

Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006)

JUAN PABLO MILANESE*

Artículo recibido: 10 de marzo 2012

Artículo aprobado: 15 de mayo 2012

Para citar este artículo: Milaneze, Juan Pablo (2012). “Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006)”. *Desafíos* 24-I, pp. 231-271.

Resumen

El presente trabajo describe de forma dinámica las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Nos concentraremos en la revisión del volumen de producción legislativa de cada rama del poder, junto a la eficacia y eficiencia que éstas demostraron como promotoras de dicha producción. A partir de ello revisaremos el impacto que ejercieron sobre el establecimiento de la agenda legislativa y el control del mismo proceso legislativo, realizando un análisis diacrónico en el que se utilizará cada legislatura como unidad.

* Ph.D. Profesor Asistente, Departamento de Estudios Políticos, Universidad Icesi. jmilaneze@icesi.edu.co.

El autor agradece los comentarios realizados a versiones previas del trabajo presentadas en el Seminario Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 29 de Abril de 2010 y en el Coloquio “Presentando, escribiendo y debatiendo” del Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas de la Universidad Icesi, 18 de noviembre de 2011. Especialmente a Diego Nieto, Juan José Fernández y Catalina Ararat. También a Gineth Andrea Álvarez por la ayuda para la realización de las entrevistas.

De este modo, trataremos de identificar la presencia (o no) de algún tipo de patrón en las interacciones y evaluaremos la existencia tendencias de naturaleza jerárquica, transaccional o de distintos tipos de equilibrios producidos entre ellas.

Palabras clave: *Colombia, presidencialismo, relaciones ejecutivo-legislativo, equilibrios de poder.*

Changing dynamics of the inter-institutional relationships between executive and legislature power in Colombia (2002/2006)

Abstract

This paper describes the relationship between the executive and legislative branches during the first government of Alvaro Uribe Vélez. We will focus on reviewing the legislative output of each branch of power, along with the effectiveness and efficiency they showed as promoters of this production. We will review the impact they had on the legislative agenda setting and on the control of the legislative process itself, making a diachronic analysis in which each legislature is used as a unit.

Thus, we will try to identify the presence (or not) of some kind of pattern in interactions, and we will evaluate, at one hand, the existence of hierarchical and transactional trends, and, on the other, the different types of balances produced between them.

Keywords: *Colombia, presidentialism, executive-legislative relations, balance of power.*

Dinâmicas cambiantes da relação interinstitucional entre poder executivo e legislativo na Colômbia (2002/2006)

Resumo

O presente trabalho descreve de forma dinâmica as relações entre os poderes executivo e legislativo durante o primeiro governo de Álvaro Uribe Vélez. O artigo concentra-se na revisão do volume de produção legislativa de cada rama do poder, junto à eficácia e eficiência que estas demonstraram como promotoras de dita produção. A partir disso, revisaremos o impacto que exerceram sobre o estabelecimento da agenda legislativa e o controle do mesmo processo legislativo, realizando uma análise diacrônica na qual se utilizará cada legislatura como unidade.

Deste modo, trataremos de identificar a presença (ou não) de algum tipo de padrão nas interações e avaliaremos a existência de tendências de natureza hierárquica, transnacional ou de diferentes tipos de equilíbrios produzidos entre elas.

Palavras chave: *Colômbia, presidencialismo, relações executivo-legislativo, equilíbrios de poder.*

Introducción

El principal objetivo del presente trabajo es el de describir la dinámica que asumieron las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo durante el primer período de gobierno de Álvaro Uribe. Durante la revisión del caso observaremos la estructura que éstas adquirieron, caracterizada, desde nuestro punto de vista, por una combinación de componentes de naturaleza transaccional y jerárquica. Ello nos distanciará de distintos análisis que, frecuentemente, aseveraron de manera categórica el predominio de un poder sobre el otro. Por ejemplo, Medellín (2006) afirma la existencia de un “presidente sitiado” por el Congreso, mientras que en el “polo opuesto” Vargas (2004) asegura que “el régimen político colombiano se desplaza hacia lo que podría denominarse una ‘presidencia imperial’” con un legislativo que se limita a refrendar las iniciativas del Gobierno.¹

Partiendo de esta base, el trabajo estará estructurado en tres partes: la primera, caracterizada por un marco teórico diseñado para el análisis de las relaciones interinstitucionales, la segunda, por la introducción del contexto crítico en el que éstas se enmarcaron y, la tercera, por la interpretación de las relaciones entre poderes a través de un análisis comparado, de naturaleza diacrónica, de cada una de las legislaturas. Por último, vale la pena aclarar que el presente estudio representa una simplificación de la realidad y se limita a una lógica de análisis estrictamente institucional de la relación entre poderes. Esto no significa la negación de fenómenos en los que haremos poco énfasis, como el de la “parapolítica”, sino la restricción de los objetos y los parámetros del estudio con el objetivo de hacer viable la investigación, evitando asumir una postura omnicomprensiva.²

¹ De hecho, después de trabajos seminales, entre los que se destacan casos como los de Archer y Shugart (1997) o Hartlyn (1998), que analizaron ese vínculo hasta los años noventa, durante la última década su número descendió notablemente, asumiéndose posiciones demasiado categóricas con respecto al predominio de un poder sobre el otro. No obstante esto, también podemos observar casos como los de Pachón, (2003; 2004), Cárdenas, Junguito y Pachón (2006) o Milanese (2011A y 2011B) con posiciones más equilibradas y cercanas a la lógica del presente trabajo.

² Consideramos importante aclarar que tampoco pretendemos medir la calidad de la democracia colombiana, ni revisar el proceso legislativo en su conjunto -para el que deberíamos

Instrumentos teóricos para el análisis de las relaciones ejecutivo-legislativo

Desde un punto de vista estrictamente teórico, los patrones de comportamiento e interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo pueden definirse de dos modos: jerárquicos, es decir, verticales, o de transacción u horizontales (Carroll y Shugart, 2006; Shugart, 2007; Samuels y Shugart, 2009).

Bajo el presupuesto de que se analizará un sistema presidencial, si nos basamos en su modelo clásico idealtípico,³ deberíamos esperar la presencia de relaciones de transacción, caracterizadas por la existencia de múltiples agentes institucionales que, con recursos de autoridad independientes y relativos niveles de simetría, compiten y cooperan motivando el control recíproco de sus ambiciones bajo un sistema de vetos bilaterales (Shugart, 2007). Ello los diferencia de los parlamentarios donde, por el contrario, predominan las relaciones de delegación entre el parlamento y el Gobierno bajo una lógica vertical de principal agente.

No obstante lo anterior, la realidad tiende a alejarnos de los tipos ideales, mostrando relativos balances entre las relaciones verticales y horizontales donde se combinan tanto la transacción como la delegación, lejos de los extremos de total separación o fusión institucional. Por ejemplo, podemos encontrarnos con parlamentarismos donde la formación de coaliciones hace que la relación parlamento-gobierno adquiera atributos transaccionales que producen un cambio en la estructura de jerarquías y establecen una suerte de “separación informal de poderes” (Lijphart, 1988) en un sistema caracterizado por la fusión. Por el contrario, numerosos sistemas presidenciales, fundamentalmente latinoamericanos, nos muestran la relación inversa donde un poder tiende a subordinarse al otro bajo una lógica vertical.

revisar el comportamiento de otros actores como la Corte Constitucional- sino de una parte específica de éste.

³ Es decir, el diseñado por los padres fundadores de la democracia americana, basado en una estricta separación de poderes.

De este modo, podemos observar cómo se necesitan más que esquemas formales de separación/fusión de poderes para que se definan las lógicas de relación interinstitucional. De hecho, son los intereses contrapuestos, o separación de propósitos (Cox y McCubbins, 2001; Shugart y Haggard, 2001), los que determinarán la existencia de relaciones de transacción o delegación. Se entiende como separación de propósitos la brecha existente entre las preferencias de aquellos actores que ocupan espacios en puntos de veto, y es justamente ésta la que hace efectivo al sistema de frenos y contrapesos, ya que, de no existir o de ser escasa, los distintos poderes se limitarían a ser ratificadores formales de las preferencias del otro.

Estos intereses contrapuestos se constituirán a partir de la diferenciación de objetivos y orientaciones que marcarán las posiciones políticas de cada rama del poder, entendidas como actores auto interesados (Carroll y Shugart, 2006: 5, 6) y aquí los analizaremos a través de dos variables clásicas de este tipo de estudio, como son los poderes constitucionales, sean éstos proactivos, reactivos o integrativos, y partidarios del Presidente -es decir, la capacidad de controlar un contingente legislativo lo suficientemente amplio y disciplinado como para tomar decisiones (Shugart y Mainwaring, 1997: 40; Cox y Morgenstern, 2002).

Desde aquí estableceremos un modelo analítico que nos permitirá revisar el caso de estudio. Para hacerlo, nos basaremos, aunque con modificaciones, en las categorías utilizadas por Gary Cox y Scott Morgenstern (2002: 455) para analizar las relaciones ejecutivo-legislativo.⁴ En este contexto, de acuerdo a las estrategias que el Presidente de la República y el Congreso establecen frente a los comportamientos del otro, observaremos la presencia de estructuras jerárquicas o transac-

⁴ Estas constituyen un *continuum* que parte desde la ausencia total de cooperación entre ejecutivo legislativo bajo la lógica de “presidentes imperiales y asambleas recalcitrantes”, pasando posteriormente por una lógica de “presidentes coalicionales y asambleas negociadoras”, caracterizada por la negociación; “presidentes con orientación nacional y asambleas parroquiales” similares a las anteriores pero en donde, en lugar de predominar las negociaciones lo hacen los intercambios clientelistas y, por último, “presidentes dominantes y asambleas subordinadas” donde presenciamos un situación de subordinación efectiva del congreso frente al jefe del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2002: 455).

cionales que pueden clasificarse bajo los siguientes tipos ideales: (1) *de subordinación*, (2) *de transacción* o (3) *unilaterales*.

En el caso de las *de subordinación*, una de las ramas del poder fija la agenda y la otra la acepta bajo una clara lógica de delegación; lo contrario ocurre en las *de transacción* donde, independientemente de quién tenga el poder de agenda, se presentan de forma continua procesos de intercambio entre ejecutivo y legislativo. Éstas pueden distinguirse por aquellas (a) *orientadas hacia intercambios de políticas*, donde predominan los relacionados con concesiones políticas, de portafolios ministeriales, el otorgamiento de capacidad de influir sobre la agenda, etc., y las (b) *orientadas hacia intercambios particularistas*, donde predomina el patronazgo el clientelismo y el *pork barrel*. Por último, las *unilaterales* se caracterizan por la acción unilateral del Gobierno que evita a un congreso recalcitrante mediante la utilización de instrumentos constitucionales.

Hasta este punto no existe más que una diferenciación terminológica con el modelo presentado por Cox y Morgenstern. Sin embargo, a diferencia de ellos, no contemplamos las relaciones bajo una lógica de escala (Cox y Morgenstern, 2002: 453) o *continuum*, sino bajo una de relaciones intrincadas o anidadas, donde se cruzan las verticales y horizontales otorgando mayor flexibilidad al marco teórico. De este modo nos encontramos con dos tipos de relaciones jerárquicas, las de *subordinación* y las *unilaterales*, que por su naturaleza contrapuesta no pueden producirse simultáneamente —a menos que una predomine y la otra se haga presente en algún tipo de política específica— éstas, a su vez, se cruzarán con relaciones de *transacción*, bajo cualquiera de sus dos orientaciones o una síntesis de ambas.

Así, aún en aquellos casos en que las preferencias electorales arrojan una mayoría parlamentaria favorable al presidente, ello no garantiza mecánicamente la subordinación del legislativo, dado que ambos comparten distintas funciones de autoridad y son movilizados por diferentes tipos de incentivos, que generan, por lo menos, discretos volúmenes de transacción. De hecho, como señala Mustapic (2000: 580) los gobiernos deben trabajar permanentemente para la producción y reproducción de disciplina, dado que, tanto el número de legis-

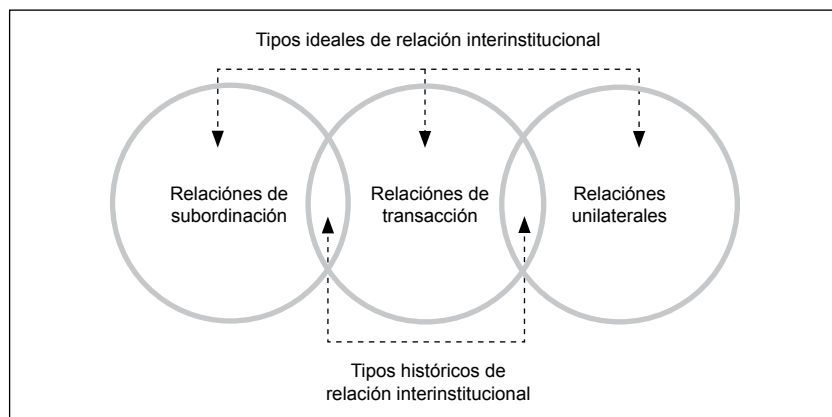
ladores como la intensidad con que éstos apoyan al presidente, no son factores estáticos, sino que varían constantemente (Bavastro, 2003: 11), de acuerdo a la disposición o necesidad de recursos políticos.

Por otro lado, un jefe del ejecutivo sin, por lo menos, un moderado apoyo por parte del Congreso, difícilmente podrá gobernar de manera unilateral, ya que, para hacerlo, deberá contar con un mínimo de tolerancia legislativa, cosa que, de por sí, implica un relativo nivel de subordinación o la presencia de transacciones. Además, si hiciéramos referencia a un proceso de toma de decisiones estrictamente unilateral no podríamos hablar de la presencia efectiva de un régimen poliárquico. Por último, las asimetrías en el manejo de recursos políticos volcadas por lo general a favor del ejecutivo hacen prácticamente imposible una total simetría entre poderes. La suma de todos estos factores impide presenciar relaciones de transacción o jerárquicas en su tipo puro.

Según lo ilustra la Figura 1, podríamos decir que los vínculos interinstitucionales tenderán a encontrarse en el área de intersección de los conjuntos, caracterizándose la restante por la configuración de tipos ideales. Ello, como ya fue mencionado, significa que las relaciones difícilmente serán completamente verticales (jerárquicas) o completamente horizontales (transaccionales).

Figura 1

Estructuras intrincadas de las relaciones interinstitucionales



Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos para la contextualización del caso.

La crisis como punto de partida

Las crisis tienden a ser una de las principales causas de cambios dentro los sistemas políticos, ya que debilitan el *status quo* y los modos convencionales del ejercicio de la política (Corrales, 1999), aumentando la tolerancia de los actores frente a los cambios. En el caso de nuestro interés, la crisis experimentada como consecuencia del fracaso de las negociaciones del Caguán provocó el surgimiento de un fuerte sentido de urgencia que movilizó a parte importante de la población y produjo, incluso, fuertes demandas morales frente a aquellos que no estuvieron de acuerdo en cooperar con las soluciones propuestas.

Este tipo de escenario puede representar el momento propicio para gestiones políticas caracterizadas por un aumento de la concentración del poder (de hecho, los ejecutivos están estructuralmente mejor posicionados que los legislativos para enfrentarse a este tipo de coyunturas), ya que se busca sustraer obstáculos a los tomadores de decisiones con el objetivo de alcanzar resultados rápidos. El corolario suele ser la formación de liderazgos decisionistas de carácter plebiscitario que tienden a erosionar la estructura de frenos y contrapesos, acercándose a la noción de lo que O'Donnell (1994) definió como democracias delegativas.

De hecho, con la llegada de Uribe al gobierno, rápidamente se hizo visible el establecimiento de un liderazgo de este tipo, basado en la interacción con grupos sociales de carácter altamente variado y acompañado por la confianza de una significativa porción de la opinión pública que se manifestaba contra la “clase política”. Así, para llevar adelante la estrategia reformista, el Gobierno decidió optar por una economía de capacidades institucionales que implicó una concentración de la concepción y el diseño de las políticas, verticalizó su ejecución, redujo el número de actores involucrados y simplificó los instrumentos y procedimientos utilizados (Corrales, 1999).

A esto contribuyó el nivel de desprestigio de los gobiernos precedentes que terminaron por transformarse en un activo para Uribe que supo aprovecharlos, no solo para alcanzar el triunfo electoral,

sino también para materializar buena parte de su agenda legislativa, moviéndose en el sistema político con un amplio margen de libertad y autonomía (Medellín, 2006: 194). Nos encontramos, entonces, con un Presidente que derivaba su poder de la debilidad del resto de los actores políticos, cuya impopularidad simplificó sus chances de reordenar el campo político a través de una estrategia concentracionista.

Del estudio mutuo y la delegación al establecimiento del patrón transaccional, legislatura 02/03

Como mencionamos en el apartado anterior, Uribe accedió a la presidencia bajo las particulares condiciones de una aguda crisis de seguridad que puso en jaque al mismo aparato estatal, acompañada, además, de un profundo proceso de fragmentación —que alcanzó su *clímax* en las elecciones de 2002—⁵ de un sistema de partidos caracterizado por su baja estructuración⁶ y la deslegitimación de los principales actores políticos. Además, su llegada por fuera de los partidos tradicionales incrementó los niveles de incertidumbre, transformando a la legislatura inaugural del Gobierno en un período de reconocimiento mutuo entre un ejecutivo que rompía con los patrones de normalidad de la política y un legislativo que sufría de un fuerte desprestigio, siendo percibido como un órgano burocratizado y un inoperante foco de corrupción.

En este contexto, el Gobierno marcó como sus lineamientos centrales la política de seguridad democrática, la lucha contra la corrupción y el ajuste fiscal. En relación a ellos, Uribe logró un importante grado de subordinación del legislativo, no solo visible en la lógica delegativa que caracterizó a la ejecución de políticas sensibles para el Gobierno, sino también, en la evidente prioridad que recibieron sus iniciativas. De este modo, podemos percibir una importante disponibilidad por parte de los legisladores de adecuarse a las estrategias establecidas

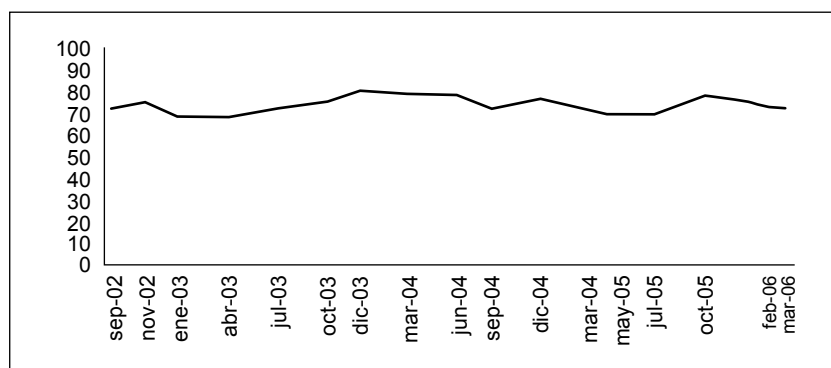
⁵ Al respecto puede ser analizada una amplia bibliografía como Gutiérrez Sanín, 2006A, 2006B; Pizarro, 2002; Shugart, Moreno y Fajardo, 2007; Pachón y Shugart, 2008; Rodríguez Raga y Botero, 2006; Crisp e Ingall, 2002; Duque Daza, 2006; solo por mencionar algunos autores.

⁶ Consideramos un sistemas de partidos estructurado aquél que genera incentivos para la cohesión de las fuerzas políticas [donde las lealtades se constituyan en torno a ellas y no únicamente alrededor de los líderes de forma individual], mientras que uno débil, o poco estructurado, es aquél donde éstos no existen o son frágiles (Sartori, 1976).

desde un ejecutivo sostenido por sus extraordinarios niveles de popularidad y reforzado por el período de “luna de miel”.

Gráfico 1

Imagen positiva de Uribe, septiembre 02 a marzo 06 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Semana 2006.

Se estableció así un predominio gubernamental frente al Congreso que le cedió el establecimiento de la agenda, afirmación que sostendremos a partir del análisis de una serie de indicadores.⁷ El primero, la tasa de aprobación⁸ de cada uno de los poderes, que muestra el peso que cada uno de ellos posee sobre el total de la producción legislativa. En lo referido a ella, el ejecutivo mostró una clara superioridad, no solo ubicándose por encima de la del legislativo, sino, además, de la propia, utilizando como unidad de medida el total del cuatrienio.⁹

⁷ Por razones de extensión del artículo no realizaremos un análisis detallado de las fortalezas y debilidades de los indicadores, sin embargo, una minuciosa evaluación puede ser encontrada en Milanese, 2011B.

⁸ Tasa de aprobación = $\frac{\text{Número de leyes sancionadas de acuerdo a iniciativa en una legislatura}}{\text{Total de leyes sancionadas en esa misma legislatura}}$.

⁹ Por las mismas razones que expusimos en la nota al pie precedente, no realizaremos un análisis de la importancia de los proyectos sancionados de acuerdo a cada iniciativa. Sin embargo, como puede observarse en Milanese, 2011B, aun cuando los de naturaleza ejecutiva fueron más relevantes para la política nacional, una alta proporción de los de iniciativa legislativa alcanzó un nivel de importancia significativo.

El segundo, la tasa de éxito,¹⁰ nos permite observar la capacidad de cada rama del poder de promover sus propios proyectos. No obstante, podamos observar, en el caso del Gobierno, una relativamente menor en comparación con legislaturas posteriores, desde nuestro punto de vista, esto no debe asociarse a una menor capacidad gubernamental de promover sus iniciativas (o como una estrategia de choque por parte de los legisladores), sino con la radicación por parte suya de un alto número de proyectos que saturó el trabajo legislativo, y lo obligó a concentrarse en los principales, abandonando aquellos considerados secundarios bajo esa coyuntura política. Justamente, por esta razón, aun cuando fue un número importante, no representaban iniciativas de gran relevancia, por lo que asumimos que el no haber sido sancionado no debe ser considerada una expresión de desafío por parte del Congreso. Adicionalmente, el hecho de que ninguno de éstos se haya “caído” en una sesión plenaria minimiza aún más ésta idea. Incluso, podemos observar que iniciativas fundamentales para el Gobierno fueron sancionadas sin mayores dificultades,¹¹ lo que motivó al entonces Ministro del Interior, Fernando Londoño, a calificar como admirable la labor del Congreso.

Pero el predominio del ejecutivo no solo se manifestó en el volumen de legislación y la eficacia con que logró impactar sobre ella, sino también en la eficiencia con la que consiguió hacerlo. Esto se advierte fácilmente cuando se revisa la magnitud de la preferencia¹² en el trato que experimentaron sus proyectos —expresada por la menor cantidad de tiempo que permanecieron en el Congreso desde su radicación hasta su aprobación en comparación con la media del total de los

¹⁰ Tasa de éxito =
$$\frac{\text{Número de leyes sancionadas de acuerdo a iniciativa}}{\text{Total de proyectos presentados de acuerdo al mismo tipo de iniciativa}}$$
 En este caso, cuanto más alta sea la tasa, mayor habrá sido su capacidad de promover sus propios proyectos. Cabe remarcar que, a diferencia de la de aprobación, ésta no relaciona negativamente a los poderes ejecutivo y legislativo. Es decir, para que aumente la del Congreso no es necesario que disminuya la del Gobierno o viceversa.

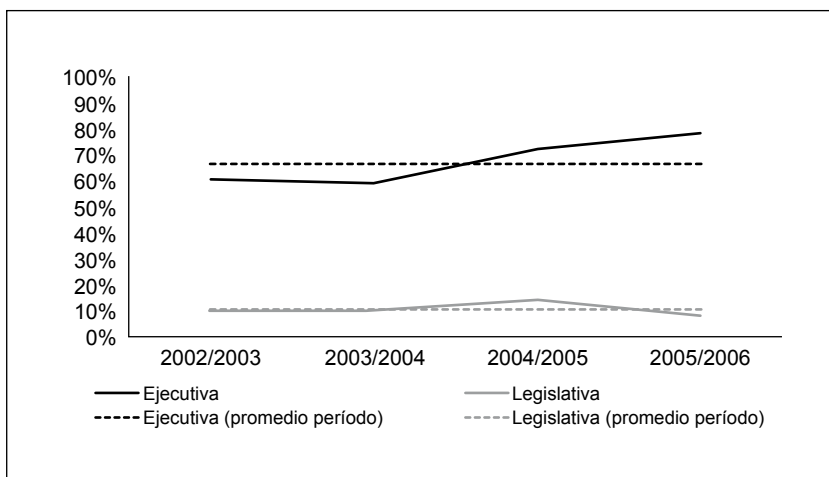
¹¹ Situación que llevó a la representante opositora María Isabel Urrutia (entrevista realizada el 9 de marzo de 2009) afirmar que la legislatura 2002-2003 [...] “fue la más difícil [durante el gobierno de Uribe] para ser opositor [...]”.

¹² Entendemos como preferencia un transcurso de tiempo inferior de aquel experimentado por el promedio del total de los proyectos radicados durante el período de nuestro interés y finalmente sancionados.

proyectos—, además de la brecha existente entre el promedio de días transcurridos en el Congreso por aquellos de iniciativa ejecutiva y legislativa, volcada, de manera evidente, a favor de los primeros.

Gráfico 2

Evolución de tasa de éxito (2002-2006)

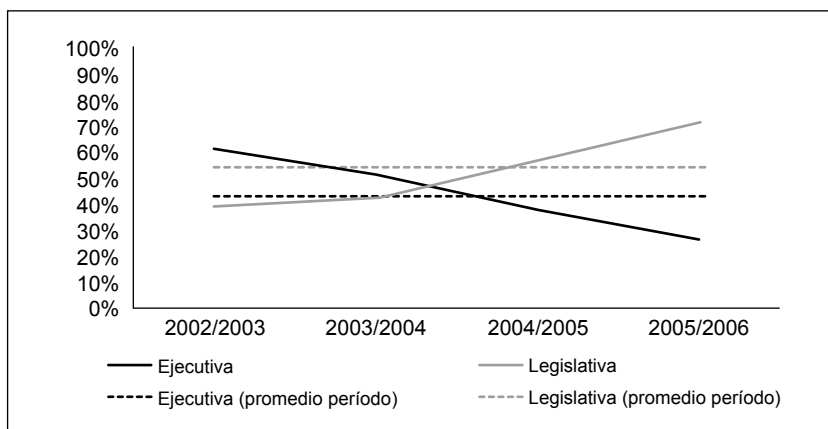


Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría General Honorable Cámara de Representantes y Secretaría General del Senado de la República. Los cálculos se realizan con proyectos de ley aprobados entre el 7 de agosto de 2002 y el 20 de julio de 2006.

Se tiene en cuenta como fecha de inicio de cada legislatura el 20 de julio y de finalización el 19 de julio del año siguiente.

Esta tendencia se refuerza si nos concentramos en las iniciativas de carácter nacional o regulatorio —es decir, a excepción de la ratificación de tratados— donde el promedio de tiempo transcurrido por cada uno, desde su radicación hasta su aprobación, fue de apenas ciento once días; no solo extraordinariamente por debajo del promedio del total de los proyectos, sino, además, al de los de este mismo tipo en cualquiera otra legislatura. Por el contrario, durante la misma etapa, aquellos iniciados por los congresistas se ubicaron de modo sensible por encima del promedio del total de los sancionados, tanto en la legislatura —estableciéndose la mayor brecha en este sentido del total del cuatrienio— como del período en su conjunto.

Gráfico 3
Evolución de tasa de aprobación (2002-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría General Honorable Cámara de Representantes y Secretaría General del Senado de la República. Los cálculos se realizan con proyectos de ley radicados entre el 7 de agosto de 2002 y el 20 de julio de 2006.

Se tiene en cuenta como fecha de inicio de cada legislatura el 20 de julio y de finalización el 19 de julio del año siguiente.

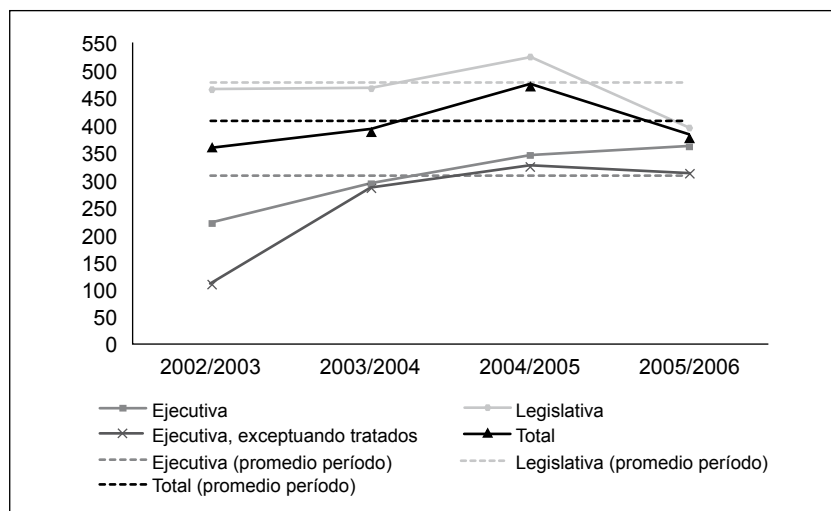
Mucho tuvo que ver con ello la frecuente utilización del mensaje de urgencia como herramienta de priorización de las iniciativas gubernamentales. De hecho, durante la primera legislatura el ejecutivo empleó esta herramienta con una regularidad que solo volvió repetirse en la posterior, registrándose prácticamente un 40% del total de los mensajes de urgencia utilizados. Incluso, un 75% de los proyectos de iniciativa ejecutiva –excluyendo los tratados– sancionados durante el período incorporaron el mensaje durante su radicación, y en las únicas dos oportunidades en que lo incluyeron y no fueron sancionados, el mismo Gobierno se había encargado de quitarlo previamente.

Sin embargo, aun cuando este instrumento ayuda a explicar la mayor eficiencia del ejecutivo, no alcanza para hacerlo de manera acabada. En este sentido, si bien contribuyó a acelerar el paso de las iniciativas ejecutivas en el proceso legislativo, es indudable que existió, más allá de él, una propensión por parte de los legisladores a darles prioridad, situación que muestra un relativo grado de subordinación. De no ser

así no hubiese alcanzado con este tipo de instrumento que, si bien puede asegurar una mayor velocidad en el tratamiento de los proyectos de ley, no basta para garantizar su sanción.

Gráfico 4

Evolución promedio de días transcurridos por los proyectos de ley sancionados según iniciativa (2002-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría General Honorable Cámara de Representantes y Secretaría General del Senado de la República.

No se tiene en cuenta como última fecha la sanción presidencial sino aprobación de la Cámara Revisora o de la segunda de las cámaras después de pasar por la Comisión Accidental. Calculados todos aquellos proyectos de radicados desde el 7 de agosto de 2002 hasta el 19 de julio de 2006.

Se tiene en cuenta como fecha de inicio de cada legislatura el 20 de julio y de finalización el 19 de julio del año siguiente

Paralelamente, existe otro elemento que nos muestra el intenso grado de delegación que se produjo durante el período, como fue la recurrente utilización por parte del Presidente de los decretos legislativos. En este sentido, durante la primera legislatura, el Gobierno firmó treinta y tres –aumentando en un 100% el volumen de legislación propia y la brecha en relación al Congreso–, casi un 70% del total del período presidencial.

En este sentido, hacemos referencia a una lógica de delegación directa ya que, por un lado, catorce de los cuarenta y tres decretos fueron delegados y, por el otro, en el caso de los de urgencia, su carácter delegativo se hizo visible en la prolongación del estado de excepción por parte del Senado, que permitió al Gobierno continuar con la utilización de este tipo de herramienta. Cabe remarcar que el estado de excepción fue declarado tres días después de asumir la presidencia, situación que nos lleva a interpretar que, ya desde el principio, la intención del Gobierno de establecerse en un plano jerárquico frente al Congreso fue evidente.

Así, durante esta primera etapa, el principal foco de tensiones interinstitucionales se manifestó no en el vínculo con el Congreso sino con la Corte Constitucional.¹³ Esto pudo observarse, justamente, en relación al tema de los decretos, ya que declaró inexecutable alrededor de un 30% de ellos, extendiéndose, además, a algunas políticas clave para el Gobierno —sancionadas mediante mecanismos convencionales—, como el acto legislativo del Estatuto de Seguridad, que el Congreso reglamentó mostrando una eficacia sin precedentes (Medellín, 2006: 209).

Pero más allá del control constitucional, la Corte también jugó un rol esencial al declarar inexecutable la prolongación del estado de excepción e impactar de manera directa sobre la autonomía operacional del ejecutivo. De este modo, si el Senado al prolongarlo se comportó de manera subordinada, al delegar poderes al gobierno, la Corte Constitucional lo restituyó al juego como actor con poder de veto, devolviéndole herramientas de transacción que voluntariamente había cedido.

Pero, aun cuando hacemos referencia a un período caracterizado por el predominio del ejecutivo, abiertamente aceptado por las mayorías legislativas, esto no significó la ausencia de transacciones. Durante

¹³ Ilustrativo resultó el comentario de la Representante Urrutia (entre vista realizada el 9 de marzo de 2009) que aseguró “A la oposición la Corte nos salva: a lo que nos oponemos lo ganamos en la Corte y no dentro del Congreso”

esta primera etapa se orientaron en lo fundamental hacia intercambios políticos, situación que se manifestó en el uso razonablemente discreto, durante ese año, de prácticas clientelistas y de patronazgo por parte del Gobierno (Ungar, 2006; Medellín, 2006: 213). Por ejemplo, con respecto a este último punto, Uribe contó con amplias libertades a la hora de nombrar ministros, limitando la presión burocrática de los partidos con expectativas de intercambios particularistas. De hecho, el fuerte perfil gerencial de su discurso se reflejó en la formación de un gabinete casi exclusivamente técnico (Botero, 2007).

Parte de esta lógica transaccional pudo observarse en el primer choque experimentado por ambos poderes, visible en el desafío lanzado desde el ejecutivo que amenazaba con la revocatoria del mandato de todos los miembros del legislativo a través del proyecto de *referéndum* de reforma política. Con su radicación, esperaba cambiar profundamente la estructura del Congreso, al pasar del bicameralismo existente a un unicameralismo —reduciendo, además, el número de miembros de doscientos sesentaidós a ciento sesenta— bajo el argumento, muy efectivo frente a la opinión pública aunque en alta medida demagógico, de la reducción de los costos del sistema político.

Esto despertó la evidente intransigencia de buena parte de los legisladores que veían afectados sus intereses como cuerpo —de hecho, fue esto y no discrepancias ideológicas las que los diferenciaron de la propuesta del Gobierno—, amenazados no solo por la reducción de las curules, que disminuía sus posibilidades de ser electos, sino, sobre todo, porque la revocatoria de sus mandatos implicaría la reedición del esfuerzo electoral, sin garantías de alcanzar un resultado similar. De hecho, éste terminó por transformarse en el conflicto de mayor intensidad entre ambos poderes durante todo el período presidencial.

Dentro de este marco, una vez radicado en el Congreso, los legisladores modificaron el texto, introduciendo elementos de su preferencia y quitando aquellos que perjudicaban sus intereses corporativos. Simultáneamente, el Gobierno comenzaba a ceder en los espacios de intermediación y a sacrificar puntos esenciales a cambio de la aprobación del mayor número de preguntas (Medellín, 2006: 217).

De hecho, como plantea el mismo autor, hacia el final de proceso, el unicameralismo y la revocatoria de los mandatos se habían transformado en un recuerdo lejano como consecuencia de la resistencia de los legisladores, situación que, sumada al bache financiero con que se encontró el Gobierno al asumir, hizo que lo que comenzó como un proyecto de reforma política, se fuera modificado hasta transformarse, prácticamente, en una fiscal que incluía elementos de lucha contra el consumo de estupefacientes.

Así, podemos observar cómo la amenaza de un Presidente extraordinariamente popular, que pretendía alterar el escenario político mediante la reducción de espacios de participación, afectando la propia investidura de los legisladores que veían perturbados sus principales intereses, llevó a la división parcial y momentánea del mismo *uribismo* que se intensificó cuando, simultánea al debate de las preguntas del referendo en las cámaras, se radicó un proyecto de acto legislativo iniciado por los congresistas que planteaba un plan alternativo de reforma.

Su presentación agudizó las tensiones con el Gobierno que presentó una fuerte oposición al proyecto. Consideraba que podía llegar a contradecir algunos de los aspectos planteados en el referendo y quitarle protagonismo a la iniciativa popular iniciada por el Presidente, que representaba uno de los caballos de batalla de su gestión. De hecho, el Ministro del Interior, Londoño Hoyos, aseguró abiertamente que el Gobierno era contrario a la reforma, presionando a los legisladores oficialistas que la patrocinaban a votarla negativamente, ya que contenía elementos que chocaban con las preferencias del presidente, como la introducción de las listas únicas, el voto preferente y un nuevo sistema de financiación de campañas (Vélez, Ossa y Montes, 2006).

Finalmente, a principios de julio de 2003, antes de la realización del referendo, fue sancionado el acto legislativo gracias al apoyo de los partidos Liberal, Conservador¹⁴ y parte del resto de la bancada *uribista*

¹⁴ Los partidos Liberal y Conservador guardaban una fuerte expectativa con respecto a los potenciales efectos de la reforma sobre el número de partidos, ya que podía significar un

que votó dividida (Vélez, Ossa y Montes, 2006). Se hicieron evidentes así espacios de autonomía por parte de los legisladores, incluso, de aquellos que formaban parte de la coalición de gobierno.

De este modo, podemos observar cómo el comportamiento de los congresistas en relación al referendo y la reforma política representó un evidente punto de inicio en lo referido a la introducción de un componente transaccional, que comenzó a mostrar un relativo grado de autonomía aunque fuera una lógica estrictamente reactiva. Esto nos permite observar que, aun cuando la crisis pudo intensificar la verticalización de las relaciones entre ambos poderes, el “instinto de supervivencia” y el oportunismo de los miembros de éste último, se constituyeron como un elemento generador de contrapesos. Así, no obstante el legislativo estuviese dispuesto a ceder la iniciativa al Gobierno, no iba a permitir que se afectaran de forma profunda sus principales intereses, impidiendo al Gobierno “depurar” el sistema político de acuerdo a sus expectativas, obligando a aceptar parte importante de las estrategias de intermediación y transacción preexistentes.

Sin embargo, este no es el único punto en el que podemos encontrar espacios de tensión entre los poderes. De hecho, la primera legislatura se caracterizó por ser aquella en la que se puede contabilizar el mayor número y proporción de insistencias a los proyectos objetados por el poder ejecutivo (un 58,8%). No obstante ello, en este caso en particular no lo interpretamos como un indicador de desafío, sino como una suerte de “marcaje del campo” entre los poderes —propio del reconocimiento mutuo en un período de fuerte incertidumbre— con un Presidente que llegó a ocupar el cargo por fuera de las estructuras partidarias tradicionales.

De hecho, la totalidad de las insistencias fue realizada a iniciativas legislativas, situación que nos muestra que, más que un cuestionamiento abierto a las políticas gubernamentales (cuyos proyectos, si bien sufrieron modificaciones, éstas no cruzaron el umbral de tolerancia

importante reconstituyente después de descongelamiento total del bipartidismo experimentado en las elecciones de 2002.

del Gobierno y, cuando ocurrió —solo dos casos—, las objeciones del ejecutivo fueron aceptadas por el Congreso)¹⁵, representaban, de nuevo, la intención de los legisladores de proteger sus propios intereses, transfiriendo la responsabilidad de la financiación de sus proyectos sectoriales o regionales a un ejecutivo que presentaba resistencias al respecto, preocupado por el gran bache fiscal que había encontrado al asumir.¹⁶ Es decir, no presenciamos un choque abierto de agendas, sino una relativa tensión vinculada al hecho que estos proyectos afectaban tangencialmente parte de sus políticas.

Un último indicador evidencia la presencia de transacciones —aunque vale aclarar que fue menor que en las legislaturas posteriores— es el importante número de proyectos de iniciativa ejecutiva que pasaron por Comisión de Conciliación. No obstante, ello no significa necesariamente que estén sometidos a cambios sensibles, implica que existieron discrepancias entre las cámaras y, por lo tanto, que por lo menos la mayoría en una de ellas disintió con el texto originalmente presentado por el Gobierno. En este sentido, aun cuando este indicador señala de manera exclusiva la presencia de debates, y no su intensidad, representa un parámetro que nos permite observar la presencia de debate en torno a las iniciativas del Presidente.

En síntesis, el análisis de los datos nos muestra una primera legislatura caracterizada por ser un período de estudio recíproco del accionar de cada uno de los poderes mediante el cual ambos actores obtuvieron la información que les permitió comenzar a diseñar estrategias de anticipación. Dentro de este marco, durante un período de “luna de miel” caracterizado por una coyuntura crítica y con un Presidente con extraordinarios y constantes niveles de apoyo social, las mayorías legislativas aceptaron, por un lado, delegar parte importante de sus

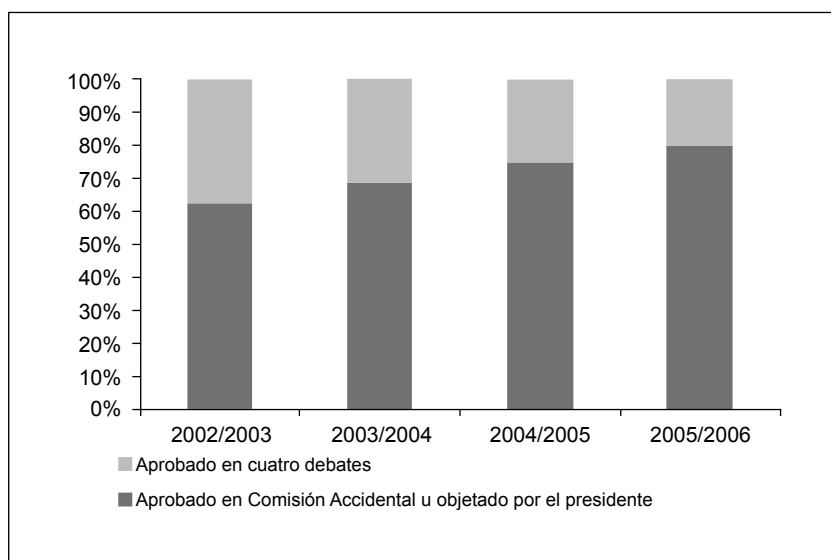
¹⁵ Posiblemente el caso más importante en este sentido fue el del proyecto “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, hacia un Estado Comunitario”, esencial para el Gobierno y donde el Congreso aceptó sin mayores discusiones las objeciones presidenciales.

¹⁶ La tensión se presentaba en la mayor parte de los casos por la consideración por parte del Gobierno de la ausencia en los proyectos de la proveniencia de las fuentes de financiación, objetándolos por razones de inconstitucionalidad. En este sentido, la senadora Dilian Francisca Toro afirmó (entrevista realizada el 18 de mayo de 2009) que las mayores resistencias del Gobierno a los proyectos del legislativo estuvieron caracterizadas por la cuestión fiscal.

podere y, por el otro, sostener claramente la agenda del ejecutivo por encima de la suya. Sin embargo, esto no significó una abdicación a sus propios intereses ya que en aquellos aspectos que consideraron esenciales, mantuvieron un claro perfil transaccional.

Gráfico 4

Evolución porcentaje de proyectos de ley sancionados de iniciativa ejecutiva que pasaron por Comisión de Conciliación (2002-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General Honorable cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República (Colombia).

Pero el sostenimiento a lo largo del tiempo de una situación como la descrita, puede ser extremadamente complejo, sobre todo si se tiene en cuenta que la tolerancia de los legisladores a una situación de delegación manifiesta tiende a ser limitada. Esto puede ser apreciado en la entrevista realizada por el autor —8 de junio de 2009— al senador Carlos Holguín, quien manifestó la necesidad de una reciprocidad entre Gobierno y Congreso, asegurando, además, que no se puede esperar lealtad y disciplina sin ella.

A esto también debemos sumarle las profundas condiciones de fragmentación inter e intrapartidaria experimentadas durante el período. Así, la ausencia de partidos disciplinados de gobierno, frente a los que no se puede apelar a la responsabilidad para contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad, conlleva una intensificación de la distribución de incentivos selectivos (Panebianco, 1988), es decir, recursos materiales que el Gobierno debió distribuir para el mantenimiento de la disciplina en un escenario de débiles identidades colectivas.

Período de transición. La reelección como momento de quiebre y la instalación definitiva del patrón transaccional, legislatura 03/04

La legislatura inmediatamente posterior, 2003-2004, no se caracterizó, en principio, por cambios de gran profundidad aunque sí por una intensificación de los elementos transaccionales ya percibidos en la anterior. Sin embargo, la acentuación de este tipo de perfil en los legisladores dejó de concentrarse en políticas específicas y comenzó a adquirir, aunque con menos vigor que en los casos antes mencionados, un carácter mucho más amplio. Así, si bien el ejecutivo mantuvo claramente el control de la agenda, los legisladores comenzaron a extender nuevos tipos de demandas que empezaron a ir más allá de sus intereses colectivos, concentrándose de manera más evidente en aquellos sectoriales e individuales, directamente vinculados a sus votantes o maquinarias políticas.

Esta tendencia se evidenció en la variación de los indicadores, sobre todo, aquellos referidos al volumen de legislación. Así, podemos observar una sensible disminución de la tasa de aprobación (ver Gráfico 3) que descendió un 18,6% –9,6 puntos porcentuales–, aunque todavía sensiblemente por encima de la del cuatrienio y de la de los legisladores durante el mismo período. A ello debemos sumarle un importante descenso en el número de decretos, apenas cuatro extraordinarios –delegados– y ninguno de carácter legislativo, que hizo que el volumen del total de la legislación, independientemente del mecanismo utilizado para hacerlo, también se haya reducido de modo consistente.

De forma simultánea, puede observarse un aumento del número de proyectos de iniciativa ejecutiva, excluyendo la ratificación de tratados, que debieron pasar por comisiones de conciliación —que creció en seis puntos porcentuales, con lo que se representa un aumento del 9,5%— y que mostraron una creciente tendencia por parte de los legisladores a debatir las iniciativas enviadas por el gobierno. No obstante ello, del mismo modo que ocurrió con la tasa de aprobación, éstos también siguieron manteniéndose por debajo del porcentaje del total del período legislativo.

Por último, el cambio más significativo puede observarse en el transcurso de tiempo que los proyectos promediaron en el Congreso de acuerdo a su iniciativa. Así, mientras que en el caso de los radicados por los legisladores se registró una ligera variación (+2,3%), en los de iniciativa ejecutiva el aumento fue del 32,4%. Pero la modificación más elocuente se observó en los de iniciativa ejecutiva, a excepción de la ratificación de tratados, que registraron un notable incremento que alcanzó un 158,6%. Así, aun cuando continuó siendo considerablemente más bajo que aquellos radicados por los legisladores —y que los de iniciativa ejecutiva, si se utiliza como referencia el total del cuatrienio—, se produjo una fuerte reducción de la brecha entre ambos y, aunque los primeros siguieran gozando de una clara prioridad en el tratamiento legislativo, ésta fue mucho menos intensa si se la compara con la primera legislatura.¹⁷

Así, al observar distintos casos de forma más específica, comenzamos a encontrar evidencias de los primeros síntomas de un Congreso menos receptivo, percibiéndose el final de la “luna de miel”. De hecho, a modo de ejemplo, podemos contemplar cómo por primera vez en diez años las comisiones económicas, con mayoría oficialista, devolvieron al ejecutivo un proyecto de presupuesto. Recordemos

¹⁷ Son varios los elementos que debemos tener en cuenta que pueden haberlos afectado. Estos van desde la realización de las elecciones locales y regionales que hacen que buena parte de los congresistas vuelven a ocuparse de sus “fortines electorales”, hasta el aumento de la presentación de proyectos gubernamentales caracterizados por una importancia relativamente baja (Por ej., la entrada gratuita a los museos el último domingo del mes) que alargan tránsito en el legislativo.

que, si bien el Congreso carece de capacidad de modificarlo de forma extensiva, sí puede solicitar la reasignación de las partidas.

Pero las resistencias no se limitaron solo a la ejecución de políticas públicas, sino que adquirieron un perfil más amplio, manifestándose en otros aspectos como la revelación de disconformidad con algunos miembros o, incluso, con la formación completa del gabinete. De hecho, en este sentido, el fracaso del referendo en las urnas, ocurrido durante esa legislatura, impactó fuertemente al ministro Londoño, cuya falta de flexibilidad en los procesos de negociaciones, deterioró su capacidad de interlocución con las mayorías legislativas. En este sentido, el presidente del Senado, Germán Vargas Lleras, hacía referencia, en una entrevista realizada por *El Tiempo* (19 de octubre de 2003), a que varios ministros eran ya insostenibles en el cargo, refiriéndose específicamente a Londoño, Alberto Carrasquilla y Martha Lucía Ramírez, al afirmar que:

[...] aún hay un grupo importante de congresistas que le estamos dando soporte al Gobierno. Los ministros no están empujando los proyectos [...]. Aquellos asuntos que el Presidente lidera tienen éxito. Lo que no debería ser es que el Presidente tenga que ocuparse de absolutamente todo.

En la misma dirección, aunque con una posición más corporativa, Carlos Holguín afirmaba la necesidad de un cambio en el estilo de gestión del Gobierno, al asegurar que:

Más que de personas se necesita cambio de estilo. Si son para que lleguen otras personas muy eruditas y muy importantes a seguir diciendo que no representan a nadie, que no tienen relación con la clase política, que los partidos políticos son despreciables y hay que extenderles la partida de defunción, no sacamos nada [...].

[...] Es que hoy en el Gobierno no hay nadie. Hay unos funcionarios muy ilustres, amigos del Presidente, pero a quién representan? Algunos se los adjudican a Peñalosa, pero eso tampoco es partido. Puede que se siga con que nadie represente a nadie. Eso tiene sus riesgos grandes [...]. (*El Tiempo*, 4 de noviembre de 2003).

Así, en las mismas filas del Gobierno también comenzaba a percibirse un creciente grado de inconformidad de los congresistas con

respecto al fuerte predominio legislativo ejercido por este, recogido, en nuestro caso, por el testimonio de la representante conservadora Tania Álvarez (entrevista realizada el 6 de abril de 2009) quien afirmaba que “sólo salían los proyectos que al Gobierno le interesaban”, y criticaba, además, su carácter técnico y su naturaleza “poco solidaria con los congresistas”.

Pero la situación que entonces comenzaba a perfilarse se hizo más evidente al acercarse la finalización de la primera parte de la legislatura. En esa oportunidad el Congreso modificó consistentemente –incluso en algunos aspectos, de modo contrario a las pretensiones del Gobierno– el paquete de reformas tributarias que el ejecutivo había enviado como consecuencia de la caída del referendo. En esas modificaciones se manifestó la tensión entre la necesidad del Gobierno de disciplina y la de los legisladores de responder a su electorado, visible, sobre todo, en la oposición del Partido Conservador a las modificaciones al IVA. En este caso ni los apremios financieros, ni la popularidad de un Presidente, con una fuerte capacidad de volver público el asunto, bastaron para evitar que el Congreso modificara el proyecto.

No obstante lo anterior, a pesar de observarse el deterioro del patrón de delegación y el fortalecimiento del transaccional, la situación estuvo muy lejos de mostrarnos a un legislativo opositor o recalcitrante (de hecho, por entonces, el tamaño de la bancada oficialista asistía a un claro aumento), aunque sí uno que comenzó a recuperar espacio dentro del proceso de toma de decisiones, reclamando mayor protagonismo tanto en el impacto sobre las iniciativas del Gobierno, como en la obtención de algún tipo de beneficio directo por el apoyo a las mismas.

Dentro de este marco, el Gobierno advirtió la necesidad de articular más eficazmente el diálogo con los congresistas, incluso a costa de una visible disminución del volumen, la eficacia y la eficiencia dentro del proceso legislativo. Aun cediendo terreno, esta estrategia le permitía mantener el control de la agenda, al concentrarse específicamente en aquellas iniciativas que representaban sus principales intereses. En esta clave puede ser entendida la designación de Sabas Pretelt, dueño

de un perfil mucho más proclive a los compromisos políticos que contrastaba con el estilo de confrontación que poseía su predecesor. De hecho, su primer acto fue la convocatoria a los partidos con representación en el Congreso a conformar comisiones prelegislativas con el objetivo de realizar propuestas de reforma del Estado, a la justicia y al sistema pensional (Medellín, 2006: 203) con el objetivo de evitar cualquier posibilidad de bloqueo de su agenda en temas que no pasarían desapercibidos frente a la opinión pública.

Esta situación no era casual, sobre todo en un escenario caracterizado por un punto de inflexión en la relación interinsitucional, producido por la radicación, durante la segunda parte de la legislatura, del proyecto de acto legislativo que permitiría la reelección presidencial. Esto no solo generó un intenso debate social, sino que, además, alteró intensamente la agenda legislativa al consumir gran parte de las energías del Gobierno y el Congreso. De hecho, el tiempo utilizado por este debate fue responsable, en buena medida, del importante número de proyectos de iniciativa ejecutiva que no fueron sancionados, produciendo un descenso de la tasa de éxito frente a la primera legislatura, ya que obligó al Gobierno a abandonar un importante número de sus iniciativas.

Pero fue justamente dicho proyecto el que continúa mostrándonos el mantenimiento del predominio presidencial, no solo como consecuencia del ya mencionado lugar de privilegio en la agenda legislativa, sino también, por el amplio apoyo recibido por las mayorías legislativas. Apoyo que fue evidente en el extenso número de legisladores de distintos partidos por el que fue presentado y por la abierta aceptación por parte de un importante número de candidatos con conocidas aspiraciones presidenciales que renunciaron a ellas y se alinearon detrás de Uribe y de su abrumadora popularidad.

Sin embargo, paralelamente debemos notar que el proyecto fue acompañando de una notable carga de demandas transaccionales por parte de los legisladores. Así, más allá del apoyo mayoritario, se constituyó en el principal incentivo para que los intercambios de tipo particularista comenzaran a intensificarse como mecánica regular de

transacción. De hecho, a través del patronazgo (Botero y Vélez, 2009) y de la capacidad de endorsar su popularidad a otros candidatos, que aumentaba las chances de una potencial reelección de los legisladores, se estableció una mecánica en la que el Gobierno ofrecía a las nuevas agrupaciones que conformaban al *uribismo*, recursos esenciales desde el punto de vista organizativo y electoral, y que garantizaban, a cambio, la constitución de una coalición mayoritaria a favor de la reelección y el sostenimiento de las iniciativas gubernamentales.

De este modo, el esquema de transacciones comenzó a revelarse cada vez de forma más evidente. De hecho, se constituyó en la estrategia dominante entre los legisladores *uribistas*. Al respecto el senador Francisco Murgueitio (entrevista realizada el 19 de marzo de 2009) afirmó: “En el tema de la reelección hubo una estrategia de varios parlamentarios que fue posicionarse en momentos clave para sacarle favores al Gobierno [...], no fue una estrategia original del Gobierno, pero este terminó cumpliendo con ella”.

Incluso, por entonces comenzaron a arreciar las denuncias de nombramientos de familiares de legisladores en puestos diplomáticos (Congreso Visible, 2006), o la presencia de otro tipo de intercambios con un fuerte contenido particularista, como los casos de Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, caracterizados por ser los más visibles ejemplos de compra de influencias. A ello podemos sumar otros tipos de estrategias como el aumento de la exposición pública mediante acciones, como la invitación de congresistas a los Consejos Comunales, caracterizados, por ejemplo, por operaciones como la de entrega de subsidios o viviendas. De hecho, como señala Medellín (2006: 232), “por entonces el Gobierno no parecía escatimar en gastos para incorporar partidas para viviendas rurales” contribuyendo así a la promoción de los legisladores que apoyaban el proyecto reeleccionista.

Así, las ambiciones e intereses del ejecutivo y de muchos miembros del legislativo se complementaban al representar unos –los legisladores– los votos necesarios para la aprobación del proyecto de reelección presidencial y al poseer, los otros –Gobierno–, los recursos esenciales para el mantenimiento de aparatos clientelistas

primordiales, en muchos casos, para alcanzar las propias reelecciones. En relación a esto, teniendo en cuenta que hablamos de un sistema donde la dirección de los partidos (y el mismo Presidente) tiene poca influencia sobre la designación de candidatos, crece la importancia de la distribución de incentivos selectivos, particularmente de recursos fiscales, como instrumento de consolidación de coaliciones de apoyo (Mustapic, 2000).

De este modo, el mecanismo para el establecimiento de disciplina se centró en el aumento del volumen de transacciones. Se estableció así una estrategia intermitente en la que alternaban aquellas orientadas hacia intercambios políticos y las de carácter particularista (Milanese, 2009 y 2011A). Dentro de este marco, y sobre todo, a medida que se acercaba la contienda electoral, la escasez de recursos generaba, simultáneamente, competencia entre los partidos, facciones y legisladores que formaban parte de la coalición, haciendo que, en algunas oportunidades, la posibilidad de lograr acuerdos fuese compleja y especialmente costosa.

La intensificación del patrón transaccional o la insuficiencia de la crisis como argumento de prolongación de la de legación, legislaturas 04/05 y 05/06

Pero si la legislatura 2003-2004 comenzó a mostrar un incremento del componente transaccional, esta tendencia comenzó a intensificarse en las 2004-2005 y 2005-2006, limitando parcialmente la posición de centralidad del Presidente en el sistema político. De hecho, ya antes de su comienzo se esperaba que la primera de éstas se caracterizara por una acentuación de las dificultades del ejecutivo para sacar adelante su agenda como consecuencia del alto nivel de fragmentación de la coalición y las tensiones internas que habían comenzado a experimentarse durante la legislatura anterior.

Además, aun cuando en términos generales el apoyo legislativo al gobierno estuvo lejos de desaparecer, la presencia de la crisis ya no se sostenía como argumento para mantener las tendencias delegativas. Comenzó así a presenciarse un aumento del ímpetu negociador de los

congresistas. El primer dato que nos da muestra de ello es el notable crecimiento de la tasa de aprobación de los proyectos de iniciativa legislativa, que pasó de oscilar alrededor del 40% en las legislaturas previas, hasta rozar el 57%. Esto nos revela una inversión de la tendencia presenciada hasta entonces, caracterizada por el mayor volumen de legislación producida por el poder ejecutivo. Se desvanece, de este modo, uno de los elementos que mostraba el claro predominio del gobierno sobre el proceso legislativo.

En este sentido, la prioridad recibida por el proyecto de acto legislativo de reelección presidencial jugó, nuevamente, un rol central en el establecimiento de una actitud más conservadora en lo referido al número de iniciativas radicadas por el gobierno,¹⁸ ya que disminuyó su impacto cuantitativo sobre la agenda. En contraposición, se experimentó un aumento consistente del número de aquellos sancionados que fueron iniciados por los legisladores —más de un 28%—, radicados, la mayor parte, por congresistas oficialistas y que representaron, en gran medida, una estrategia de pago colateral al apoyo al proyecto reeleccionista.

La tendencia previamente expuesta también se vio reflejada, aunque con menor intensidad, en lo referido a los tiempos de los trámites. La concentración de los esfuerzos en aprobar la reelección implicó, necesariamente, una menor atención al resto de los proyectos, por lo que se experimentó un aumento del período transcurrido en el Congreso tanto los de iniciativa ejecutiva como legislativa (ver Gráfico 3). De hecho, aun cuando los iniciados por el gobierno continuaron mostrando una clara preferencia en relación al total de los proyectos de iniciativa legislativa, por primera vez no lo hicieron en relación a su promedio a lo largo del cuatrienio. Por otro lado, si bien el número y la proporción de los últimos creció considerablemente, también lo hizo el promedio de tiempo que permanecieron en el Congreso desde su radicación hasta su sanción —mientras que la tasa de éxito mostró cambios poco significativos—, por lo que podemos

¹⁸ Lo hizo cerca de un 30% menos que durante la legislatura anterior, situación que también se visibilizó en el sensible aumento de la tasa de éxito ya que la radicación de aquellos estrictamente necesarios hizo que la proporción de sancionados fuese mayor.

afirmar que a pesar de que el impacto de los congresistas fue mucho mayor en lo relacionado al volumen de legislación, su eficiencia y eficacia no se modificó de manera sustancial (ver Gráficos 2 y 3).

Por último, nuevamente podemos observar un importante, y progresivo aumento de proyectos de iniciativa ejecutiva que fueron sancionados después haber pasado por la Comisión Accidental (junto a un visible aumento de los que recibieron objeciones presidenciales), situación que nos muestra un escenario de incremento de las negociaciones entre poderes que se intensificaría aún más en la legislatura posterior. Lo anterior nos permite afirmar la presencia de un Congreso que demostró una marcada propensión a disminuir su inclinación a subordinarse al ejecutivo, observable, específicamente, en casos como el de la reforma de la Ley 100, el Estatuto de Contratación Administrativa, la Reforma Pensional, la Reforma Tributaria, cuyos resultados distaron en medida considerable de las intenciones gubernamentales o en proyectos como el de Protección a los Inversionistas o el presupuesto para el año 2005. De hecho, las mayores tensiones se registraron alrededor de los proyectos económicos, que generó un fuerte estrés en la relación con el ministro Carrasquilla fuertemente cuestionado por el Congreso.

Estas tensiones se encargaron de demostrar la presencia de intereses contradictorios entre los legisladores oficialistas y entre muchos de éstos con el propio gobierno. De hecho, la heterogeneidad de la bancada *uribista* y la competencia existente dentro de ella por recursos políticos explicaba, en buena medida, el porqué del aumento de las transacciones y el carácter fuertemente individualista de éstas. A pesar de ello, de manera simultánea, continuaban su trámite otras iniciativas del ejecutivo –como la Ley de Justicia y Paz y la reelección presidencial– que llegaron a buen puerto gozando de un tránsito legislativo caracterizado por la carencia de grandes obstáculos, lo que permitió observar la escasa separación de propósitos.

Observamos entonces una situación donde los legisladores comenzaron a demandar mayores niveles de intercambios, evidenciando posiciones más autónomas, enfocadas en su propia agenda, aunque

lejos de transformarse en actores recalcitrantes que bloqueasen el proceso de toma de decisiones gubernamentales. En este contexto, continuaba el predominio gubernamental en algunas áreas de políticas clave, pero frente a un legislativo que lo hacía en relación al volumen total de producción legislativa, mostrando un perfil más proactivo.

Esa misma lógica también se hizo visible en la disminución de los mensajes de urgencia —que durante las dos últimas legislaturas descendió a cuatro y seis, respectivamente, frente a los doce y once de las dos primeras. De hecho, interpretamos la más modesta utilización de este instrumento como un menor afán por parte del gobierno por darle prioridad a sus iniciativas, sobre todo para no afectar la marcha del proyecto reeleccionista, evitando, además, estresar la relación entre poderes y contribuyendo así a disminuir la brecha entre los tiempos de sanción entre de las iniciativas ejecutivas y legislativas que, durante la legislatura 2005-2006, fue la menor del cuatrienio.

Pero, por otro lado, no podemos dejar de notar la recurrente utilización de las objeciones presidenciales. De hecho, después de una sensible disminución percibida en la legislatura anterior, que mostró a un ejecutivo más tolerante frente a las iniciativas legislativas, se registró un nuevo pico, no solo en términos absolutos, sino también en relación al número de proyectos sancionados. Esto significó que, aunque el gobierno toleró el importante aumento en el volumen de legislación por parte de los congresistas, intentó reducir el impacto que podía tener sobre su gestión, sobre todo en lo referido a las finanzas públicas. Esta idea se refuerza si además tenemos en cuenta que durante la legislatura 2004-2005 el total de las objeciones estuvo dirigido a proyectos de iniciativa legislativa y, dentro de ellos, a aquellos de carácter regional o particularista.

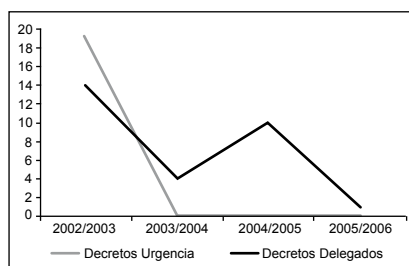
En este sentido también debemos tener en cuenta que, aunque el número de objeciones haya sido alto, la proporción de insistencias fue la más baja del período,¹⁹ situación que nos da una nueva mues-

¹⁹ Un 33%, frente a un 52,9 y 50% de las legislaturas 2002-2003 y 2003-2004, respectivamente, y un 42,8% de la 2005-2006.

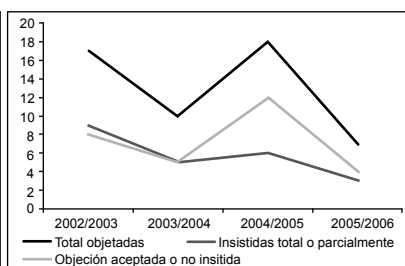
tra de que, si bien durante en esta legislatura se intensificó el patrón de transacciones, este no necesariamente implicó un aumento de la conflictividad. Algo similar también puede ser contemplado en el importante número de decretos delegados –sumando los extraordinarios y los expedidos en uso de facultades directas otorgadas por la Constitución Política– por el legislativo al gobierno, que también evidencia una sintonía entre ambos y demuestra cómo los elementos de delegación y/o subordinación no desaparecieron por completo.

Gráfico 5

Número de decretos de acuerdo legislatura (2002-2006)

**Gráfico 6**

Número de objeciones presidenciales insistencias del Congreso por legislatura (2002-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República (Colombia).

Se tienen en cuenta los vetos realizados desde el día de inicio hasta el de finalización del período presidencial. Los vetos están indicados en el año legislativo que pueden no coincidir con el de la sanción de la Ley por parte del Congreso.

Las insistencias están indicadas de acuerdo al año legislativo del veto y pueden no coincidir con la fecha de la insistencia misma.

Finalmente, la posterior y última legislatura del primer gobierno de Uribe puede ser interpretada como un escenario de transición, caracterizado por la continuación y acentuación de la tendencia anteriormente descrita. Situación que puede ser observada tanto en la tendencia alcista de la tasa de aprobación y de la productividad de los legisladores –que superó el 70%–, que alcanzó niveles sin precedente en el período, como por la notable convergencia del promedio de tiempo transcurrido en el Congreso por los proyectos iniciados por

ambos poderes, aun cuando los de iniciativa ejecutiva mantuvieron una ligera preferencia (ver Gráfico 3).

Todo esto ocurrió en un escenario muy particular, convulsionado por la visibilización de escándalos vinculados a la *parapolítica* y en el que la coyuntura electoral —que usualmente tiende a distorsionar los patrones de normalidad del trabajo legislativo, sobre todo cuando se renueva la totalidad del Congreso— que se avecinaba, y contribuyó a profundizar el patrón de transacciones, que, a diferencia de la 2004-2005, se caracterizó por una más marcada lógica de cooperación entre ejecutivo y legislativo, visible, por ejemplo, en el menor número de objeciones presidenciales e insistencias observadas durante el período presidencial.²⁰ Ésta se basaba en el arrastre que producía el previsible triunfo de Uribe que, junto a los recursos provenientes del ejecutivo, aún sin constituirse en una garantía de victoria, aseguraba una considerable ventaja estratégica desde el punto de vista electoral.²¹

De hecho, este escenario se inauguró *de facto*, por el fallo de la Corte Constitucional del 25 de octubre de 2005, que declaró exequible al acto legislativo que permitió la reelección presidencial. Fue justo en ese momento que se cerró el ciclo de relativa incertidumbre abierto con su sanción legislativa el 27 de diciembre de 2004. Así, cuando la discusión sobre la constitución de un partido *uribista* había fracasado, comenzamos a presenciar el inicio de la formación de una coalición más estable, basada en la presencia de un líder capaz de asegurar, simultáneamente, una amplia participación burocrática en el aparato estatal y un fuerte arrastre producto de sus notables niveles de popularidad. Todo ello en un escenario en el que las garantías de reelección que podían brindar los partidos de forma autónoma, como

²⁰ También, a diferencia de las legislaturas previas, en la falta de llamado a sesiones extraordinarias en diciembre. Esto se debió, por un lado, a que el gobierno logró buenos resultados con sus proyectos principales (como el presupuesto para el año posterior, la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur o la Ley de Zonas Francas) y, por el otro, a que cada legislador volvió a su distrito como consecuencia de las elecciones que se avecinaban.

²¹ De hecho, en este sentido, como demuestran Botero y Rodríguez Raga (2006) aquellos que ya ocupaban una curul en el Congreso apoyaban a Uribe y ostentaban los renglones iniciales de las listas fueron los que experimentaron las mayores chances de ser electos.

consecuencia de su escasez de recursos, fuerte fragmentación y escasa organización interna, reforzaba la dependencia de los legisladores frente al poder ejecutivo.

De hecho, en torno a las condiciones ventajosas que éste ofrecía comenzaron a establecerse los partidos *uribistas* que, a pesar de su naturaleza inicialmente *ad hoc*, iniciaban un proceso en el que, de manera paulatina, se constituirían en organizaciones de moderada estabilidad –aunque más intensamente, durante su segundo gobierno a través de un esquema de distribución de carteras ministeriales–, permitiendo al *uribismo* empezar a incorporar características que lo acercaban a la lógica de una coalición de gobierno, aunque todavía evidentemente débil, en lugar de una estrictamente legislativa. Sobre ello tampoco podemos olvidar la influencia ejercida por la Reforma Política de 2003, que logró incentivar el establecimiento de condiciones que permitieron el inicio de un proceso de agregación partidaria, como el caso de la U, o de refortalecimiento, como ocurrió en el caso del Partido Conservador.

Al retomar la idea del volumen de legislación, podemos observar que la coyuntura electoral ejerció un importante impacto cuantitativo sobre éste, visible en el notable aumento de la tasa de aprobación del poder legislativo –como resultado de la necesidad de mostrarse al electorado, en un escenario en el que el gobierno tenía asegurada su reelección– y la consecuente disminución de la del ejecutivo. Incluso, como puede observarse en el Gráfico 3, podemos notar la mayor brecha existente entre ambas a lo largo del cuatrienio y una inversión del escenario inicial. Además, a diferencia de otras legislaturas, donde este dato cambiaba, de manera parcial, producto de los decretos ejecutados por el gobierno, esto no ocurrió durante la 2005-2006. De hecho, podemos enumerar solo uno, por lo que el impacto sobre el volumen de legislación quedó prácticamente inalterado, mostrándonos, además, una disminución de la tendencia delegativa percibida en legislaturas anteriores.

Dentro de este marco, el aumento de las leyes iniciadas por los congresistas se caracterizó por la presencia de un fuerte contenido

particularista, fundamentalmente, por la ejecución de políticas de *porke barrel*, esenciales para los legisladores durante períodos electorales, ya que implican, para gran parte de ellos, un indispensable impulso para conseguir la reelección. Éstas representaron parte fundamental de la creciente lógica de transacciones —junto a la mayor proporción de proyectos de su iniciativa que debieron pasar por la Comisión de Conciliación— a la que el gobierno debió incurrir para mantener el apoyo de buena parte de sus mayorías legislativas. Lo anterior nos da la pauta de una pérdida de intensidad en relación al control del proceso legislativo por parte del ejecutivo, sin embargo, la más limitada incidencia en el volumen de legislación no se manifestó en su eficacia como promotor de sus propias iniciativas.

Finalmente, también es interesante destacar que esta estrategia, evidentemente sumada a la posibilidad legal de reelección presidencial, contribuyó a que el gobierno lograra evitar el síndrome del “pato cojo”, concediéndosele al jefe del ejecutivo niveles de disciplina indispensables para sostener los proyectos radicados durante la última legislatura y aquellos provenientes de la anterior, situación que se hizo visible en la mayor tasa de éxito de todo el período presidencial. Además, la popularidad con la que contaba, sumada a los recursos gubernamentales y al efecto reagrupante producido por la reforma política de 2003 simplificaron enormemente la posibilidad de establecer una coalición pre-electoral que facilitara la previsión de escenarios futuros con mayor facilidad.

Consideraciones finales

Como puede observarse a lo largo del presente trabajo, el patrón de relaciones entre poderes combinó tanto elementos delegativos como transaccionales, caracterizándose por una naturaleza dinámica y cambiante. Dentro de este marco, en una coyuntura caracterizada por una fuerte crisis, la primera legislatura se distinguió por una lógica de subordinación en la que el Congreso le cedió la definición de la agenda y el control de proceso legislativo al Gobierno. Sin embargo, paulatinamente, comenzaron a aparecer elementos transaccionales orientados, en el inicio, hacia intercambios políticos pero que, de manera progresiva, aumentaron su componente particularista. De este modo, a

medida que la intensidad del escenario crítico disminuía y se cerraba el ciclo de “luna de miel”, los congresistas comenzaron exigir una mayor participación en ese proceso, recuperando parte del espacio cedido a un gobierno que había adquirido la capacidad de definir el rumbo político con un extraordinario grado de discrecionalidad.

Así, aun cuando la agenda favoreció visiblemente al gobierno que nunca perdió su posición de centralidad en el sistema político, los congresistas se mostraron capaces de establecer una lógica de intercambios, basada en una estrategia que les permitió tanto, proteger sus preferencias dentro del *status quo*, como responder a las demandas o intereses de sus electorados particulares. De este modo, se hicieron visibles ineludibles tensiones e intercambios vinculados a políticas sectoriales en las que los legisladores no estaban dispuestos a ceder espacios, rompiendo con los potenciales escenarios de pura verticalidad, aunque, evidentemente, sin llegar a una lógica de estricta horizontalidad.

Dentro de este marco, la continuación del proceso se caracterizó por una marcada tendencia decreciente del patrón delegativo que obligó al gobierno a apelar, cada vez con mayor intensidad, a estrategias fuertemente atadas a las rentas y al patrimonialismo como estrategias de producción de disciplina en su coalición. Esto se debió, en buena medida, a una estructura institucional que incentivaba que las posibilidades de éxito de un legislador fueran escasamente influidas por la dirección del partido al que pertenecían, situación que aumentó de modo inevitable los incentivos para la realización de intercambios particularistas como elemento disciplinador. A esto se suma la relativa debilidad de los poderes constitucionales del Presidente que, aunque le permitieron liderar el proceso de formación de la agenda, fueron insuficientes a la hora de controlar el proceso legislativo, exclusivamente, a través de ellos, obligándolo a abandonar posiciones óptimas, reafirmando el perfil negociador del Congreso y materializando un escenario de centralismo limitado (Mustapic, 2000).

En síntesis, aún lejos de hacer referencia a un legislativo irrelevante, tampoco se puede negar la debilidad observable en cuanto a la sepa-

ración de propósitos. Es decir, la relativamente escasa distancia entre las preferencias manifestadas entre gobierno y mayorías implicó una tendencia hacia la yuxtaposición entre las posiciones de ambos que restringió la imposición recíproca de límites, en un escenario caracterizado por la acomodación y no por el choque de intereses. Pero, simultáneamente, la fragmentación de los partidos y su debilidad como estructuras de intermediación política, junto a su escasa estructuración del sistema de partidos y al calendario electoral, reactivaron el perfil negociador de los congresistas, que aumentó los costos del disciplinamiento y estableció un proceso de “represidencialización” del sistema (Milanese, 2011A).

Referencias Bibliográficas

- Archer, Ronald P. y Shugart, Matthew (1997). “The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bavastro, Roberto (2003). “Diseño institucional y proceso de toma de decisiones: los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno”, en *Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association (LASA)*, Dallas, marzo 27-29.
- Botero, Felipe (2007). “Colombia: ¿democracia, paracracia o simplemente desgracia?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. especial 2007, pp. 97-111.
- (2006). “Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales? En Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (eds.), *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá: Ediciones Uniandes, Fundación Konrad Adenauer, pp. 139-159.
- Botero, Felipe y Vélez, Cristina (2009). “¿Reelegir o no reelegir? Reforma del sistema de elección presidencial en Colombia”, Ponencia elaborada para el congreso internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, Brasil, junio 11-14.
- Cárdenas, Mauricio, Junguito, Roberto y Pachón, Mónica (2006). “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, en Banco Interamericano de Desarrollo, research network working paper # R-505.

- Carroll, Royce y Shugart, Matthew (2006). "Neo-Madisonian theory and Latin American institutions", en *e-Scholarship Repository, Center for the Study of Democracy*, University of California, Irvine.
- Congreso Visible (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006. Entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Corrales, Javier (1999). "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, n° 153 (Apr. - Jun., 1999), pp. 3-29.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (2001). "The institutional determinants of economic policy outcomes", en McCubbins, Mathew D. y Haggard, Stephan (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2002). "Epilogue: Latin American's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislature Politics in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Crisp, Brian e Ingall, Rachael (2002). "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia". *American Journal of Political Science*, 46(4), pp. 733-748.
- Duque Daza, Javier (2006). "Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos, 1974-2006". *Convergencia*, mayo-agosto 2006, año/vol 13, número 041, pp. 173-209.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2006A). "Estrenando sistema de partidos", *Análisis Político*, vol. 19 n° 57, agosto.
- _____ (2006B). ¿Más partidos? En *La encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma.
- Hartlyn, Jonathan (1998). "El presidencialismo y la política colombiana", en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), en *La crisis del presidencialismo*, vol. 2, Madrid: Alianza Editorial.
- Lijphart, Arend (1988). *Le democratie contemporanee*, Bologna: Il mulino.
- Medellín Torres, Pedro (2006). *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Milane, Juan Pablo (2011A). "Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo durante el primer gobierno de Álvaro Uribe", *CS8*, julio-diciembre.

- Milanese, Juan Pablo (2011B). Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones ejecutivo-legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina. Tesis de doctorado, Università degli Studi di Bologna.
- Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, *Desarrollo Económico*, vol. 39, N.156, enero - marzo, pp. 571-595.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5 No. 1, January 1994: 55-69.
- Pachón, Mónica (2004). "Congreso y partidos políticos en Colombia: una mirada a las instituciones," en Cepeda, Fernando (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2003). "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive", presentado en la *Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Dallas, marzo 27-29.
- Pachón Mónica y Shugart, Matthew (2008). "Party System Rationalization and the Mirror Image of Interparty and Intraparty Competition: The Adoption of Party Lists in Colombia," en *Primer Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política*, Bogotá, Septiembre 30-Octubre 4.
- Panbianco, Angelo (1988). *Political parties: organization and power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizarro, Eduardo (2002). "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales", en Gutiérrez, Francisco (ed.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá: Norma.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe (2006). "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política* 26(1): 138-151.
- Samuels, David. y Shugart, Matthew (2009). *Presidents, parties, prime ministers*, agosto, 2009. <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/samuels-shugart.html>
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* 1. Cambridge: Cambridge, University Press.
- Shugart, Matthew S. (2007). "Comparative Executive-Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design", en Rhodes, R.A.W. Binder, Sarah y Rockman, Bert (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

- Shugart, Matthew S. y Haggard, Stephan (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," en McCubbins Mathew D y Haggard, Stephan (ed.), *Structure and Policy in Presidential Democracies*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Mainwaring, Scott (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew, Moreno, Erika y Fajardo, Luis (2007). "Deepening Democracy through Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia," en Welna, Christopher y Gallón, Gustavo (eds.), *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Ungar, Elisabeth (2006). "Los partidos en el Congreso: unas de cal y otras de arena. Septiembre 2006", *UNPeriodico*, Universidad Nacional de Colombia. <http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/95/05b.html>
- Vargas, Alejo (2004). "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados: políticas, estrategias y doctrinas", *Nueva sociedad*, n° 192 (jul.-ago.) pp. 85-97.
- Vélez, Cristina, Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). "Y se hizo la reforma. Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política de 2003", en Hoskin, Gary y García, Miguel (eds.). *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá: Uniandes– Cesó.

Entrevistas

- Álvarez Hoyos, Tania. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 6 de abril de 2009.
- Arcila Córdoba, José Luis. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 15 de mayo de 2009.
- Barragán, Carlos Hernán. Senador, período 2002-2006. Cali, 11 de mayo de 2009.
- Castro Gómez, Santiago. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 20 de marzo de 2009.
- Chamorro Cruz, Jimmy. Senador, período 2002-2006. Cali, mayo 22.mp3
- García, Jesús Ignacio. Representante a la Cámara período 2002-2006. Payán, 25 de abril de 2009.

Giraldo, Jorge Homero. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 13 de marzo de 2009.

Holguín Sardi, Carlos. Senador, período 2002-2006. Cali, 8 de junio de 2009.

López, Alexander. Senador, período 2002-2006. Cali, 6 de julio de 2009.

Murgueitio, Francisco. Senador, período 2002-2006. Cali, 19 de marzo de 2009.

Pinilla Marzo, Carlos. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Popayán, 22 de mayo de 2009.

Restrepo Gallego, Griselda. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 17 de abril de 2009.

Toro, Dilian Francisca. Senadora, período 2002-2006. Cali, 18 de mayo de 2009.

Urrutia, María Isabel. Representante a la Cámara, período 2002-2006. Cali, 9 de marzo de 2009.

