OBRA DE FRANCISCO LEAL BUITRAGO

Estudios sobre el Congreso de la República de Colombia

La contribución de Francisco Leal Buitrago

TOMO I

Universidad de los Andes · Universidad Nacional de Colombia

Estudios sobre el Congreso de la República de Colombia

La contribución de Francisco Leal Buitrago

Para citar este libro: http://dx.doi.org/10.7440/2016.35

Obra de Francisco Leal Buitrago

Tomo I

Estudios sobre el Congreso de la República de Colombia

La contribución de Francisco Leal Buitrago

Laura Wills-Otero
Angelika Rettberg
(edición académica y compilación)

Universidad de los Andes
Universidad Nacional de Colombia

Leal Buitrago, Francisco, 1937-
Obra de Francisco Leal Buitrago. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes; Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación, 2016.
Tomo I; 376 páginas; 17 × 24 cm.

Contenido: Tomo I. Estudios sobre el Congreso de la República de Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago / Laura Wills-Otero, Angelika Rettberg (edición académica y compilación) – Tomo II. Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago / Angelika Rettberg, Laura Wills-Otero, Luis Javier Orjuela Escobar (edición académica y compilación)

ISBN 978-958-774-454-5

1. Leal Buitrago, Francisco, 1937- – Colecciones de escritos 2. Colombia – Política y gobierno I. Wills-Otero, Laura II. Rettberg Beil, Angelika III. Orjuela Escobar, Luis Javier IV. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política V. Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría de Investigación VI. Estudios sobre el Congreso de la República de Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago VII. Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago VIII. Tít.

CDD 320.9861 SBUA

Primera edición: noviembre del 2016

© Francisco Leal Buitrago
© Laura Wills-Otero, Angelika Rettberg Beil (edición académica y compilación)
© Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política
© Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación, Editorial Universidad Nacional de Colombia

ISBN Obra: 978-958-774-453-8
ISBN Obra *e-book*: 978-958-774-456-9
ISBN Tomo I: 978-958-774-454-5
ISBN *e-book* Tomo I: 978-958-774-457-6
DOI: http://dx.doi.org/10.7440/2016.35

Corrección de estilo: Paola Molano
Diagramación interior: Andrea Rincón
Diseño de cubierta: Esteban Zuluaga

Impresión:
Javegraf
Teléfono: 4161600
Bogotá, D. C., Colombia

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.° 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
http://ediciones.uniandes.edu.co
infeduni@uniandes.edu.co

Departamento de Ciencia Política
Publicaciones Facultad de Ciencias Sociales
Carrera 1.ª n.° 18A-12, bloque G-GB, piso 6
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 4819
http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co
publicacionesfaciso@uniandes.edu.co

Editorial Universidad Nacional de Colombia
Avenida El Dorado n.° 44A-40
Hemeroteca Nacional Universitaria,
primer piso, ala oriental
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Universidad Nacional de Colombia | Vigilada Mineducación. Creación de la Universidad Nacional de Colombia: Ley 66 de 1867. Acreditación institucional de alta calidad: Resolución 2513 del 9 de abril del 2010, Mineducación. Régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia: Decreto 1210 de 1993.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Prólogo · xi
Angelika Rettberg y Laura Wills-Otero

Introducción a la contribución de Francisco Leal Buitrago a los estudios del Congreso de la República de Colombia · xv
Laura Wills-Otero
Breve síntesis · xvi
Primera parte · xviii
Segunda parte · xxi
Lo que siguió en estudios sobre el Congreso · xxiv
Bibliografía · xxviii

ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO EN COLOMBIA ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO POLÍTICO NACIONAL, 1930-1970 · 1

Unas palabras · 3

Introducción · 5

PRIMERA PARTE
Definición política del Parlamento colombiano y su ubicación histórica en el contexto del desarrollo político nacional · 11

Capítulo primero
Definición teórica del centro de poder legislativo · 13

Capítulo segundo
El nuevo carácter político de los años treinta · 21
Factores propicios al cambio estructural iniciado en 1930 · 21

Gobierno del presidente Enrique Olaya Herrera · 25
Primer gobierno del presidente Alfonso López · 27
Poder político del Legislativo · 29
Acentuamiento de los desequilibrios estructurales · 31
Formación del sistema corporativo oligárquico de dominación económica · 36

Capítulo tercero
Bases políticas para una contrarrevolución · 41
El gobierno del presidente Eduardo Santos · 42
Segundo gobierno del presidente Alfonso López · 44
Gobierno del presidente Alberto Lleras · 47
Sistema de alianzas políticas de la oligarquía · 49
Síntesis analítica de los gobiernos de los presidentes Eduardo Santos, Alfonso López y Alberto Lleras · 53

Capítulo cuarto
La contrarrevolución en marcha · 57
El gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez · 57
Síntesis analítica del gobierno del presidente Ospina Pérez · 64
Gobierno del presidente Laureano Gómez · 65
Imperialismo y dependencia estructural · 66
Provocación del intervencionismo militar como solución transitoria de la crisis política · 70
Síntesis analítica del gobierno del presidente Gómez · 75

Capítulo quinto
El experimento militar, fundamento de la desviación del sistema político · 79
Gobierno del presidente Gustavo Rojas Pinilla · 79
Lucha política de clases y control del sistema político oligárquico · 82
Síntesis analítica del gobierno militar · 89

Capítulo sexto
Sometimiento militar y formalización de la dinámica coalicionista · 93
Gobierno de la Junta Militar · 93
Culminación del sistema de alianzas bipartidarias de la oligarquía · 97
Gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo · 98

Síntesis analítica del gobierno del presidente Lleras Camargo · 107

Capítulo séptimo
Crisis de la dinámica política del Frente Nacional · 111
Gobierno del presidente Guillermo León Valencia · 111
Tensiones sociales y desajuste político del sistema · 115
Síntesis analítica del gobierno del presidente Valencia · 124

Capítulo octavo
Reformismo desarrollista: fracaso y frustración del sistema · 127
Gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo · 127
Situación política de clases en el marco desarrollista del Frente Nacional · 133
Debilidad política de la capacidad reformista del sistema · 140
Planteamiento de la ruptura del sistema y visualización de su crisis · 147

Capítulo noveno
Perspectivas generales del sistema político colombiano · 159

SEGUNDA PARTE
Análisis histórico de algunas variables significativas del congreso colombiano · 167

Capítulo primero
Las funciones de las legislaturas · 169
Las funciones legislativas y el Congreso colombiano · 177

Capítulo segundo
Ausentismo parlamentario · 181
Presentación y operacionalización de la variable · 181
Número de sesiones · 182
Ausentismo personal y su relación con el número de sesiones · 190
Conclusiones generales · 204

Capítulo tercero
Eficiencia legislativa · 207
Presentación y operacionalización de la variable · 207
Producción legislativa · 210
Relación entre producción legislativa y ausentismo parlamentario · 218

Eficiencia legislativa y su relación con la producción legislativa · 225
Relación entre eficiencia legislativa y ausentismo parlamentario · 239
Conclusiones generales · 243

Capítulo cuarto
Poder político del Congreso · 247
Presentación y operacionalización de la variable · 247
Poder político absoluto según iniciativa legisladora · 249
Poder político relativo según iniciativa legisladora · 254
Conclusiones generales · 259
Consideraciones generales para la operacionalización de la variable *poder político* del Congreso · 261

Apéndice
Política de compromiso · 265

ARTÍCULOS · 275

El Congreso: esquema de análisis · 277
Estudio diacrónico · 280
Estudio sincrónico · 290
El proceso legislativo · 293

Características básicas y experiencia de cambio de los congresistas · 309
Características básicas de los congresistas · 310
Indicadores sociales de los congresistas · 318
Variación de las características sociales del congresista según la región y el desarrollo económico del departamento representado · 332
Conclusiones · 337

Bibliografía · 339
Libros · 339
Capítulos de libros · 340
Artículos de revistas · 343

Prólogo

Angelika Rettberg y Laura Wills-Otero

Con esta recopilación, el Departamento de Ciencia Política y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes rendimos un sentido y respetuoso homenaje a Francisco Leal Buitrago. En esta obra, se recogen sus principales contribuciones a campos como los estudios legislativos, el Estado, la seguridad nacional y el clientelismo. Los propósitos de la recopilación son celebrar el aporte de quien ha sido un artífice fundamental del desarrollo de las ciencias sociales en Colombia y poner al alcance de las nuevas generaciones de estudiantes y académicos el conocimiento pionero producido por Leal.

Cuando ingresó a la Escuela Militar de Cadetes, en 1955, a los dieciocho años, Pacho no imaginó cuánto lo iba a marcar esa experiencia. Ser oficial de ingenieros en la Comisión Geodésica, cuya misión fue producir las bases para perfeccionar la cartografía del territorio colombiano, fue una experiencia formadora para el joven Leal. Recorrió regiones desconocidas para él, como el Urabá y parte de la costa pacífica, y vivió de cerca algunas de las experiencias desgarradoras propias del periodo conocido como la Violencia. Esos años lo llenaron de interrogantes.

No sorprende, por consiguiente, que, tras su experiencia en la Fuerza Pública, concluida en 1962, ingresara al programa de Sociología de la Universidad Nacional, del cual se graduó en 1967. En ese programa, en compañía de grandes académicos como Orlando Fals Borda, Leal desarrolló algunas de las principales bases e inquietudes que marcarían su futura producción intelectual sobre las especificidades y los vacíos del régimen colombiano. Más relevante para su consolidación como investigador, quizás, fue su decisión de embarcarse en un doctorado en la Universidad de Wisconsin (Madison), en 1971, con el apoyo del Land Tenure Center. Leal se convirtió así en miembro de un pequeño grupo de académicos colombianos que contribuyó a la tímida pero progresiva profesionalización de las ciencias sociales en Colombia.

Los temas que ha tratado Leal (la preocupación por el Estado y el régimen, la seguridad y las sucesivas crisis) son fieles reflejos de las épocas que ha vivido el país. Leal elevó los estándares con los que los académicos indagaban, calificando el debate público y confrontando las afirmaciones ligeras. No en vano sus publicaciones aún hoy forman parte del canon de la ciencia política colombiana y latinoamericana, como lo muestra la presencia de sus lecturas en los cursos de fundamentación de pregrado y posgrado, en las decenas de programas universitarios que hoy se dedican al estudio de la política en Colombia.

Además de su contribución al conocimiento de la realidad política colombiana, Leal ha tenido una particular capacidad y visión estratégica para la construcción institucional. Fue contratado por Gary Hoskin para el recién fundado Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en 1968, y fue una de las personas que ayudó a construir ese departamento pionero en Colombia. Allí, creó la Maestría en Ciencia Política entre 1974 y 1975. Luego, pasó a la Universidad Nacional de Colombia, donde, en 1986, fundó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Al año siguiente, fundó la revista *Análisis Político*, que, junto con *Colombia Internacional* del Departamento de Ciencia Política, es hoy una de las revistas mejor indexadas del país. Tras su regreso a la Universidad de los Andes, lideró la integración en la naciente Facultad de Ciencias Sociales de cinco departamentos (Antropología, Ciencia Política, Historia, Lenguajes y Estudios Culturales y Psicología), que hasta el momento operaban de manera autónoma y poco coordinada. También anexó el Centro de Estudios Internacionales (CEI), hasta entonces independiente, al Departamento de Ciencia Política y fundó la *Revista de Estudios Sociales*, hoy parte de los más destacados índices de producción. A todas luces, el caso de Leal es el de un gran académico con un agudo olfato para la gestión y las oportunidades académicas.

Tanto es así que incluso después de su jubilación, en el 2005, cuando, en sus propias palabras, abandonó la lucha "de clases" que le imponían sus compromisos docentes, Leal ha continuado con una activa participación en el mundo académico y como intelectual público. Es invitado frecuentemente a foros, congresos nacionales e internacionales y eventos políticos, en los que, con su acostumbrada franqueza y vigor, expresa opiniones que reflejan su profundo conocimiento de la realidad nacional.

En sus andares, Francisco Leal Buitrago ha contado con la compañía de su esposa por casi cincuenta años, Magdalena León, ella misma una académica consumada que ha marcado los estudios de género. Tienen dos hijas, Claudia María y Marta Viviana, a quienes Leal ha transmitido sus inquietudes intelectuales, y dos nietos, Siena y Niko, que han logrado sacar al Leal abuelo.

Entre una vastísima colección de libros, capítulos, artículos y ponencias de su autoría, en esta obra destacamos, en nuestra opinión, sus contribuciones

académicas más influyentes: *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia. Análisis histórico del desarrollo político nacional 1930-1970* (1973), *Estado y política en Colombia* (1989), *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional* (1990), *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia* (1994) y *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005* (2006). Los temas de cada uno de estos libros generaron reflexiones posteriores del autor, consignadas en artículos y capítulos que podríamos llamar *de seguimiento* y que permiten ver la continuidad, la profundización y la transformación de su pensamiento. Incluimos una selección de esas publicaciones posteriores, con el propósito de mostrar lo que consideramos un reflejo más completo de cada uno de los hilos conductores que atraviesan la obra de Francisco Leal Buitrago, quien, como es propio del mundo académico, continuó las pesquisas en torno a sus inquietudes. Finalmente, los volúmenes que componen esta obra están precedidos por una introducción elaborada por colegas de las ciencias sociales en Colombia, que ubican la obra de Francisco Leal Buitrago en su contexto histórico y en la literatura académica y discuten los aspectos y las contribuciones más destacados. El broche de oro de estos volúmenes lo constituye una remembranza o autobiografía que será publicada por primera vez.

Francisco Leal Buitrago ha dejado una huella indeleble en las ciencias sociales colombianas. Esta obra es un tributo, hecho con gran cariño, a ese legado.

Introducción a la contribución de Francisco Leal Buitrago a los estudios del Congreso de la República de Colombia

Laura Wills-Otero[*1]

En 1973, la editorial Tercer Mundo publicó el libro *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, tomo I, *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*, de Francisco Leal Buitrago, el cual fue pionero en una disciplina que en esa época apenas estaba naciendo. El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes se había creado en 1968. A este habían llegado profesores jóvenes y estudiantes doctorales que provenían de la academia norteamericana, en donde la tendencia en las investigaciones era la neopositivista. Esta corriente influyó en el trabajo mencionado, además de los neomarxismos predominantes en la región en esa época. En otro libro, que fue coeditado por cinco profesores (Gary Hoskin, Harvey Kline, Dora Röthlisberger, Armando Borrero y el mismo Francisco Leal Buitrago), predomina la visión neopositivista. Ese libro se tituló *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, tomo II. Fue publicado por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y la Cámara de Comercio de Bogotá, en 1975.

Estos dos trabajos, publicados en el curso de dos años, fueron los primeros y únicos estudios académicos rigurosos que en esa época estudiaron el Congreso como tema de investigación. Después de estos, pasaron más de dos décadas

* Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

1 Agradezco a Viviana Sarmiento, estudiante del pregrado en Ciencia Política, y a Congreso Visible por su apoyo en la elaboración de esta introducción.

para que el Departamento recuperara el interés por el Legislativo como objeto de análisis y tomara la decisión, en 1998, de fundar, con el liderazgo de Elisabeth Ungar, el observatorio de la rama legislativa Congreso Visible, que hoy en día se reconoce como el más completo y consolidado en el país. El trabajo de Leal Buitrago y el de Hoskin *et al.* han sido fuentes de inspiración de los estudios que se han hecho sobre la institución. Más de cuarenta años después de haber sido publicados por primera vez, su relevancia los mantiene vigentes y justifica su reedición. El libro mencionado de varios autores fue reeditado por Ediciones Uniandes, en el 2011, con el título de *Un estudio del Congreso colombiano*, con prólogo de Mónica Pachón. En esta oportunidad, se presenta la reedición del libro de Leal Buitrago *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia* (1973), al que se agregan los dos capítulos que él escribió en coautoría en el libro colectivo. Con esto, se busca estimular a las nuevas generaciones de politólogos a que aprovechen los recursos de información ahora existentes y planteen preguntas teóricas y empíricas relacionadas con diferentes dimensiones del Congreso de la República.

En lo que sigue de esta introducción, reseñaré brevemente el libro reeditado y resaltaré los aspectos que, a mi parecer, siguen vigentes y pueden ser inspiradores de nuevos trabajos sobre el Legislativo. Al final, presento un breve balance sobre los trabajos más significativos que se han hecho sobre la materia en los últimos años, muchos de ellos inspirados en los dos libros originales, e identifico algunos de los vacíos que pueden aprovecharse para adelantar nuevas investigaciones.

Breve síntesis

El subtítulo de este libro es *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*. Con este, queda clara la dimensión histórica que inspiró a Leal Buitrago mientras hacía sus estudios doctorales en la Universidad de Wisconsin. Nueve capítulos integran la primera parte del libro, que es titulada "Definición política del Parlamento colombiano y su ubicación histórica dentro del contexto del desarrollo nacional". A lo largo de estas páginas, el autor define al Congreso como uno de los centros del poder del Estado colombiano. Establece que 1930 sea el año a partir del cual inicia la observación y el análisis de su funcionamiento. El año de cierre del estudio es 1970, de manera que los periodos históricos que son cubiertos son los de la República Liberal (1930-1946), la época de la Violencia (1946-1957) y doce años del Frente Nacional (1958-1978). La segunda parte, titulada "Análisis histórico de algunas variables significativas del Congreso colombiano", tiene cuatro capítulos. Uno de ellos define las funciones principales que cumplen las legislaturas —v. g., representación, legalidad y legitimidad— y los otros tres presentan y analizan información empírica que

revela algunos aspectos del comportamiento y desempeño del Congreso y de los congresistas a lo largo del tiempo. Las variables que define y observa el autor son las siguientes: (1) el ausentismo, (2) la eficiencia legislativa y (3) el poder político del Congreso. Como veremos, quienes se interesan actualmente por estudiar el Legislativo también tienen en cuenta estas variables en sus análisis.

Antes de ahondar un poco en estos temas, quiero resaltar como uno de los aspectos más enriquecedores de este trabajo las reflexiones y el análisis que Leal hace sobre el Congreso, teniendo en cuenta el contexto político, económico y social por el que el país atravesó en las diferentes etapas de desarrollo que se cubren. A lo largo del estudio, queda claro que las circunstancias y características estructurales y políticas de cada época influyeron sobre el comportamiento, desempeño, legitimidad, nivel de representación y poder relativo del centro de poder legislativo del Estado colombiano. Dado el periodo relativamente largo que se analiza, con etapas más y menos convulsionadas o estables, más y menos reformistas o más y menos violentas, el análisis que se hace muestra una gran variación en el comportamiento del Congreso, en su poder relativo ante otras ramas del poder (especialmente en relación con el Ejecutivo), en su actividad legislativa y reformista, en sus niveles de legitimidad y en su capacidad de representar los intereses de diferentes sectores de la sociedad. Tal variación indica la complejidad de la institución y de los actores que lo componen, esto es, los partidos políticos y los congresistas. También muestra la capacidad que el Congreso ha tenido de adaptarse y responder a las nuevas circunstancias de las diferentes etapas del desarrollo político del país. Si bien ha habido momentos en los que el Legislativo ha sufrido crisis profundas de legitimidad (porque los intereses de los diferentes grupos de la sociedad no se han visto representados en su seno, porque su poder se ha visto supeditado al del presidente de la república o al de caciques regionales poderosos o por escándalos de corrupción que han salido a la luz pública), el Congreso colombiano no ha sufrido cierres o interrupciones de larga duración, como sí les ha ocurrido a varios de sus homólogos en otros países de la región latinoamericana. En el diseño institucional de separación de poderes que se ha mantenido estable a lo largo de la vida republicana del país, el Congreso ha cumplido su rol de contrarrestar o controlar, balancear y complementar el poder relativo de las otras dos ramas, esto es, de la ejecutiva y de la judicial. Ha sido una institución sólida, que ha cumplido con sus roles legislativos y de control político. Lejos de lo que opiniones frecuentes y a veces desinformadas sugieren una y otra vez sobre la debilidad del Congreso y su sometimiento al poder del presidente, este libro muestra que la institución ha sido importante para que este último pueda elaborar y desarrollar sus planes de gobierno. Ahora bien, queda claro que, durante los años cubiertos en este trabajo, el Congreso no fue nunca tan fuerte como el presidente. Leal llega a 1970, año en el que la fortaleza de

aquel había crecido como consecuencia de la reforma de 1968, y culmina el análisis en pleno Frente Nacional, periodo durante el cual los partidos en el Legislativo decidieron apoyar al Ejecutivo, para resolver eficientemente las crisis políticas y sociales por las que atravesaba el país. Años más tarde, en 1991, la nueva Constitución redefiniría el desequilibrio entre estas dos ramas, otorgándole mayor poder al Congreso y restándole atribuciones al presidente.

En los siguientes párrafos, voy a reseñar brevemente el rol del Legislativo y de los partidos políticos y su relación con el Ejecutivo a lo largo del periodo analizado en este libro. Esto lo hago a partir de las observaciones y análisis de Leal. Debo aclarar que la política es solo una de las dimensiones que el autor analiza. El estudio, además de enfocarse en el Estado y sus instituciones, presta atención a la dimensión económica y a la ideológica. Las tres, desde la lectura neomarxista que permea el trabajo, componen la estructura social que determina el comportamiento de los actores.

Primera parte

Desde el primer capítulo, Leal plantea que es el Estado la institución que mayor poder político concentra en la sociedad y, que dentro de este, el Ejecutivo, seguido por el Legislativo, es la organización más poderosa. En estos dos centros, se agrupan las distintas facciones de las clases dominantes, que son las que deciden y definen el rumbo de la sociedad. Según Leal, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo las definen, en gran medida, el desarrollo de la estructura social y la capacidad que tengan sectores de la población organizados de llegar al segundo a través de los partidos políticos. A partir de este marco teórico, una hipótesis que guía gran parte del trabajo es que el Ejecutivo aumentaba su poder cuando se veía amenazado por la llegada al Congreso de grupos sociales no pertenecientes a las clases dominantes. Paradójicamente, cuando dicha amenaza se hacía efectiva y sectores antes excluidos lograban representación en el Congreso, era este último el que acrecentaba su poderío. Las relaciones entre estos dos centros, y las conexiones políticas entre quiénes los integraban, definían los niveles de legitimidad de uno y otro. Esos niveles cambiaban según la composición política de estas instituciones en cada una de las coyunturas. Por ejemplo, durante la primera etapa analizada, la República Liberal (1930-1946), se ve cómo los diferentes gobiernos tuvieron posturas diferentes con respecto a los sectores sociales y cómo esto aumentaba o disminuía su propio poder y el del Legislativo. Mientras que Olaya Herrera (1930-1934) fue represivo con el campesinado y con miembros del Partido Comunista, y le dio más poder al sector más reaccionario de la élite, el primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938) protegió al movimiento sindical,

fundó la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y llevó a cabo una serie de reformas que favorecían a estos grupos. Una de ellas fue la reforma agraria (Ley 200 de 1936) que buscó integrar al campo en el modelo de desarrollo capitalista y le dio flexibilidad al manejo de las zonas de mayor presión campesina. Aunque las reformas quedaban muchas veces en el plano jurídico-legal, debido a que chocaban con los intereses de gran parte de las élites dominantes que decidían no implementarlas, conducían al equilibrio entre los dos centros de poder: ni el Ejecutivo podía desconocer las demandas de los sectores sociales que se expresaban en el Legislativo a través de los partidos políticos ni estos podían vetar las iniciativas del presidente, quien en determinadas coyunturas introducía legislación para favorecer a las bases sociales y, sobre todo, a los líderes que integraban los partidos. Sin duda, la configuración partidista en el Congreso influía sobre el tipo de relación que se daba entre las dos ramas y sobre la capacidad de una y otra de sacar adelante iniciativas. Por ejemplo, mientras que el gobierno liberal de Olaya Herrera tuvo que enfrentarse a una mayoría conservadora en el Congreso, el de López Pumarejo contó con el respaldo de su partido, o gran parte de este, desde 1935. Esto puede explicar que el último haya sido mucho más reformista que el primero y que las leyes aprobadas surtieran el debido trámite legislativo. Aun así, Leal plantea que las dificultades para poner en práctica las reformas se debieron, en parte, a la resistencia de la clase dominante, representada en las élites de los dos partidos políticos, y al faccionalismo interno de cada uno de ellos. Esto lo ilustra al decir que la facción más tradicional del Partido Liberal apoyó el antirreformismo de los conservadores y fue la que llevó al antirreformista Santos (1938-1942) a la Presidencia. Durante su gobierno, contó con el respaldo del Legislativo, que además de tener una mayoría liberal, sumó apoyos de facciones del Partido Conservador. El Congreso le otorgó a Santos facultades extraordinarias para enfrentar una crisis económica y, con ello, según Leal, se puso en evidencia la dificultad que tenían los grupos dominantes en el poder legislativo de ponerse de acuerdo. Es decir, la delegación del poder en el Ejecutivo no se hacía por debilidad institucional del Congreso, sino por la incapacidad de sus integrantes de llegar a acuerdos políticos.

Desde los primeros capítulos, Leal muestra que los partidos no eran actores homogéneos y que estaban divididos por facciones que eran resultado de intereses económicos y políticos contrapuestos. En otras palabras, la clase dominante no estaba unificada y no era homogénea; por eso, en aquella época, el Congreso veía mermado su poder. Paradójicamente, la diversidad que se espera de un cuerpo colegiado representativo de los diferentes intereses de la sociedad era, en ese momento, un obstáculo para llegar a acuerdos políticos que concluyeran en el diseño de políticas públicas. Con respecto a esto, Leal diría que cuando la diversidad que se expresaba en el Congreso era el resultado

de procesos de movilización social de las clases dominadas que pretendían la apertura de espacios en la política, las clases dominantes hacían alianzas a través de los dos partidos para proteger su poder.

En los dos gobiernos que siguieron, esto es, en el inconcluso de López Pumarejo (1942-1945) y en el brevísimo de Lleras Camargo (1945-1946), también se vio una división intrapartidaria. El Partido Liberal estaba dividido entre un bando que representaba los intereses de las corporaciones y otro que representaba los intereses del espectro revolucionario del partido, esto es, los sindicatos y el comunismo. Durante ese periodo, el Partido Conservador se reorganizó ideológicamente, con el liderazgo de Laureano Gómez. Por la fragmentación de su contraparte, ganó la presidencia de 1946 con la candidatura de Mariano Ospina Pérez. La estrategia del entrante gobierno fue la de convocar a liberales y conservadores antirrevolucionarios, para que conformaran la coalición que se denominó la Unión Nacional. Con el apoyo de esta y una repartición paritaria de los partidos en el gabinete y en otros puestos burocráticos, el Ejecutivo protegió los intereses y acrecentó el poder de los sectores industriales y corporativos. La coalición fue rechazada por el entonces jefe del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, quien continuó en su línea de oposición a la oligarquía. Esto llevo a la división del partido entre los grupos dominantes colaboradores del Ejecutivo y los seguidores de Gaitán, quien a partir de ese momento se convertiría en la figura central del partido. Aun así, en las elecciones legislativas de 1947, el Partido Liberal volvió a ser la mayoría parlamentaria, a pesar de que disminuyó un poco su poder. Aunque era mayoría, un paquete de reformas económicas presentado por Gaitán no fue aprobado: liberales que veían amenazados sus intereses económicos decidieron no votar disciplinadamente con el partido; con ello, se reflejó la fragmentación interna del partido o su falta de homogeneidad.

Después de la muerte de Gaitán, en 1948, volvió a rearmarse la coalición entre partidos, hasta los primeros meses de 1949, cuando se deshizo otra vez. Tras el Bogotazo y con la amenaza de los liberales —que seguían divididos—, el presidente gobernó bajo estado de sitio. Clausuró el Congreso y con ello le restó todo su poder. Expidió decretos, entre ellos una reforma electoral que aplazó las elecciones legislativas y que le dio mayores facultades al Ejecutivo. Debilitó y reprimió a los sindicatos que el liberalismo había promovido y creó, junto con la Iglesia, un sindicato oficialista que llamó la Unión de Trabajadores Colombianos (UTC). El sucesor de Ospina, Laureano Gómez (1950-1953), profundizó la represión estatal y el abuso del poder del Ejecutivo. No llamó a sesionar al Congreso en 1950 y una vez hubo elecciones, en 1951, el Partido Liberal cedió todo el poder al Partido Conservador, como consecuencia de su decisión de no participar en ellas. Leal muestra que durante el gobierno de Gómez los grupos dominantes del conservatismo excluyeron y reprimieron

a los liberales a través del control y la violencia ejercidos por medio del aparato de Estado. Fue la época en la que el sectarismo en los dos partidos desataría la violencia y llevaría al golpe militar que dio el general Gustavo Rojas Pinilla en 1953. Después de este evento, Leal relata los hechos que llevaron a los partidos a establecer políticas de compromiso dirigidas a mermar el sectarismo y a superar la etapa dictatorial. El régimen de coalición acordado entre las clases dominantes favoreció la disminución de la violencia, pero a la vez llevó al Congreso a una relación de mucha sumisión con el Ejecutivo. Con el Frente Nacional, se institucionalizaron las coaliciones y mediante ellas se pudieron frenar, así fuera temporalmente, las contradicciones del sistema político. Por otro lado, la repartición paritaria de cargos entre los dos partidos tradicionales condujo a la mayor clientelización de la política y a la desideologización o "apolitización" de los partidos. Además, Leal muestra que el uso constante del estado de sitio a lo largo de ese periodo implicó la disminución de la legalidad del Congreso. En el momento en el que el autor termina este libro (1970), al Frente Nacional todavía le restaban ocho años de vida. Las observaciones que el autor alcanzó a hacer sobre las consecuencias del pacto en la política se pudieron confirmar con el paso de los años. Antes de cerrar esta parte, quiero resaltar que estos primeros nueve capítulos son muy importantes para conocer los acontecimientos o hitos históricos de más de cuarenta años de historia política colombiana. La mirada que aporta Leal sobre el rol que cumplieron durante esta trayectoria los centros de poder del Estado es muy interesante, claramente sustentada en la descripción detallada de eventos y la identificación de los actores fundamentales que intervinieron en los procesos políticos.

Segunda parte

En los primeros párrafos de este prólogo, resalté el componente histórico como una de las fortalezas de este libro. En este punto, quiero hacer referencia a otro de los grandes aportes que, sin duda, le da un sustento empírico muy poderoso a todo el trabajo. En la segunda parte del estudio, el autor hizo un esfuerzo sobresaliente en la recopilación y sistematización de información relacionada con diferentes fenómenos que dan cuenta del desempeño del Congreso y que permiten comparar y entender el comportamiento de la institución a lo largo del tiempo. El ausentismo parlamentario, la eficiencia legislativa y el poder político del Congreso fueron los tres problemas abordados. A través del análisis sistemático de estas variables, el objetivo del autor fue acercarse a explicaciones de la evolución de las funciones de representación, legalidad y legitimidad del Legislativo. Parafraseando al autor, los niveles de ausentismo parlamentario y de eficiencia legislativa se relacionan con los niveles de legalización del

Congreso, en la medida en que el marco normativo establece que es tarea de los legisladores asistir a las sesiones en las que se discuten y aprueban leyes. Entre mayor sea la producción de estas, el Congreso tendrá una razón de ser más clara. Por su parte, el poder político de la institución, entendido como su capacidad de decisión y de controlar conflictos, se relaciona con sus niveles de legitimidad y se puede presentar de manera formal a través del marco normativo que rige su comportamiento; en palabras del autor, "informalmente, en razón de la capacidad de control que tenga el ejecutivo sobre el legislativo para tomar sus decisiones por medios de sus representantes en el Congreso" (178). La tercera función, la de representación, la hubiera querido analizar Leal a la luz de información sobre rotación parlamentaria, entendida como "la integración política de nuevos grupos en el Parlamento y la capacidad de permanencia de otros" (178). Por dificultades con la sistematización de los datos relacionados con esta variable, este análisis quedó fuera del libro. Sin embargo, la idea ha inspirado a otros que se han hecho la pregunta sobre la renovación de la clase política.

Para llevar a cabo el análisis de estos fenómenos, Leal recurrió a los *Anales del Congreso* como fuente primaria y al libro *Historia de las leyes* de la Imprenta Nacional. Para sistematizar la información, el autor descompuso el contenido de estas fuentes e identificó las variables, cuyos indicadores estuvieran relacionados con los fenómenos estudiados que pudieran ser sistematizados de forma objetiva a lo largo del periodo de estudio, esto es, desde 1930 hasta 1970. En concreto, para observar el ausentismo, a partir de la construcción de un indicador, Leal tuvo en cuenta la siguiente información: el número de sesiones del Senado y de la Cámara cada año legislativo, en sus periodos ordinarios, extraordinarios y especiales, desde 1930; el número de asistencias individuales posibles, también separadas por tipo de periodo; y el número de asistencias individuales que realmente hubo. A través del registro en los *Anales* de llamadas a lista y las especificaciones de quienes llegaron tarde, fue posible la construcción del indicador. Para analizar la eficiencia legislativa y, con ello, el nivel de legalidad del Congreso, Leal capturó y sistematizó el número de leyes aprobadas y sancionadas cada año legislativo, teniendo en cuenta las sesiones ordinarias y las extraordinarias. Un ejercicio adicional que hizo fue el de clasificar las leyes según su importancia, dado que así como algunas de ellas son muy relevantes para el país, otras son inocuas. Finalmente, para medir el poder político del Congreso con respecto al Ejecutivo, Leal clasificó cada una de las leyes sancionadas según de donde proviniera la iniciativa, esto es, de la rama ejecutiva o de la legislativa. Con esto, pretendió identificar el predominio de uno y otro centro de poder en cada momento o año legislativo. La sistematización de datos a lo largo del tiempo es un aporte invaluable que ninguna investigación había hecho antes de que este libro saliera a la luz.

La relevancia del trabajo aumenta su significado, si se tiene en cuenta la época en la que se hizo (primer lustro de los años setenta), cuando no existía ninguno de los avances tecnológicos que hoy en día nos permiten crear, organizar, codificar y archivar datos de formas muy eficientes. Ojalá la información contenida en este trabajo se pudiera retomar y acumular en las bases de datos más recientes, que también recogen información sobre estas variables.

Los resultados que presenta el autor sobre el comportamiento de cada una de estas variables a lo largo del tiempo son muy sugerentes. No solo sirven para sustentar y entender mejor los eventos históricos y los procesos políticos descritos en la primera parte del libro, sino que permiten identificar patrones de desempeño a partir de los cuales se pueden formular preguntas empíricas muy interesantes, que tendrían gran relevancia actualmente. Por ejemplo, con respecto al ausentismo, el estudio muestra que los fenómenos políticos de carácter estructural influyen sobre la regularidad del trabajo parlamentario. El contexto político del momento impulsa, retarda o intensifica la labor legislativa. Por otro lado, los periodos legislativos ordinarios, los extraordinarios y las sesiones especiales también parecen incidir en el ausentismo. Los congresistas asisten más frecuentemente a sesionar en los periodos ordinarios, que es cuando está establecido su cronograma laboral. Otro factor que afecta la frecuencia con la que asisten los congresistas a las sesiones es la proximidad de las elecciones. La preocupación más importante en ese momento es la de hacer campaña, bien por la reelección o bien por la elección de copartidarios. Un hallazgo adicional interesante es que la disminución de sesiones citadas —que se observa como una tendencia al final del periodo de análisis, es decir, en los años del Frente Nacional— pareciera ser explicada por el predominio progresivo del Ejecutivo sobre el Legislativo y por la centralización del poder político. Leal plantea que este factor influyó negativamente en el nivel de asistencia individual de los parlamentarios. Sus actividades se trasladaron a "la actividad política informal", en la que cumplían una "función de resistencia […] frente al Ejecutivo como poder predominante" (206). Antes del Frente Nacional, la cantidad de sesiones disminuyó en razón a la formalización del trabajo en comisiones en cada una de las cámaras.

Por otro lado, los hallazgos relacionados con la eficiencia legislativa muestran que la mayoría de las leyes que se aprobaron en el Congreso en el periodo de estudio no fueron de importancia para el país, según la clasificación de Leal. El ejercicio de clasificación de las leyes en tres categorías según su capacidad de producir una ampliación en la participación social reveló que fueron muy pocas las que pretendieron esto y muchas las relacionadas con el otorgamiento de honores a personajes públicos o con pequeñas ayudas económicas regionales rutinarias. El número de leyes encaminadas a solucionar desequilibrios políticos también fue más alto que el de las dirigidas a ampliar la participación. Leal también encontró que

> los mayores valores de producción relativa [es decir, las sustantivas] corresponden a años con proyectos de solución de crisis políticas que afectan al conjunto del sistema político, [mientras que] los mayores valores de producción absoluta corresponden a años con proyectos de solución de crisis que afectan las relaciones de los grupos en el Legislativo. (244)

Durante los periodos de sesiones extraordinarios, la eficiencia legislativa fue mucho menor que en los de sesiones ordinarias. Leal muestra que en las épocas de mayor ausentismo (esto es, cuando la proximidad de elecciones lleva a que "los congresistas pertenecientes a grupos sociales con mayor movilidad política y a sectores de la oposición" dediquen más tiempo a las campañas fuera del Congreso que a legislar), los "más adictos al gobierno [que sí asisten a las sesiones] agilizan la aprobación de aquellas leyes que pueden presentar más controversia en los años de menor ausentismo" (244). Finalmente, también en esta variable se observa una disminución en los niveles cuando el Ejecutivo aumenta su predominio sobre el Legislativo.

Por último, con respecto a la variable *poder político del Congreso*, el primer hallazgo de Leal es que el Legislativo presenta muchas más iniciativas que el Ejecutivo, pero es este último el que más iniciativas *sustantivas* radica, en razón de su "interés primario de beneficio del sistema en los grupos del Ejecutivo" (260). Al final del capítulo en el que el autor hace este análisis, él mismo reconoce que para poder medir más acertadamente esta variable habría que encontrar otros indicadores que vayan más allá de la clasificación de proyectos de ley a partir de su iniciativa, es decir, legislativa o ejecutiva.

Los resultados presentados en el libro de Leal y el poder explicativo que tienen, dada su fundamentación empírica y la riqueza del relato histórico tan detallado, hacen de este un trabajo ejemplar e inspirador. Dicho esto, en los últimos párrafos de esta introducción voy a mencionar algunos (pocos) trabajos que se han hecho después de esta publicación y propondré algunos temas sobre los que se podrían hacer nuevas investigaciones que tomen al Congreso como objeto de análisis.

Lo que siguió en estudios sobre el Congreso

El primer trabajo que hay que mencionar es el que ya cité al inicio de este escrito: *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, tomo II. En él escribieron cinco distinguidos académicos: uno de ellos es el mismo Leal Buitrago. El libro tiene cuatro partes y los capítulos que lo integran profundizan en diferentes temas. En los primeros capítulos, los autores proponen un marco teórico en el que ubican al Congreso como uno de los centros de

poder del sistema político, que se relaciona con otros subsistemas, como el Ejecutivo, y cuyas funciones no se limitan a las formales que definen las leyes. Leal y Hoskin aclaran que otra función muy importante del Congreso es la de promover la ampliación de la participación de diversos grupos sociales. Esto coincide con lo que Leal propuso en el libro que acá se reseña. Otros temas tratados en esa sección tienen que ver con la organización formal del Congreso y su institucionalización a través, por ejemplo, de la creación de comisiones constitucionales permanentes (tema que Röthlisberger estudió) y con el proceso legislativo y la limitada capacidad efectiva del Congreso en comparación con la del Ejecutivo (estudiado por Borrero). En la segunda parte del libro, se reúnen dos capítulos que analizan las características básicas y las experiencias de cambio de los congresistas (tratadas por Leal y Kline) y la selección de candidatos (que Kline analizó). Se concluye que los congresistas de la época (los años setenta) eran bastante parecidos en sus características sociodemográficas, definidas por niveles de educación y de riqueza mucho más altos que los del promedio de la población. Por otro lado, Kline observa que en las carreras políticas de los congresistas influye mucho la trayectoria política familiar así como la experiencia política en las regiones. En la tercera parte, Hoskin analiza las dimensiones de la representación y las del conflicto ideológico. Por un lado, concluye que hay un divorcio entre lo que los congresistas hacen y lo que sus electores esperan que hagan, lo cual se debe, entre otras razones, a las normas que rigen el comportamiento de los primeros. Por otro lado, muestra que entre las facciones partidistas hay conflictos ideológicos importantes. Otros tres capítulos son los de Kline, en los que analiza el papel de los partidos políticos, el de los grupos de presión y la orientación de los congresistas hacia el Ejecutivo. Concluye que los partidos como organizaciones complejas son referencias importantes para los líderes más tradicionales, que los grupos de presión que más influencia tienen son de carácter municipal y local y que en el contexto del Frente Nacional los congresistas preferían un Ejecutivo fuerte que fuera capaz de lidiar efectivamente con los problemas del país. Los últimos capítulos del libro (de Hoskin y de Kline) concluyen el estudio y le recuerdan al lector el lugar que ocupa el Congreso en un sistema, en esa época, con un presidencialismo muy fuerte. Una de las fortalezas más grandes de ese estudio es el sustento empírico de los capítulos. Muchos de ellos se fundamentan en las respuestas que dieron el 100 % de los congresistas a una encuesta sobre los diferentes temas de interés.

Después de este estudio, tuvieron que pasar varios años antes de que se publicaran otros trabajos que analizaran el rol del Congreso en la democracia colombiana[2]. En los años noventa, hubo quienes describieron y analizaron

2 Al final de la introducción, presento algunas referencias no exhaustivas.

las reformas que se hicieron a la rama del poder legislativo en la Constitución de 1991 y la ganancia de poder de esta en relación con la ejecutiva. Por la misma época, en 1997, se publicó un estudio muy interesante en un libro que marcó un hito en los estudios comparados de América Latina. El libro se llamó *Presidentialism and Democracy in Latin America*, publicado por Cambridge University Press, en 1997, y editado por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. El capítulo de Ronald Archer y Matthew Soberg Shugart se tituló "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". Una de sus conclusiones principales fue que a pesar del poder formal que le asigna la Constitución al presidente de la república, su poder efectivo es matizado por el poder político que tienen los partidos en el Congreso. Sin negociaciones informales con los líderes que integran los partidos en el Legislativo, el Ejecutivo difícilmente puede lograr que su agenda sea exitosa. Después de este trabajo, hubo otros que analizaron los efectos de la reforma al sistema electoral de 1991, en cuanto a las estrategias de campaña de los congresistas, y el funcionamiento de la ley de bancadas y su impacto sobre la disciplina partidaria; otros estudiaron las causas y el impacto de la reforma del 2003.

El panorama más reciente (a partir del 2010) muestra un creciente interés por temas relacionados con el Congreso. Han aumentado las publicaciones académicas sobre este tema en revistas indexadas así como las tesis de pregrado y maestría. Este incremento se debe, entre otras razones, a las mayores posibilidades de hacer investigaciones en esta materia. Hoy en día, la acumulación y sistematización de datos no se compara con lo que había antes del 2000. Hoy por hoy, hay información sobre muchas variables que permiten hacer análisis juiciosos sobre gran diversidad de temas, a saber: el comportamiento legislativo y de control político del Congreso, el desempeño de los congresistas, sus estrategias políticas y electorales, las carreras políticas, el papel de los partidos, los roles y relaciones entre la coalición y la oposición, el trámite legislativo, la institucionalización del Congreso, las relaciones con el Ejecutivo y con el poder judicial, la representación política, el trabajo en las regiones, las relaciones entre la política nacional y la regional/local, entre muchos otros. El esfuerzo de recoger, sistematizar y analizar toda esa información lo ha hecho desde hace casi 20 años el observatorio legislativo más grande del país, Congreso Visible, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Desde 1998, se han vinculado cerca de 150 investigadores, entre los que se cuentan profesionales de diferentes disciplinas, estudiantes de maestrías y de pregrado en ciencia política, derecho, economía, administración, historia, periodismo, diseño e ingeniería de sistemas. El trabajo interdisciplinario ha permitido ampliar las visiones que se tienen sobre el Congreso y formular novedosas preguntas de investigación.

En estos los últimos años, los temas más frecuentemente tratados en estudios académicos han sido los siguientes: el Congreso y la representación política, los partidos en el Legislativo, las elecciones y las carreras políticas, y el funcionamiento interno del Congreso. En el primer tema, se han analizado los vínculos existentes entre los congresistas y la ciudadanía y la representación efectiva de las minorías políticas, entre otros. Los problemas que se abordan en esos trabajos se preguntan por la efectividad de la representación de los intereses de las minorías y por los factores que favorecen o impiden que esta pueda darse. En relación con el papel que cumplen los partidos en el Congreso, hay avances que analizan la influencia de sus posturas ideológicas sobre las decisiones de política, los niveles de disciplina medida a partir de las votaciones nominales y las posibilidades que tienen para resolver problemas de acción colectiva, entre otros. Las elecciones legislativas y las carreras políticas de los congresistas no han dejado de ser tema de gran interés para varios analistas. Finalmente, sobre la organización interna del Congreso, se ha estudiado la relación existente entre el trabajo de las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias o las conexiones existentes entre senadores y representantes a la Cámara, para observar niveles de cohesión, alineamiento y disciplina partidista o el potencial del Ejecutivo de formar coaliciones en el Congreso y la relación de esta institución con el Ejecutivo.

Aunque ha habido grandes avances, todavía hay muchas preguntas que no se han respondido y que deberían inspirar a nuevas generaciones de estudiosos. Por ejemplo, hace falta analizar las relaciones que tienen los congresistas, senadores y representantes a la Cámara con políticos en otros cargos de elección popular y en otras corporaciones públicas. No se ha estudiado tampoco la influencia que tienen los movimientos sociales, como los estudiantiles o los de defensa de derechos, sobre la legislación que se discute y aprueba en el Congreso. Muy recientemente, han surgido iniciativas para entender mejor las relaciones entre las tres ramas del poder público. Sin embargo, todavía falta mucho por explorar en ese campo. Valdría la pena analizar no solamente las tensiones entre ellas —a través del control político del Legislativo al Ejecutivo y de las demandas de constitucionalidad de leyes por parte de la Corte Constitucional—, sino también su colaboración mutua. El ausentismo, la eficiencia legislativa, el poder político y la renovación de los congresistas, aunque se analizan una y otra vez en los balances que se entregan cada vez que termina un periodo legislativo, deberían ser objeto de estudios académicos más frecuentes. Esto entre otras razones porque los medios de comunicación y otros actores denuncian con frecuencia los altos niveles de ausentismo y la consecuente ineficiencia legislativa. También se refieren a la clase política tradicional que no se renueva y al poco poder que tiene el Congreso con respecto al presidente.

La relevancia de estudiar a profundidad estos temas a la luz de toda la información existente permitiría desmitificar muchos de los juicios que se hacen sobre el Legislativo a partir de supuestos que en muchas ocasiones no tienen sustentos. Con esta última reflexión, cierro esta introducción e invito a todos los interesados en los estudios legislativos a leer con mucha atención la obra que sigue a continuación. Ojalá muchos encuentren en estas páginas ideas inspiradoras para ahondar en esta materia.

Bogotá, agosto del 2016

Bibliografía

Alemán, Eduardo. "Coauthorship ties in the Colombian Congress, 2002-2006". *Colombia Internacional*, n.º 83, 2015, pp. 23-42.

Archer, Ronald y Shugart, Matthew S. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En Scott, Mainwaring y Shugart, Matthew S., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Benito Herrera, Christian Iván. "Unidad partidista en Colombia 2006-2010: una aproximación desde la lógica de la acción colectiva". Bogotá: Maestría en Ciencia Política, Universidad de los Andes, 2012 (tesis de grado).

Botero, Felipe. "El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones". En Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés, *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social y Universidad de los Andes, 1998.

Botero, Felipe. "Career Choice and Legislative Reelection: Evidence from Brazil and Colombia". *Brazilian Political Science Review* 1, n.º 1, 2007, pp. 102-124.

Botero, Felipe (comp.). *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales y Universidad de los Andes, 2009.

Carroll, Royce y Pachón, Mónica. "The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia". En Alemán, Eduardo y Tsebelis, George, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Congreso Visible, NIMD y NDI. *Balance de la ley de bancadas. ¿Qué impacto ha tenido tras 10 años de expedición?*. Documento de trabajo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 2016.

Crisp, Brian y E. Ingall, Rachel. "Institutional Engineering and the Nature of Representation. Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia". *American Journal of Political Science* 46, n.º 4, 2002, pp. 733-748.

Daza Duque, Javier. "La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos". *Colombia Internacional*, n.º 85, 2015, pp. 43-75.

Gutiérrez Sanín, Francisco. "Fragmentación, Congreso y sistema político". En *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Ceso, 2003.

Hoskin *et al. Un estudio del Congreso Colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes y Cámara de Comercio, 1974.

Hoskin, Gary y García, Miguel (comps.). *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003.

López Daza, Germán. *El control político en Colombia: el papel de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes.* Neiva: Universidad Surcolombiana, 2010.

Milanese, Juan Pablo. "Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006". *Revista de Ciencias Sociales*, nº 8, 2011, pp. 111-145.

Milanese, Juan Pablo. "Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002-2006)". *Revista Desafíos*, n.º 24, 2012, pp. 231-271.

Pachón, Mónica y Ramírez, Margarita. "¿Qué tanta política nacional discute un Congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991". *Revista Latinoamericana Comparada de Ciencia Política* 4, 2011, pp. 9-26.

Santamaría Uribe, Nicolás Sebastián. "Determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano: una aproximación a partir de las votaciones nominales". Bogotá: Maestría en Ciencia Política, Universidad de los Andes, 2012 (tesis de grado).

Ungar, Elisabeth. "Hacia la recuperación del Congreso". En Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés, *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social y Universidad de los Andes, 1998.

Villamizar, Santiago Mateo. "Saludos a la bandera y la conexión electoral: proyectos de ley de estampillas, celebraciones, honores y monumentos en Colombia 2002-2014". Bogotá: Maestría en Ciencia Política, Universidad de los Andes, 2015 (tesis de grado).

ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO EN COLOMBIA

ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO POLÍTICO NACIONAL, 1930-1970

Unas palabras

Antes de iniciar la presentación del trabajo, deseo reconocer la colaboración prestada por colegas y amigos en la elaboración de la investigación. Ante todo, a la doctora Dora Röthlisberger, quien brindó su valiosa ayuda en la dispendiosa y difícil labor de recolección y organización de los datos de los capítulos sobre ausentismo parlamentario y rotación parlamentaria y del apéndice sobre política de compromiso, mis más sinceros agradecimientos, ya que sin su participación me hubiera sido casi imposible desarrollar estos temas.

También quiero mencionar al doctor Fernando Cepeda Ulloa, director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, quien, por su aprecio a la investigación científica, no solo facilitó el tiempo académico necesario, sino que procuró salvar los obstáculos administrativos y de otra índole que se presentaron en el curso del trabajo.

A los doctores Gary Hoskin, Harvey Kline, Rodrigo Parra, Humberto Rojas, Eugene Havens, Paul Oquist y Montserrat O. de Parra, mis reconocimientos por la revisión de los borradores y sus útiles comentarios. A Magdalena León de Leal, compañera inseparable, debo su permanente motivación y sus insustituibles críticas profesionales.

Finalmente, debo rendir tributo a la memoria de Jorge Ucros A., sociólogo y amigo tempranamente desaparecido, quien a lo largo de muchas conversaciones contribuyó a clarificar muchas de mis ideas sobre la realidad social colombiana.

Bogotá, marzo de 1971

Introducción

Las relaciones de dominación ejercidas a través de las estructuras de la sociedad, con los mecanismos de poder constituidos por las agrupaciones diferenciadas alrededor del concepto de *clases sociales* y la función de cohesión dominante del Estado en tales relaciones sociales, constituyen la esencia misma del estudio político. Este contexto, definido en sus múltiples combinaciones como sistema político, no se circunscribe solamente a las sociedades nacionales, sino que incluye las relaciones internaciones, bajo el mismo principio dicotómico de dominantes-dominados. De esta forma, los sistemas políticos configuran el campo de acción de las ciencias sociales, particularmente de la ciencia política y de la sociología política. Como bien puede deducirse, las líneas de aproximación política investigativa son múltiples y variadas, y cada uno de los temas que se diseñan deben abarcar en su desarrollo no solo el tema central seleccionado, sino sus íntimas conexiones con el conjunto del sistema y de la sociedad.

En los países subdesarrollados, concretamente los de América Latina, el estudio de la política constituye un permanente desafío científico, de la misma manera que lo son todos los fenómenos sociales. La condición de subordinación y dependencia de estos países en el plano internacional y las abstractas y desviantes interpretaciones teóricas sobre la realidad del subdesarrollo, construidas por las plataformas científicas hegemónicas, hacen más agresivo este desafío. Por estas razones, desde hace algunos años, se está tratando de encuadrar teóricamente dentro de un campo más concreto las investigaciones sobre la realidad social del subdesarrollo.

En los trabajos elaborados en América Latina sobre los amplios temas políticos, se han ensayado muchos de los caminos de aproximación al conocimiento de los sistemas políticos. Naturalmente, debido a la novedad temporal y científica de estos estudios, los problemas apenas están comenzando a dilucidarse. La incursión política investigativa por la vía de las legislaturas ha sido prácticamente inexistente, siendo posiblemente uno de los canales más interesantes, por su misma esencia en algunos de los países del área latinoamericana. En efecto, la nominación tradicional de *democracias representativas* a sociedades

como la colombiana hace presumir su importancia, ante la necesidad de definir concretamente la validez que pueda tener dicha titulación democrática. El sistema capitalista de representación política, en las sociedades desarrolladas, cumple funciones específicas profusamente estudiadas, pero es en cierta forma una incógnita, para las ciencias sociales, su desempeño en los países dependientes, donde su raigambre institucional tiene cierto peso. Precisamente por su carácter imitativo, como parte de la condición de subordinación de estas sociedades, se puede presumir que el papel que desempeñan instituciones como el Congreso en el juego político es un tanto diferente. En consecuencia, que no se hayan estudiado los sistemas políticos latinoamericanos por la vía de los centros de poder legislativos, dada la novedad de la investigación científica social latinoamericana, es un argumento de peso para hacerlo.

En virtud de las consideraciones anteriores, un grupo de investigadores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, al que pertenezco, acogió, en los meses finales de 1968, la inquietud de su directiva de plantear una investigación sobre el Congreso colombiano. En ella, se propuso aclarar problemas relacionados con los temas políticos de discusión diaria, además de desarrollar un diseño que situara, en sus dimensiones objetivas, al centro de poder político constituido por el Legislativo. De esta forma, discusiones sobre la importancia, las características, las ligazones políticas y las tendencias generales del Parlamento colombiano fueron el punto de partida del estudio.

Sobre la base indicada, se proyectaron dos diseños complementarios que trataron de abarcar organizadamente cierto número de ideas entre las propuestas en las discusiones. El primero de estos diseños, desarrollado en este tomo inicial, formuló la definición política del Legislativo y la situó en el contexto histórico nacional. Este marco de presentación teórica e histórica debería estar complementado con el análisis de algunas variables relacionadas con fenómenos derivados de la presencia histórica del Parlamento colombiano. Se puso como punto de partida al año de 1930, por consideraciones que se explicarán a su debido tiempo.

El segundo de los diseños discutidos fue un análisis de *survey*. Su base empírica debería estar conformada por una serie de entrevistas hechas para ser aplicadas a los parlamentarios que participaron en los debates de las sesiones ordinarias del Congreso en la segunda mitad del año 1968. Por ser un corte horizontal de una situación reciente de la vida parlamentaria nacional, este proyecto debería elaborar un marco teórico adecuado con los problemas propios de esta clase de investigaciones, sin desconocer la importancia de la historia como determinante del comportamiento en una coyuntura dada. Por su parte, el cuestionario de entrevistas involucraría datos propios, para analizar en apartes que cubrieran temas como las características básicas de los parlamentarios,

sus orientaciones normativas, su experiencia política y formas de reclutamiento, sus relaciones partidarias y algunos conjuntos de roles que se supone deben cumplir los congresistas. Finalmente, el proyecto en mención debería estar auxiliado por cierto análisis de otras referencias, como las normas de organización formal, deducidas de la Constitución nacional y de los reglamentos del Congreso, y las características de tendencia del proceso legislativo, resumidas de la observación de los debates de la reforma constitucional de 1968.

Este breve resumen de lo que constituirá el contenido de las publicaciones sobre el estudio del Congreso colombiano sirve de presentación anticipada para tener una visión global del esfuerzo realizado por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en su afán de presentar el primer estudio con carácter científico que se ha hecho sobre el Legislativo colombiano. Su valoración real no puede ser deducida de la lectura de este primer tomo, pues en el estudio completo intervinieron varios científicos sociales, con diferentes enfoques y visiones sobre el problema central. El conocimiento total del estudio servirá para apreciar el trabajo de un equipo de investigación que, aunque con distintas formas de apreciación de los problemas, que se verán en los apartes desarrollados por cada investigador, supo estar unido por un común denominador representado por el interés científico.

Es necesario exponer en esta corta introducción algunos detalles y objetivos de la parte histórica presentada en este libro. El trabajo consta de dos partes principales. La primera se refiere a la presentación del proceso de desarrollo político nacional. La segunda incluye el análisis de algunas variables propias del Congreso. En la primera parte, el capítulo inicial postula a nivel teórico la definición política del legislativo como uno de los centros de poder dentro del Estado. Se procura dentro de esta definición mostrar la relación que guarda el Parlamento con el Ejecutivo y con los partidos políticos. Igualmente, se hace la distinción entre los estadios estructurales de una formación social y las relaciones de clase en la sociedad. Finalmente, se especifican algunas tendencias generales del Estado capitalista y se identifican algunas de ellas en el capitalismo dependiente de los países subdesarrollados. Los capítulos restantes plantean una interpretación histórica de la formación social y de la sociedad colombiana, con especial énfasis en la parte política y en la situación del Legislativo. Se muestran, en esta interpretación, las principales tendencias estructurales y se establece una conexión, en los casos necesarios, con aspectos causales anteriores a 1930. En el desarrollo del análisis se observa una acumulación sistemática de factores, pudiéndose notar una relación más detallada a medida que transcurre la discusión. Esta forma de presentación obedece a dos razones principales. La primera incluye la limitación de los estudios histórico-políticos y la imposibilidad de complementarlos, dados los objetivos del trabajo, en la época en la que el autor no formó parte consciente de la sociedad, en contraste