezey, M., 1993, “Legislatures: Individual purpose and institutional performance”, en Finifter, A. (ed.), *Political science: The state of the discipline II*, APSA, Washington.
- Ministerio del Interior, 1996, *Informe De Trabajo De La Comisión Para El Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos*, Bogotá.
- Nelson, B., 1997, “Public policy administration: An overview”, en Goodin, R. y Klingemann, H. (eds.) *A new handbook of political science*, Oxford University Press, Oxford.
- North, D., *Epilogue: Economic Performance through time*, documento presentado para la recepción del Premio de Ciencia Económica en Memoria de Alfred Nobel, Estocolmo.
- Organización de Estados Iberoamericanos, *Formación en administración y gestión cultural. Séptima entrega*, (www.oei.org.co).
- Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998, Cámara - 018 de 1998, Senado.
- Proyecto de Acto Legislativo 118 de 2000, Cámara - 06 de 2000, Senado.
- Proyecto de Ley 261 de 2000, Cámara - 161 de 2000, Senado.
- Sartori, G., 1994, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Stigler, G., 1971, «The theory of economic regulation» en *Bell Journal of Economics and Management Science*.
- Thoening, J., 1994, *El análisis de 'políticas públicas' o ¿Cómo toma decisiones el Gobierno?*, Universidad Javeriana con autorización de las Presses de Sciences Politiques de la France, Bogotá.
- Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política, 1974, “El comportamiento del órgano legislativo, su encuadramiento constitucional, origen y conducta política de los parlamentarios y los grupos de presión”, en *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 16 y 17, Cámara de Comercio, Bogotá.
- Valenzuela, A., Colomer, J., Lipjhart, A. y Shugart,

M., 1999, “Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional”, en Ministerio del Interior, *Reforma Política: Un Propósito de Nación*, Memorias, Bogotá.