

## Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - BALANCE CONGRESO (JUL-DIC 2010)
- 5 - AGENDA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO SANTOS
- 10 - ¿QUÉ TAN DISCIPLINADO ES EL NUEVO CONGRESO?
- 14 - ¿CÓMO SE COMPORTAN LOS CONGRESISTAS AFRO E INDÍGENAS?
- 16 - CV, UNA HERRAMIENTA PARA LA DEMOCRACIA

## EDITORIAL

En el Congreso de la República, Santos ha contado con el fundamental apoyo de las bancadas mayoritarias, por lo que la agenda legislativa de su gobierno, si bien ha sufrido algunos tropiezos en las discusiones, ha tenido en general un tránsito efectivo por el Senado y la Cámara de Representantes.

En total, el gabinete de Santos radicó 19 iniciativas, de las que solamente una ha quedado archivada. Se trata del proyecto de acto legislativo que pretendía promover, una vez más, la reelección de alcaldes y gobernadores con miras a las elecciones locales y regionales de 2011. El resto de iniciativas han logrado superar al menos su primer debate, y un

buen porcentaje se encuentran a punto de terminar su trámite por el Congreso.

No obstante su eficaz trámite, varias de estas propuestas gubernamentales han sido criticadas por diversos sectores, que en varios casos resulta inevitable debido a su naturaleza e importancia. Esto ocurrió con la reforma a la salud que, si bien tuvo una aprobación relativamente fácil en el Congreso (a pesar de las objeciones realizadas por sectores del Partido Liberal y del PDA), no contó con el apoyo de varias ONGs y gremios del sector que aseguraron que aún se mantienen algunos incentivos para el manejo indebido de los recursos de la salud. De igual manera fueron analizadas la Ley de Primer Empleo y la Reforma Política.

Este nuevo boletín de Congreso Visible realiza un breve análisis de las iniciativas presentadas por el presidente Juan Manuel Santos al Congreso de la República en el periodo pasado, además de presentar un breve balance del Legislativo durante el segundo semestre de 2010, en cuanto a proyectos y control político.

Se puede decir, en primera medida, que sus debates en cada una de las cámaras dejaron resultados interesantes. De acuerdo con los índices de disciplina

partidista utilizados por el equipo de CV se encontró, por ejemplo, que los representantes chocaron al interior de su partido a la hora de votar el proyecto de Ley de Regalías. Sin embargo, esto no sucedió en el Senado donde la disciplina fue casi perfecta. Datos como este demuestran la naturaleza de la representación de cada una de las cámaras (departamental y nacional, respectivamente).

Además, los resultados señalan que, más allá de la casi unanimidad con que fueron aprobados la mayoría de los proyectos de autoría del gobierno, los quórum decisorios necesarios para estas votaciones fueron considerablemente bajos. Es decir, que las decisiones finales en las plenarias se tomaron con un número de representantes y senadores cercano al mínimo exigido por la reglamentación.

Dada esta realidad, cabe preguntarse cómo medir la disciplina partidista en Colombia: ¿con base en la frecuencia del voto del parlamentario?; ¿o desde la emisión por parte del congresista de un voto con respecto a la de su partido? En este boletín abordamos estas preguntas y presentamos, desde dos métodos de evaluación diferentes, cómo se comportaron los congresistas frente a su partido en el segundo semestre de 2010.

## BALANCE DEL CONGRESO (JUL-DIC 2010)

A diferencia de cuatro años atrás, cuando Álvaro Uribe fue reelegido Presidente de la República, el Congreso posesionado en julio pasado se caracterizó por una fuerte agenda legislativa propuesta por el nuevo gabinete y que relegó, en cierta medida, las iniciativas radicadas por los senadores y representantes a la Cámara.

Los 19 proyectos presentados por el gobierno de Juan Manuel Santos recogieron una buena parte de sus promesas de campaña, por lo que se convirtieron en elementos prioritarios en el trabajo legislativo, impulsados principalmente por su ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.

Otras 19 iniciativas, radicadas por el saliente gobierno de Uribe, fueron puestas a discusión por el Congreso, sumando entonces 38 de autoría gubernamental (10,98 por ciento), de un total de 346 proyectos presentados entre el 20 de julio y el 16 de diciembre de 2010. A su vez, senadores y representantes radicaron en el mismo periodo un total de 303 iniciativas (es decir, el 87,57 por ciento).

Al revisar el tipo de proyectos radicados, se encuentra que casi la totalidad (91,54 por ciento) fueron proyectos de ley, seguidos de proyectos de acto legislativo, con 26 (7,51 por ciento), y proyectos de ley estatutaria, con apenas 5 (1,45 por ciento).

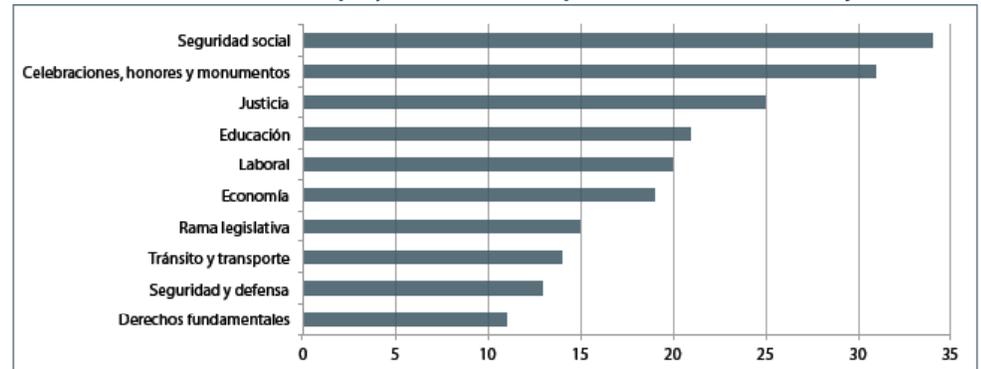
### Número de proyectos radicados por tipo (jul-dic 2010)

Tipo	No.	Porcentaje sobre total
Proyectos de ley	315	91,04
Proyectos de acto legislativo	26	7,51
Proyectos de ley estatutaria	5	1,45
Total	346	100

### Número de proyectos radicados por iniciativa (jul-dic 2010)

Iniciativa	No.	Porcentaje sobre total
Gubernamental	38	10,98
Legislativa	303	87,57
Mixta	3	0,87
Otras entidades	1	0,29
Popular	1	0,29
Total	346	100

## Temáticas más comunes en los proyectos radicados, por número de iniciativas (jul-dic 2010)



En cuanto a su contenido, el tema más recurrente es la seguridad social (34 proyectos) debido en buena medida a los diversos proyectos que buscaban modificar el sistema de salud colombiano. También se destacan las temáticas de celebraciones, honores y monumentos (31), justicia (25), educación (21) y los que tratan sobre aspectos laborales (20).

### Los partidos y sus proyectos de ley

Esta priorización de la agenda del gobierno también se observa en el estado actual de los proyectos presentados por el Congreso. De las 303 iniciativas, casi el 40 por ciento (119) se encuentra en publicación, mientras que el 36,6 por ciento (111) se encuentra en proceso de debate.

El Partido Social de Unidad Nacional registró el mayor número de proyectos radicados (88), conformando el 29 por ciento de la agenda legislativa. Ahora bien, al comparar este registro con el número de personas que conforman esta bancada, se encuentra que, en promedio, cada congresista de la U presentó 1,16 proyectos de ley durante el semestre pasado.

Este índice es importante al tener en cuenta la posición del partido dentro del Congreso. El Partido de la U, además de ser parte de la coalición de gobierno, es el partido mayoritario en el Ejecutivo, por lo que su poder de negociación al interior del Senado y de la Cámara es significativo a la hora de sacar adelante estas iniciativas. Esta situación es contraria a la que registra, por ejemplo, el MIRA, un movimiento independiente cuya bancada de

cuatro congresistas radicó 27 iniciativas (8,9 por ciento del total), para un promedio de 6,75 proyectos por parlamentario.

Por otra parte, cabe resaltar que los conservadores participaron con 39 proyectos radicados (12,9 por ciento) pero, al ser la segunda bancada más grande, registra un promedio por congresista de 0,67 iniciativas, el más bajo durante el periodo anterior.

### Los números del control político

A nivel agregado, en el anterior periodo se usaron en 215 ocasiones los mecanismos de control político que posee el Congreso. Si bien este es un número mucho mayor comparado con el periodo inmediatamente anterior (cuando se utilizaron en 68 veces), dicha cantidad no es inesperada pues los ciclos de actividad legislativa han mostrado grandes incrementos de los mismos durante los segundos semestres de cada año.

Al observar el tipo de mecanismos usados, se tiene que 180 (83,7%) fueron debates de control político, 24 (11,1%) audiencias públicas y 11 (5,1%) invitaciones. En cuanto a las citaciones de control político, se mantuvieron otras dos tendencias presentes a lo largo de la pasada legislatura. La primera es la existencia de un mayor número de citaciones en Senado que en Cámara, con 103 y 72 respectivamente. Dicha brecha crece al comparar el número de citaciones con el de congresistas en cada cámara. Así, el senador promedio registra 1,01 citaciones, mientras su conpartante en la Cámara lo hace con 0,43.

Estado actual de los proyectos de ley radicados por partido (jul-dic 2010)

Partido autor mayoritario	En publicación	Retirados por el autor	Permanecen en debates	Sancionados como ley	Archivados	Otros estados del proyecto	Total proyectos presentados julio-diciembre 2010	% sobre el total de proyectos julio-diciembre 2010	No. de congresistas en el partido	Promedio de proyectos presentados por congresista en cada partido
Cambio Radical (CR)	7	1	8	0	1	1	18	5,9	24	0,75
Conservador Colombiano (PCC)	18	1	16	0	1	3	39	12,9	58	0,67
PCC y otros	2	2	0	0	1	1	6	2,0	—	—
Liberal Colombiano (PLC)	24	0	14	0	1	2	41	13,5	55	0,75
PLC y otros	3	1	1	0	2	1	8	2,6	—	—
MIRA	11	1	8	0	3	4	27	8,9	4	6,75
MIRA y otros	1	3	5	0	3	3	15	5,0	—	—
Movimiento Popular Unido (MPU)	1	0	0	0	0	0	1	0,3	1	1,00
Partido de Integración Nacional (PIN)	7	0	6	0	2	4	19	6,3	20	0,95
PIN y otros	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
Polo Democrático Alternativo (PDA)	4	1	4	0	0	2	11	3,6	13	0,85
PDA y otros	1	0	0	0	0	0	1	0,3	—	—
Social de Unidad Nacional (PSUN)	31	7	34	0	4	12	88	29,0	76	1,16
PSUN y otros	5	0	6	0	2	0	13	4,3	—	—
Verde y otros	0	1	2	0	0	0	3	1,0	—	—
CR, PCC, PLC y PSUN	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
PCC y PDA	1	0	0	0	0	0	1	0,3	—	—
PCC, PDA y PSUN	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
PCC, PLC y otros	0	0	0	0	0	1	1	0,3	—	—
PCC y PSUN	1	0	0	0	0	0	1	0,3	—	—
PDA y PSUN	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
PIN y PLC	0	1	1	0	0	0	2	0,7	—	—
PLC y PDA	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
PLC y PSUN	2	0	0	0	0	0	2	0,7	—	—
PLC, PSUN y otros	0	0	1	0	0	0	1	0,3	—	—
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>19</b>	<b>111</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	<b>303</b>			
<b>Porcentaje</b>	<b>39,3%</b>	<b>6,3%</b>	<b>36,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>6,6%</b>	<b>11,2%</b>	<b>100,0%</b>			

La segunda tendencia tiene que ver con las comisiones VI de Cámara y de Senado (encargadas de discutir temas como servicios públicos, comunicación, educación, cultura, calamidades públicas, entre otros). Estas, como suele ocurrir, registraron el mayor número de citaciones de control político en cada cámara con 15 y 25 citaciones respectivamente<sup>1</sup>.

¿Qué temas tocaron las citaciones de control político?

Al igual que el segundo semestre del 2009, el presupuesto constituyó el tema general que más debates de control político suscitó en el último periodo de 2010, representando el 10,3 por ciento. Todas contaron con participación de

congresistas de la coalición de gobierno como citantes, mientras la oposición hizo lo propio solamente en el 16 por ciento.

Ahora bien, si dichos números se analizan teniendo en cuenta el tamaño de la coalición de gobierno y de la oposición, se observa que en la primera se originaron 0,08 citaciones sobre presupuesto por congresista, mientras que en la oposición dicha relación llegó al 0,25.

Tránsito y transporte fue el segundo tema más importante en las citaciones, alcanzando un 9,7 por ciento del total de debates. Los miembros de la coalición de gobierno asumieron el rol de citantes en el 94,1% de los debates sobre el tema, mientras que la oposición participó en el 29,4 por ciento<sup>2</sup>. Dentro de esta temática, jugó un papel protagónico la discusión sobre la situación financiera de SATENA.

En cuanto a citaciones sobre género, en el pasado periodo solo se registró una citación de control político clasificada dentro del tópico Mujer por el equipo de Congreso Visible. Esta fue propuesta por la representante Diela Benevides del Partido Conservador y tenía por objeto discutir sobre el maltrato a las mujeres.

¿Quién fue citado?

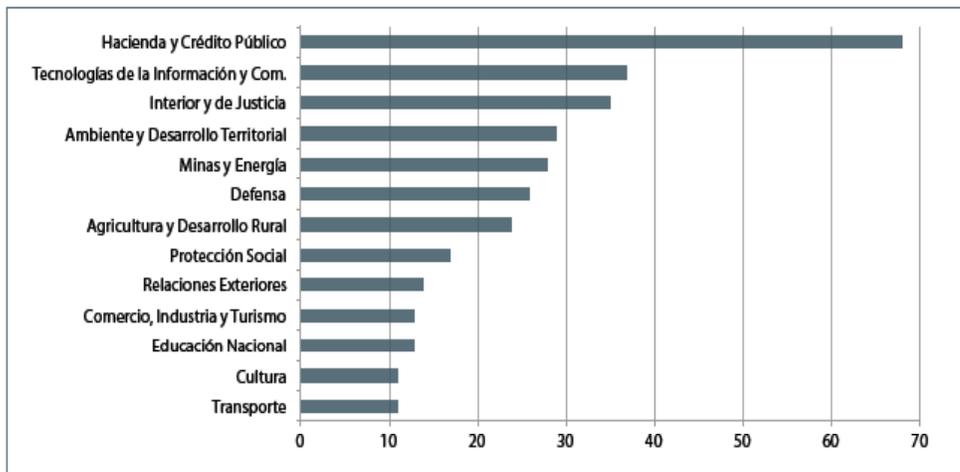
En este mismo periodo, se propusieron 326 citaciones a ministros a debates de control político<sup>3</sup>. Los funcionarios más citados fueron los ministros de Hacienda y Crédito Público, con 20,8 por ciento del total, y el de Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el 11,3 por ciento. Si se compara dicha dinámica con la ocurrida en el mismo periodo del 2009, MinHacienda se encuentra en el mismo

1 Para un análisis más extenso de la actividad de las comisiones constitucionales y sus tendencias, ver Ramírez, Margarita. Las comisiones constitucionales en Colombia y su relación con el poder ejecutivo entre 1998 y 2006. Bogotá D.C., 2009, p. 62, Tesis (Maestría en Ciencia Política). Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.

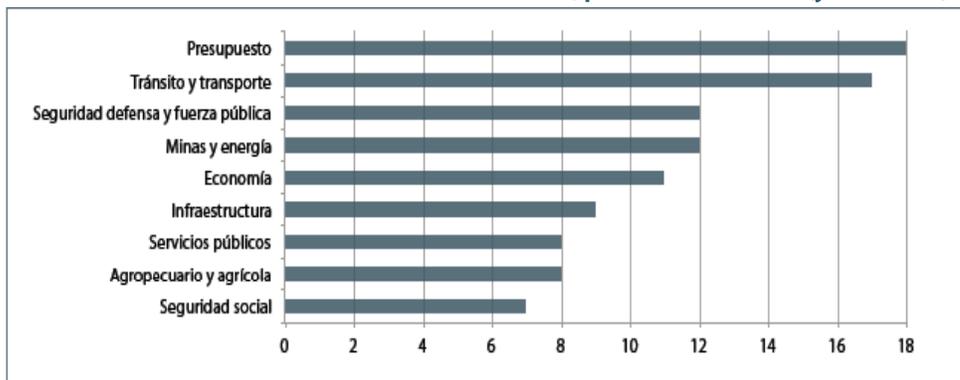
2 La suma de estos dos porcentajes es superior al 100 por ciento debido que entre los citantes pueden encontrarse congresistas tanto de la coalición como de la oposición.

3 El número de citaciones a ministros puede superar la cantidad de citaciones totales puesto que en una misma citación pueden requerirse la presencia de dos o más ministros.

Número de citaciones realizadas al gobierno, por ministerio (jul-dic 2010)



Temáticas más comunes en las citaciones de control, por no. de citaciones (jul-dic 2010)



lugar aunque con un mayor porcentaje (42%), mientras que el MinComunicaciones solamente registró un 3 por ciento de las 234 registradas para entonces.

Cabe mencionar que, mientras los debates sobre temas de presupuesto explican en buena medida la frecuencia con que se citó al ministro de Hacienda, el proceso de adjudicación del tercer canal de televisión, así como la puesta en marcha de la televisión satelital terrestre hacen lo propio para el caso del ministro de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

¿Quién citó?

Para analizar a los responsables del control político en el anterior periodo se pueden utilizar dos lentes: el de la lógica gobierno-oposición, y el de los partidos considerados individualmente. En el primer frente se tiene que el 55,1 por ciento de las citaciones fueron propuestas únicamente por miembros de la coalición de

gobierno, mientras que el 5,7 por ciento lo fueron exclusivamente por la oposición. Controlados por la cantidad de congresistas, dichos números ascienden a 0,45 citaciones de control político realizadas solo por parlamentarios de la coalición de Unidad Nacional, y a 0,71 por la oposición.

En este campo llama la atención el comportamiento atípico del presidente del Partido Social de Unidad Nacional, el senador Juan Francisco Lozano, ya que él y Plinio Olano (de la misma colectividad), ostentan el mayor número de citaciones de control político propuestas de manera exclusiva por miembros del partido del presidente Santos. Cuatro de los cinco debates agendados por Lozano

Número de citaciones por tipo de coalición (jul-dic 2010)

Coalición	Número de citaciones
Gobierno e independiente	26
Gobierno y oposición	22
Gobierno	21
Gobierno, independiente y oposición	13
Independiente y gobierno	3

en este periodo giran alrededor de un cuestionario altamente especializado sobre la situación laboral y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública y del personal en retiro. Además, en dichos debates los funcionarios citados fueron los ministros de Hacienda, Defensa, y del Interior y Justicia. Por ello, las citaciones a debate propuestas por el senador resultan extrañas a la lógica gobierno-oposición.

Finalmente, al revisar las citaciones donde los miembros de un solo partido fueron los responsables, se encuentra que el Partido Social de Unidad Nacional realizó el 18,18 por ciento del total para ese periodo, contando 0,43 citaciones por congresista. Le sigue el Partido Conservador con 11,36 y 0,33 por ciento, respectivamente.

En la oposición, el Polo Democrático alcanzó los registros más altos en cuanto a citaciones por congresista se refiere con 0,83, pero en términos porcentuales dicha colectividad por sí sola representó el 5,68 por ciento del total de citaciones. El partido independiente más activo fue el Verde con el 1,7 por ciento del total de citaciones y 0,42 por congresista.

La estabilidad o cambio del panorama del control político antes descrito, dependerá de cómo se maneje el Ejecutivo, además del clima político que se genere entre gobierno y oposición en el Legislativo, así como al interior de la coalición de Unidad Nacional. Se esperaría que temas como el presupuesto pierdan protagonismo en el siguiente periodo legislativo y, de seguir como van las cosas, se puede esperar también que los desastres y calamidades

Número de citaciones por partido (jul-dic 2010)

Partido	Número de citaciones
Social de Unidad Nacional	34
Liberal	20
Conservador	18
Polo Democrático Alternativo	10
Cambio Radical	4
Verde	3
Integración Nacional	2
MIRA	2
Afrovides	1
AICO	1

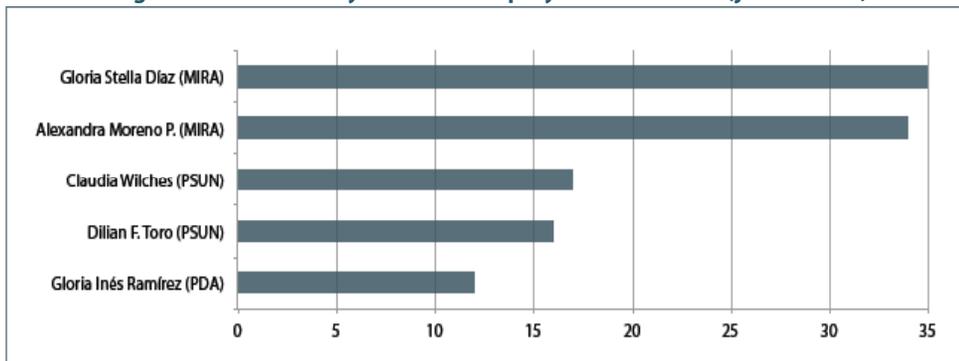
producto de la ola invernal produzcan una buena cantidad de citas a debate de control político.

## Las mujeres en el Congreso

Para el cuatrienio 2010-2014 fueron elegidas 38 mujeres, de las cuales 21 son representantes a la Cámara y 17 son senadoras. Durante el periodo anterior, las congresistas radicaron 207 iniciativas legislativas que promovieron, principalmente, temáticas de justicia (con 26 proyectos), seguridad social (18), familia (14), rama legislativa (14) y laborales (12).

De todas ellas, la representante a la Cámara Gloria Stella Díaz y la senadora Alexandra Moreno Piraquive, ambas del MIRA, fueron las que presentaron al Congreso la mayor cantidad de proyectos de ley, con 36 y 34 respectivamente. Les siguen las senadoras Claudia Wilches y Dilian Francisca Toro, del Partido de la U, autoras de 17 y 16 iniciativas respectivamente, y concernientes a seguridad social, justicia y temas laborales. Termina

Legisladoras con el mayor número de proyectos radicados (jul-dic 2010)



este listado la senadora del PDA Gloria Inés Ramírez, quien radicó 12 proyectos de ley principalmente sobre temas de seguridad social y de mujer.

En cuanto a las iniciativas que promueven temas de mujer, cabe resaltar dos proyectos. El primero, presentado por el PDA, es el 170/10 de Senado "Por la cual se crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Géneros y se dictan otras disposiciones", y con el que se crearía una entidad dedicada exclusivamente para la elaboración de políticas públicas de género.

Una iniciativa complementaria es la 168/10 de Senado, con la que se busca crear el Observatorio de Derechos Sexuales y Reproductivos. De acuerdo con su autora, la senadora Gloria Inés Ramírez, este proyecto pretende identificar las variables necesarias para que el Sistema de Estadísticas Sociodemográficas diseñe, elabore, ejecute y evalúe las políticas públicas de salud sexual y reproductiva de las mujeres colombianas.

Ambas iniciativas fueron publicadas en octubre pasado, pero debido a la urgencia de gran parte de los proyectos de la agenda del gobierno, ninguna ha tenido su primer debate.



## AGENDA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO SANTOS

La propuesta de coalición entre los partidos Social de Unidad Nacional, Conservador, Cambio Radical y Liberal ha dado buenos resultados al interior del Congreso. Esta alianza interpartidista ha permitido que la agenda legislativa del gobierno transite por las cámaras de manera efectiva, sin olvidar que varios de estos proyectos -como la Ley de Regalías- han tenido fuertes críticas, incluso dentro de la misma coalición.

Durante el periodo anterior, el gobierno radicó 19 iniciativas en el Congreso, comenzando el 17 de agosto con el proyecto de reestructuración nacional que, entre otros puntos, busca crear

nuevos ministerios e intervenir el DAS. De todas estas, solamente la propuesta de reelección inmediata de alcaldes y gobernadores fue archivada. A continuación presentamos los proyectos más importantes de autoría gubernamental, sus principales objetivos y sus elementos discutidos en su paso por el legislativo.

### La apuesta de Santos para aumentar el empleo

Una de las metas propuestas por el gobierno Santos fue la creación de al menos 2,5 millones de empleos, además de la formalización de otros 500 mil. Parte de esta estrategia está enfocada en sacar adelante el proyecto de ley de Formalización y Primer Empleo, desarrollado por el Ministerio de la Protección Social.

Este proyecto desarrolla cuatro puntos claves para alcanzar este objetivo. El primero de ellos se concentra en generar incentivos para la formalización empresarial a través de la focalización de programas de desarrollo empresarial y la progresividad en el cumplimiento de ciertas obligaciones tributarias, laborales y comerciales.

Sobre este último, el texto radicado por el gobierno sostiene que se "establece un sistema de progresividad para el pago del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, para el pago de los aportes parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima), y para la expedición y renovación del registro mercantil, en beneficio de las micro y

Proyectos radicados por el gabinete del presidente Juan Manuel Santos

Fecha de radicación	Tipo	Título del proyecto	Comisión donde se encuentra el proyecto	Estado actual
17/08/10	PL	Nuevos ministerios y reforma administrativa (DAS)	Plenaria de Senado	Publicada ponencia cuarto debate
18/08/10	PAL	Eliminación Comisión Nacional de Televisión	Plenaria de Cámara	Aprobado cuarto debate
20/08/10	PL	Ley de formalización y primer empleo		Aprobada conciliación en Cámara y Senado
23/08/10	PL	Normas orgánicas de ordenamiento territorial	Plenaria de Cámara	Aprobado segundo debate
27/08/10	PAL	Reelección inmediata de gobernadores y alcaldes	Comisión I Cámara	Archivado en debate
31/08/10	PL	Exención de impuestos para el Mundial Sub 20		Aprobada conciliación en Cámara y Senado
31/08/10	PAL	Ley de Regalías	Plenaria de Senado	Aprobada conciliación en Senado
31/08/10	PL	Deporte profesional y clubes de fútbol	Plenaria de Cámara	Aprobado segundo debate
06/09/10	PL	Cambio en la naturaleza jurídica de Satena	Plenaria de Cámara	Aprobado cuarto debate
07/09/10	PL	Restitución de tierras		Acumulado (en Ley de Víctimas)
07/09/10	PL	Estatuto anticorrupción	Plenaria de Senado	Aprobado segundo debate
13/09/10	PLE	Reforma política		Aprobada conciliación en Cámara y Senado
27/09/10	PL	Ley de víctimas	Plenaria de Cámara	Aprobado segundo debate
30/09/10	PL	Regla fiscal	Comisión IV Cámara	Aprobado primer debate
05/10/10	PL	Código Nacional de Convivencia Ciudadana	Comisiones I conjuntas	Publicada ponencia primer y tercer debate
15/10/10	PL	"Minirreforma" tributaria		Aprobada conciliación en Cámara y Senado
29/10/10	PLE	Reforma a la salud	Comisión I Senado	Aprobado primer debate
29/11/10	PL	Justicia transicional y desmovilizados		Aprobada conciliación en Cámara y Senado
01/12/10	PL	Emisión de acciones de Ecopetrol		Retirado por el autor

pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley".

De acuerdo con lo anterior, las empresas no pagarán durante el primer año; en el segundo y el tercero tendrán que cancelar el 50 por ciento; y en el cuarto año pagarán la totalidad de las obligaciones.

El segundo punto que trata el proyecto se refiere a los incentivos creados para crear el primer empleo formal de personas menores de 25 años. Por ejemplo, se contempla beneficios en los cargos a la nómina o parafiscales, los cuales serán cancelados pero posteriormente se les descontarán de los aportes de IVA. Además de los beneficios tributarios, el proyecto establece incentivos como el acceso a créditos, servicios empresariales y a capacitaciones de los empleados.

Adicionalmente el gobierno propuso, con el objetivo de facilitar esta formalización, la simplificación de trámites tributarios, laborales y comerciales. Y por último, se establecen ciertos mecanismos de control y sanciones para las empresas que pretendan acceder a estos beneficios sin cumplir con los requerimientos, por ejemplo, al reemplazar un empleo con otro.

El proyecto de Primer Empleo ha tenido cierto retraso en su trámite por el Congreso de la República. Este fue

radicado el 20 de agosto pero hasta el 19 de noviembre fue publicada su primera y tercera ponencia para su debate en las comisiones III conjuntas. Por esta razón, Mauricio Santamaría, ministro de la Protección Social, pidió en varias ocasiones al Congreso acelerar su trámite para aprobarla antes del 16 de diciembre.

Los llamados del Ministro finalmente fueron escuchados: la iniciativa logró superar los cuatro debates antes de terminar el período, y ahora solo resta la sanción presidencial de la iniciativa.

Reforma a las regalías

Una de las promesas de campaña más controvertidas de Juan Manuel Santos comenzó a hacerse realidad el martes 31 de agosto, cuando los ministros de Hacienda y de Minas, Juan Carlos Echeverry y Carlos Rodado, radicaron en el Congreso el Acto Legislativo No. 13 de 2010, más conocido como la Ley de Regalías. Desde entonces, este proyecto ha levantado un sin número de voces de protesta, incluso dentro de los congresistas que pertenecen a la coalición de gobierno.

Echeverry ha sabido resumir el alcance de esta propuesta, describiendo su objetivo como "esparcir la mermelada en toda la tostada nacional". Siendo más específicos, el proyecto busca crear el

Sistema General de Regalías, una bolsa a donde llegarán todos los recursos obtenidos por el Estado de la explotación de sus recursos naturales no renovables. Así, las regalías serían repartidas entre todas las regiones, de acuerdo a lo que establezca esta ley, y desaparecerían las regalías directas e indirectas.

Los recursos serían destinados principalmente a tres grandes apartados: al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales; a los fondos de ahorro, estabilización y de competitividad regionales; y a los que hoy son los beneficiarios de las regalías y las compensaciones. Finalmente, una pequeña parte, cercana al 10 por ciento, irá a la inversión en ciencia e innovación en las regiones.

La iniciativa prometía generar fuertes discusiones debido a los grandes montos de dinero obtenidos como regalías. En los últimos 13 años, se han generado cerca de 42 billones de pesos. De éstos, la gran mayoría han sido destinados a las zonas productoras: unos 60 municipios en 17 departamentos del país. Arauca, con un 0,5 por ciento de la población colombiana, recibe el 10,8 por ciento de las regalías, mientras que el Casanare, con el 1 por ciento de la población, obtiene el 24 por ciento de los recursos.

El gabinete de Santos pretende eliminar esta concentración y repartir las regalías de una manera más equitativa entre todos los departamentos. Por ejemplo, el departamento del Chocó podría contar con recursos adicionales que hoy no posee. No obstante, las regiones productoras sostienen que esta medida va en detrimento de sus arcas y que esto podría perjudicar su desarrollo.

Así las cosas, los congresistas han tenido que afrontar el dilema de apoyar la propuesta al igual que lo hacen sus partidos, o de atacarla como representantes de las regiones productoras. Por esta razón, ya se han visto casos de senadores y representantes de los partidos de la coalición (Partido de la U, Conservador, Cambio Radical y Liberal) que han manifestado su distanciamiento del proyecto.

## ¿Cómo ha sido su tránsito en el Congreso?

El 19 de septiembre, dos semanas luego de su radicación, se publicó la ponencia positiva del proyecto para su debate en la Comisión Primera del Senado. Esta fue firmada por Roy Barreras (Partido de la U), Juan Carlos Rizzetto (PIN), Luis Fernando Velasco (Partido Liberal) y Jorge Londoño (Partido Verde); por su parte, Iván Moreno (PDA) no suscribió la ponencia (su partido se opone a la iniciativa), al igual que Hernán Andrade (Conservador) y Javier Cáceres (Cambio Radical).

Luego de más de 10 horas de discusión, el primer debate fue aprobado a la media noche del 23 de septiembre con 14 votos a favor y 3 en contra, correspondientes a los senadores del Polo Iván Cepeda, Luis Carlos Avellaneda y el conservador Hernán Andrade. Sin embargo, la propuesta tuvo varias modificaciones. Entre ellas, se propuso proteger a Cormagdalena, y se introdujeron textos para proteger el medio ambiente y para que los rendimientos financieros del Fondo de Ahorro también se destinen a las regiones.

Para su debate en plenaria del Senado, tres congresistas del Partido de la U (Maritza Martínez, Jorge Eduardo Géchem y Jorge

Ballesteros) optaron por la objeción de conciencia para no votar el proyecto, argumentando que la iniciativa va en contra de las finanzas de las regiones que representan. Esta figura

les fue aceptada por la dirección del partido. Sin embargo, los senadores de otros partidos no lograron cobijarse por esta medida que es determinada por los estatutos de cada uno de los movimientos partidistas.

Finalmente, el proyecto de Acto Legislativo fue aprobado el 12 de octubre por la plenaria del Senado con 70 votos a favor y 13 en contra; otros 12 senadores no votaron. La iniciativa pasó a la Cámara de Representantes donde se esperaba un debate mucho más álgido que en el Senado, debido a que su representación política está vinculada a cada uno de los departamentos. Sin embargo, los debates en la Cámara fueron aprobados sin mayores incidencias.

La conciliación de los textos ya fue aprobada en el Senado, y resta la de la Cámara. Posteriormente, tendrá que sortear de nuevo otros cuatro debates -dos en cada cámara- para convertirse en Ley de la República.

## La reforma política

Debido a la falta de reglamentación, en las elecciones parlamentarias de marzo pasado no se pudo aplicar una buena parte de los elementos que fueron establecidos con la reforma política del 2009. No cuesta recordar la tardanza en la entrega de los resultados y las numerosas demandas por supuestos fraudes durante la jornada electoral. Pensando en corregir estas fallas con miras a las elecciones regionales de octubre de 2011, el gobierno presentó al Congreso el

proyecto de ley estatutaria 92/10 de Cámara.

Este proyecto comenzó a coger forma el 30 de agosto cuando la mesa de diálogo (conformada por el gobierno nacional, los directores de los partidos

de la coalición y algunos congresistas) comenzó a debatir las eventuales propuestas que tendría esta nueva reforma reunidas en dos grupos: el político (referente a la reglamentación de la reforma del 2009) y el electoral.

Fueron muchos los elementos que se pusieron sobre la mesa de discusión. No obstante, la prioridad de todos los miembros de la mesa era bloquear el flujo de dineros ilícitos en las campañas electorales y aplicar estas medidas en los comicios de 2011.

Por esta razón, el proyecto de ley estatutaria radicado en la Comisión I de Cámara solo trata aquellos temas de reglamentación de la reforma del 2009. Los demás, de acuerdo con el ministro del Interior Germán Vargas Lleras, serán planteados en un proyecto de reforma constitucional que será presentado en marzo próximo. Así las cosas, el gobierno presentó el proyecto donde se destacan cinco temas esenciales.

1. Las consultas populares se realizarán el mismo día. Con esta reglamentación, las consultas populares para escoger el candidato a cargos uninominales del partido no podrán realizarse en diferentes días como ocurrió en las pasadas elecciones para Presidente de la República. Todas deberán llevarse a cabo el mismo día y, como ya estaba estipulado, cada ciudadano solo puede votar en una consulta. Es una medida que va de la mano con el registro de militantes del partido, incluida también en el proyecto.

2. Vía libre a las consultas interpartidistas. La reforma propone crear un importante incentivo para que los movimientos pequeños se unan para competir en mejores condiciones contra los partidos más grandes. Se trata de la posibilidad de inscripción de un candidato a cargos uninominales -ya sea Alcalde, Gobernador o Presidente, por ejemplo- por parte de una coalición de partidos.

3. Votación electrónica. En el texto radicado, el voto electrónico se refiere a la implementación de dos elementos. El primero se refiere a una identificación biométrica -como la huella dactilar- que agilizaría la inscripción de cédulas y en el registro de los sufragantes, evitando así problemas como la suplantación a la hora de votar.

**Con el debate de las regalías, los representantes han tenido el dilema de apoyar a su partido o proteger a sus regiones.**

Por otro lado, se menciona el uso de mecanismos electrónicos para votar. Esto haría que el conteo de votos se convierta en un proceso que tarde algunos segundos y reduciría enormemente los materiales que pueden ser objeto de delitos electorales como los tarjetones no marcados.

Este sería uno de los temas más comprometidos de la reforma por la falta de tiempo: no solo hay que esperar la aprobación del proyecto sino también el desarrollo del proceso de implementación de la votación electrónica.

4. Financiación de los partidos. De acuerdo con el proyecto, las fuentes de financiación pueden ser los créditos, dineros recaudados en eventos políticos, o a través de personas jurídicas o del Estado. Sin embargo, bloquea las polémicas donaciones de empresas a los partidos. También se establece una proporcionalidad en la entrega de recursos de acuerdo con los últimos resultados electorales, lo que incentiva de igual forma a los partidos pequeños a realizar coaliciones, como sucede con las consultas interpartidistas.

Se destaca, entre otros, que el 45 por ciento del dinero será entregado en proporción a las sillas logradas por el partido en las anteriores elecciones de Congreso, y un 20 por ciento será en proporción a las curules ganadas en el concejo municipal.

5. Los partidos tendrán más responsabilidad sobre sus candidatos avalados. Si se llega a aprobar este proyecto, los partidos y movimientos políticos del país tendrán que afrontar la responsabilidad por determinados delitos que cometan sus avalados. Es decir, el funcionario ya no sería el único sancionado. De acuerdo con el texto, estas faltas incluyen los "delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico".

## ¿Cómo fue su trámite legislativo?

El proyecto de ley estatutaria fue radicado el 13 de septiembre, y no presentó problemas en su paso por la Comisión I de Cámara, donde fue aprobado el 5 de octubre sin mayores novedades en su primer debate.

Sin embargo, fue en la plenaria de esta corporación donde se debatieron fuertemente ciertos elementos que contenía la reforma. Es el caso del voto en blanco sobre el cual se tuvo una álgida discusión y que concluyó con el acuerdo que repetir las elecciones de alcaldes, gobernadores, corporaciones públicas y la primera vuelta para Presidente cuando el voto en blanco supere la lista mayoritaria de esa elección. A esta iniciativa solo le falta el visto bueno por parte de la Corte Constitucional.

## La ley de víctimas y de restitución de tierras

Sin duda, la adhesión del Partido Liberal a la coalición del gobierno de Santos estuvo condicionada al apoyo del Ejecutivo a las iniciativas legislativas de esa colectividad. Y entre ellas, la iniciativa que impulsa la reparación integral de las víctimas del conflicto se constituyó en la más importante.

Los liberales, encabezados por el senador Juan Fernando Cristo y el representante Guillermo Rivera, promovieron un proyecto muy similar durante el gobierno de Uribe y estuvo cerca de convertirse en ley, pero varias discrepancias se impusieron durante la conciliación de los textos aprobados en Senado y Cámara. El decidido apoyo del nuevo gabinete logró darle un importante impulso a esta iniciativa que, de nuevo, fue

liderada por los congresistas del Partido Liberal.

De hecho, tras la posesión de Santos como Presidente de la República se creó una mesa de Unidad Nacional que concertó el proyecto de la Ley de Víctimas, incluyendo temas conflictivos como la reparación de aquellas afectadas por agentes del Estado -criticada por algunos congresistas del Partido de la U- y la inclusión del proyecto de restitución de tierras como un capítulo adicional -a lo que se opusieron los conservadores-.

## ¿Qué establece el proyecto de ley de víctimas?

Con esta iniciativa se dispone de un mecanismo de justicia transicional que brindaría las herramientas jurídicas necesarias para reparar a más de cuatro millones de víctimas del conflicto. Los elementos más importantes que se propusieron en el texto radicado por el gobierno se pueden resumir así:

1. Reconocimiento a las víctimas sin importar su victimario. Esta vez, el gobierno fue claro en apoyar la reparación de todas las víctimas, incluyendo las de agentes del Estado, un elemento polémico que traería muchas discusiones durante el transcurso de la ley en el Congreso.

El proyecto establece que el

Estado ofrecerá la reparación a quienes sean considerados víctimas desde 1985, con la condición de registrarse como tales ante la autoridad competente en un plazo no mayor a los cuatro años luego de la sanción de la ley. Para las personas que, desde la entrada en vigor de la ley, sufran un daño material o inmaterial producto de las dinámicas del conflicto, tendrán dos años para entrar en este registro.

## Uno de los objetivos de la reforma política es bloquear el flujo de dineros ilícitos en las campañas de 2011.

La reparación la entregará el Estado directamente al afectado/a. Si este/a murió o se encuentra desaparecido/a, la indemnización la recibirá su familia, ya sea su cónyuge, padres, hermanos e hijos. Además, se contempla que los miembros de las Fuerzas Militares tienen derecho a acceder a estos beneficios siempre y cuando no hayan sido reparados bajo su régimen especial, y se les niega a aquellas personas que pertenezcan a los grupos armados ilegales.

## Más de 40 billones de pesos serán destinados para la reparación de víctimas en los próximos 15 años.

2. Compromiso prioritario del Estado con la reparación. En últimas, el proyecto centra su atención en institucionalizar los procesos de atención y reparación de las víctimas. En primer lugar, los procesos de reparación se implementarán bajo lo estipulado por las sentencias de la Corte Constitucional y por los tratados internacionales sobre víctimas.

El texto no condiciona la reparación a un proceso judicial contra el victimario, como lo exigieron varias voces del Congreso en el cuatrienio anterior. El establecimiento del estado de "víctima" solo lo podrá dar un grupo de 5 juristas con calificaciones similares a las de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, la iniciativa centraliza todos los programas de atención a víctimas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas, cuya cabeza será el vicepresidente de la República Angelino Garzón.

3. Presupuesto para la reparación. Cerca de 40 billones de pesos serán destinados para los procesos de reparación durante los siguientes 15 años. Se establece además que la indemnización por muerte o por incapacidad tendrá un límite de 40 salarios mínimos correspondientes al año cuando ocurrió el hecho que afectó

a la persona. La reparación judicial se descontará de la administrativa.

De igual forma, el Estado correrá con los costos judiciales cuando las víctimas participen en procesos contra los victimarios, les aliviará las deudas por impuestos, les podrá financiar su educación preescolar, escolar y media, y tendrán prioridad para acceder a subsidios de vivienda y de tierra, entre otros beneficios.

### El capítulo anexo para recuperar tierras

Esta iniciativa fue incluida como un capítulo adicional a la Ley de Víctimas, a pesar de los reclamos de la bancada del Partido Conservador que solicitaba presentarla al Congreso como un proyecto de ley por separado.

El gobierno tuvo dos grandes razones para presentar esta propuesta: devolver más de dos millones de hectáreas a los campesinos desterrados en los últimos años, y potencializar el uso adecuado de la tierra, teniendo en cuenta que un 45 por ciento del suelo colombiano es de uso agropecuario.

Además de establecer el proceso para la restitución de tierras y la categorización de los posibles beneficiarios, el texto contempla el registro de los suelos despojados a través de una Unidad Administrativa Especial encargada de gestionar esta labor. De esta manera, el gobierno busca combatir la informalidad del campo.

El capítulo también contempla una serie de medidas para atacar a los testaferros de guerrilleros y narcos, el fortalecimiento de la extinción de dominio, la modernización del impuesto predial en el

campo, y el mejoramiento de la productividad de los suelos rurales.

### El tenso trámite por el Congreso

Además del contenido mismo del proyecto, su extensión (15 capítulos que recogen 177 artículos) hicieron prever que su camino por el Senado y la Cámara no sería sencillo. Sin embargo, y a pesar del tardío inicio de su trámite (fue radicado el 27 de septiembre y tuvo su primer debate a finales de noviembre), el desarrollo de su proceso legislativo fue rápido.

Desde un comienzo, el proyecto de ley 107/10 de Cámara tuvo que afrontar las objeciones de diversas bancadas del Congreso. El Polo Democrático, por ejemplo, discreto respecto a varios artículos, motivando a la bancada a no firmar el informe de la ponencia del primer debate en la Comisión I de Cámara. No obstante, fue la exclusión de las parejas del mismo sexo como eventuales beneficiarias de la ley la que causó la mayor conmoción. Incluso, el ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, llamó la atención del Congreso para evitar la aprobación de esta proposición.

El primer debate se realizó durante los últimos días de noviembre, donde se incluyó la responsabilidad de las empresas en la reparación cuando estas hayan apoyado voluntariamente a los grupos ilegales, y se estableció la retroactividad de la ley a 1984 en el caso de la Ley de Víctimas y de 1990 para la restitución de tierras.

No obstante, en la ponencia para el segundo debate se realizó un cambio en la retroactividad de la ley, fijada ahora hasta el primero de enero de 1993 tanto para la restitución de tierras como para la reparación de víctimas.

Durante el segundo debate, este cambio produjo una fuerte discusión en la Plenaria de la Cámara. Luego de una reunión con el ministro Vargas Lleras,

los ponentes del proyecto acordaron en dejar la retroactividad hasta 1991. El liberal Guillermo Rivera, uno de los ponentes de la iniciativa, se opuso y defendió la fecha estipulada en un principio (1985) sin lograr convencer a los demás representantes.

La fecha que define la retroactividad aún continúa siendo motivo de discusión, y es de esperar que este elemento sea el más discutido en los próximos dos debates que se realizarán en el Senado desde el 7 de febrero, cuando comiencen las sesiones extras de la corporación.

### Reforma al derecho fundamental a la salud

El proyecto de ley estatutaria de reforma a la salud fue presentado ante el Congreso el pasado 29 de octubre por los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público. El Presidente invitó a la sociedad civil a participar en su concertación, para lo cual instaló 12 mesas en la Casa de Nariño, que abordaron temas relacionados con la reforma entre el 21 y 30 de septiembre. Las conclusiones de esas conversaciones fueron entregadas al Ministerio de la Protección Social.

Con esta iniciativa se pretende unificar el Plan de Beneficios para todos los afiliados; buscar un mejor aprovechamiento de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en esta materia; y garantizar un acceso equitativo a los servicios a todos los usuarios, tanto del régimen subsidiado como del contributivo. En

general, el proyecto apunta a brindar un servicio de mayor calidad que a su vez exige una adecuada asignación de los recursos destinados, de tal manera que sean sostenibles en el tiempo.

La propuesta se planteó teniendo en cuenta los graves problemas que afectan al sistema de salud en la actualidad. Entre ellos cabe destacar, por un lado, el crecimiento del gasto en servicios no incluidos en el Plan de Beneficios que tiene entre sus componentes al Plan Obligatorio de Salud (POS); y por otro, la congestión judicial por tutelas, mecanismo al que acuden los usuarios para acceder a esos servicios que no están incluidos.

El gobierno nacional propuso un ajuste al sistema de salud a través de la ley estatutaria de su autoría que hasta el momento ha sido aprobada en primer debate, pero le apostó a un proyecto de ley ordinaria que ya marchaba en el Congreso y que había sido presentado el pasado 20 de julio por el Partido Social de Unidad Nacional, en cabeza de los senadores Dilian Francisca Toro y Jorge Eliécer Ballesteros.

Dicho proyecto plantea actualizar el Plan de Beneficios para quienes están afiliados

a los regímenes contributivo y subsidiado; fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de una política de Atención Primaria en Salud con acciones de prevención y promoción; analizar la gestión de las entidades; y ofrecer un servicio de mayor calidad a todos los residentes del país en cualquier parte del territorio nacional.

## En últimas, el gobierno decidió apoyar el proyecto de reforma a la salud radicado por el Partido de la U.

Así las cosas, el Ejecutivo decidió enfocarse en la propuesta presentada por el Partido de la U. Para eso también solicitó su aprobación en comisiones séptimas conjuntas, con el fin

de que fuera votado por los miembros de Cámara y Senado en una misma sesión. Algunas bancadas como las del Polo Democrático Alternativo y el MIRA no apoyaron esta iniciativa argumentando que esta no soluciona las fallas estructurales de la salud. La conciliación de esta ley ordinaria que reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud fue aprobada finalmente en Cámara y Senado el pasado 15 de diciembre. Ahora sólo le resta la sanción presidencial.

Por su parte, el proyecto de ley estatutaria presentado por el Gobierno Nacional debe seguir su proceso en el Congreso en el próximo periodo que comenzará el 16 de marzo.



### ¿QUÉ TAN DISCIPLINADO ES EL NUEVO CONGRESO?

La disciplina partidista se considera un factor importante para analizar la actividad legislativa ya que indica cómo actúan los partidos, las posibles divisiones al interior de los mismos y explica, en parte, el desenlace de cada una de

las iniciativas de ley discutidas en el Congreso.

En el caso colombiano, la implementación del voto nominal obligatorio brinda la posibilidad de emplear métodos a través de los cuales es posible observar qué tan cohesionados son los partidos a la hora de votar, además de identificar los niveles de abstención y sus implicaciones.

¿Cuál es el partido más disciplinado en el Congreso colombiano? ¿Qué tan disciplinada es la coalición de gobierno para votar los proyectos del Ejecutivo? ¿Qué proyectos de ley presentados por el gobierno han generado las mayores divisiones al interior de los partidos? ¿Cuál es el significado político de una abstención?

## ¿Cómo medir la disciplina partidista?

Existen varios métodos para medir y analizar qué tan disciplinado es un partido político. Dentro del conjunto de metodologías disponibles se destacan el método de medición de Rice (IR) y el índice de acuerdo partidista (IAP)<sup>1</sup> los cuales son elaborados teniendo como referencia principal las votaciones nominales.

Para la elaboración del índice Rice se analizaron las votaciones nominales teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Para cada una de las votaciones se suma el total de votos por el *sí*, dividido sobre el número total de votos emitidos por un partido en dicha votación. Luego, se resta el número de votos por el *no*, dividido sobre el total de votos del mismo partido en esa votación. Esta es la fórmula utilizada, donde:  $S_{ij}$  es el total de votos del partido  $j$  por el *sí*;  $N_{ij}$ , el total de votos del partido  $j$  por el *no*; y  $V_i$  es igual al total de votos emitidos por el partido:

$$\text{Índice de Rice} = \frac{S_{ij}}{V_i} - \frac{N_{ij}}{V_i}$$

- El resultado de esta operación arroja un valor que oscila entre cero y uno. Cuando el valor se acerque o sea igual a cero (0), el índice sugiere que el partido es indisciplinado. Por el contrario, si el índice es igual a uno (1) o se aproxima a este valor, quiere decir que el partido es muy disciplinado.
- En consecuencia, el valor será igual a cero (0) si el 50 por ciento de los miembros de un partido votan por el *sí* y el 50 por ciento restante vota por el *no*. El valor del índice será igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera.

Para la elaboración del índice de acuerdo partidista (IAP), adicionalmente se consideran las abstenciones de los miembros de un partido. Del mismo modo, se tiene

en cuenta el papel desempeñado por el líder o vocero de cada organización.

Este cálculo se realiza a partir de la comparación del voto individual de cada legislador con respecto al voto emitido por la colectividad, tomando como referencia el voto realizado por el vocero o, en su defecto, el voto mayoritario del partido. Las siguientes son las condiciones que se tuvieron en cuenta para la realización de este índice:

- Si el voto del legislador concuerda con el de su partido, entonces el legislador actuó disciplinadamente en dicha votación. Para este caso se asignará un valor de uno (1) al voto del congresista.
- Si el voto del congresista no concuerda con el voto de su partido, se asume que el legislador no actuó conforme a las directrices de su colectividad. En dicho caso, se asignará un valor de cero (0) al voto del congresista.
- El índice arroja un valor igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera, y cero (0) si el partido se divide en dos o más sectores iguales que expresan preferencias divergentes mediante el voto.
- Si hay un vocero, se toma su voto como la preferencia del partido.
- Si existe más de un vocero o este se abstuvo de votar<sup>2</sup>, se tiene en cuenta el voto de la mayoría del partido como la preferencia del mismo.
- Posteriormente se calcula el nivel de disciplina dividiendo la sumatoria de los votos emitidos por los congresistas.

Bajo estas metodologías, es posible plantear una reflexión sobre el significado de la disciplina partidista, ya que si bien se puede definir a un partido como disciplinado a partir de la forma como votan sus integrantes, esta también puede estar asociada a la asistencia a las sesiones y a la permanencia en las mismas.

Dicho de otra manera, la disciplina calculada a través del IR puede ser entendida como unanimidad, es decir, que los miembros de un partido voten del mismo modo. Pero la disciplina partidista calculada mediante el IAP difiere de la calculada mediante el IR, ya que no sólo es vista como unanimidad sino también como asistencia a las sesiones y cumplimiento de las directrices que trace el líder o los líderes de cada partido.

Los cálculos se realizaron utilizando los registros de votaciones en plenarias de cada una de las cámaras, publicados en las páginas web del Congreso y recolectados por el equipo de Congreso Visible. La muestra para el Senado fue de 114 votaciones realizadas en 18 sesiones. En la Cámara de Representantes, la muestra fue de 136 votaciones realizadas en 34 sesiones. En total se analizaron 250 votaciones asociadas a la aprobación de los proyectos presentados por el gabinete del presidente Santos, y a aquellas iniciativas presentadas por el gobierno de Uribe pero que hicieron parte de la agenda del actual Congreso.

Es preciso aclarar que uno de los inconvenientes en la sistematización de las votaciones, y especialmente de las abstenciones, está relacionado con la reiterada ausencia de registros de asistentes a las sesiones. Esto no permite identificar en gran parte de los casos qué congresistas se abstienen de votar de manera intencional, y cuáles no lo hacen porque no están presentes en el preciso momento de votar a pesar de haber contestado el llamado a lista inicial.

## ¿Cuál es el partido más disciplinado en la Cámara de Representantes?

El Partido de la U, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde registraron un índice de Rice entre 0,9 y 1. Por su parte, los partidos Cambio Radical, Conservador, PIN y Liberal registraron un índice de Rice que oscila entre 0,8 y 0,9. Vale la pena recordar que este índice solo toma en cuenta los votos afirmativos y negativos.

1 RICE, Stuart. The behavior of legislative groups: A method of measurement. En: Political science quarterly, Vol. 40. N° 1, (Marzo, 1925) p. 60-72.

2 Se considera como abstención aquella situación en la que un congresista contesta el llamado a lista en una sesión, pero no expresa su preferencia mediante el voto en una de las votaciones realizadas en dicha sesión. En aquellos casos en donde los registros de las votaciones no tienen una relación de los inasistentes a cada sesión, se asume que quienes no votan se abstienen de hacerlo.

Como se puede observar, el cálculo de la disciplina mediante el IR muestra que tanto los partidos que hacen parte de la coalición como el Polo y el Partido Verde, tienden a votar de manera unánime, independientemente de su apoyo o rechazo a las iniciativas del gobierno.

Cuando se calcula la disciplina a través del IAP, en el cual se consideran las abstenciones y el voto del vocero, el promedio tiende a disminuir para todos los casos. Al elaborar los cálculos mediante el IAP, el Partido Verde se mantiene como el partido más disciplinado, siendo el único que registra un índice

superior a 0,7, seguido por el Polo y el PIN cuyo registro varía entre 0.6 y 0.7. Finalmente, los partidos Cambio Radical, Conservador, Liberal y de la U presentan niveles de disciplina entre 0,5 y 0,6.

Vemos entonces que la abstención no solo se observa en los partidos independientes y de oposición, los cuales usualmente utilizan esta práctica como una estrategia para expresar su desacuerdo frente a algunas iniciativas.

Los datos por proyectos indican que al calcular la disciplina mediante el índice de Rice, el proyecto sobre regalías fue la

iniciativa del Ejecutivo que generó mayores divisiones al interior de los partidos, en tanto que al medir la disciplina a través del IAP, considerando las abstenciones y el voto del vocero, el proyecto que dividió considerablemente a los partidos fue la Reforma Política de 2010.

Por su parte, el acuerdo entre Colombia y Canadá sobre informes anuales de derechos humanos y libre comercio, así como el proyecto relacionado con la celebración del Mundial Juvenil Sub 20 de la FIFA, fueron las iniciativas que con el IAP y el IR, respectivamente, registraron los mayores niveles de acuerdo partidista.

### Disciplina partidista por proyecto de ley en Cámara de Representantes (jul-dic 2010)

Proyecto	Cambio Radical		Conservador Colombiano		PDA		PIN		Liberal Colombiano		Social de Unidad Nacional		Partido Verde		Promedio Cámara		No. de votaciones
	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	
Regalías	0,66	<b>0,71</b>	0,59	0,68	0,53	0,89	0,56	<b>0,47</b>	0,57	0,75	<b>0,67</b>	0,90	0,78	<b>1,00</b>	0,71	<b>0,81</b>	6
Mundial sub 20	0,28	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,80	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	0,59	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,74	<b>1,00</b>	2
Deporte profesional	<b>0,75</b>	0,96	0,52	0,93	0,62	<b>1,00</b>	0,61	0,95	0,62	0,94	0,56	0,96	0,79	<b>1,00</b>	0,76	0,97	11
Comisión Nacional de T.V.	0,48	0,90	0,50	<b>0,59</b>	0,83	<b>1,00</b>	0,78	<b>1,00</b>	0,66	0,75	0,61	0,88	0,71	<b>0,79</b>	0,75	0,85	8
Reforma política 2010	0,47	0,77	0,48	0,83	0,71	0,93	0,64	0,91	0,50	0,82	0,51	0,88	0,82	<b>1,00</b>	<b>0,68</b>	0,91	57
Sostenibilidad fiscal*	0,63	0,83	<b>0,77</b>	0,95	0,72	<b>1,00</b>	0,60	<b>1,00</b>	0,50	<b>0,67</b>	0,65	0,88	0,87	<b>1,00</b>	0,79	0,93	5
Presupuesto 2011*	0,67	0,96	0,70	0,94	0,65	<b>1,00</b>	<b>0,55</b>	0,80	0,53	0,92	0,61	0,98	0,92	<b>1,00</b>	0,72	0,96	4
Protección datos personales*	0,65	0,83	0,56	0,89	0,57	0,93	0,68	0,87	<b>0,71</b>	0,94	<b>0,36</b>	<b>1,00</b>	0,83	<b>1,00</b>	0,75	0,95	6
Convención desapariciones forzadas*	<b>0,00</b>	<b>1,00</b>	<b>0,40</b>	<b>1,00</b>	0,80	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	0,59	<b>1,00</b>	0,52	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,72	<b>1,00</b>	2
Bienes defensores de DDHH*	0,42	0,87	0,58	0,91	0,67	<b>1,00</b>	0,58	0,83	0,56	0,83	0,51	<b>0,78</b>	0,78	<b>1,00</b>	0,70	0,90	3
Acciones populares*	0,42	0,87	0,58	0,93	0,57	<b>1,00</b>	0,73	<b>1,00</b>	0,60	0,92	0,44	0,80	<b>0,67</b>	<b>1,00</b>	0,71	0,95	6
Reforma a ministerios	0,44	0,94	0,50	0,88	<b>0,44</b>	<b>1,00</b>	0,57	0,83	<b>0,41</b>	0,85	0,61	0,95	0,71	0,86	0,70	0,92	14
Estatuto antiterrorista*	0,37	0,89	0,53	0,92	0,80	<b>0,44</b>	<b>0,79</b>	0,89	0,67	0,92	0,60	0,95	0,70	<b>1,00</b>	0,71	0,83	9
Acuerdo Canadá-Colombia*	0,63	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,73	<b>1,00</b>	<b>0,71</b>	0,86	0,66	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>0,85</b>	0,99	1
Promedio partido	0,49	0,90	0,57	0,89	0,69	0,94	0,65	0,90	0,59	0,87	0,56	0,93	0,80	0,97	0,73	0,93	

\* Proyectos gobierno Uribe

### Disciplina partidista por proyecto de ley en el Senado (jul-dic 2010)

Proyecto	Liberal Colombiano		Conservador Colombiano		Social de Unidad Nacional		Cambio Radical		PIN		Partido Verde		MIRA		PDA		Promedio Senado		No. de votaciones
	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	IAP	IR	
Convenio maderas tropicales*	0,53	<b>1,00</b>	0,55	<b>1,00</b>	0,50	0,85	0,86	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,63	<b>1,00</b>	0,67	0,98	1
Convención casos de desastres*	0,68	<b>1,00</b>	0,45	<b>1,00</b>	0,50	<b>1,00</b>	0,71	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,80	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,63	<b>1,00</b>	0,62	<b>1,00</b>	2
Comisión Nacional de T.V.	0,59	<b>1,00</b>	0,64	0,97	0,52	0,96	0,56	<b>1,00</b>	0,63	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,92	<b>1,00</b>	<b>0,34</b>	0,43	0,65	0,92	4
Regalías	0,77	0,88	<b>0,83</b>	0,83	0,74	0,94	0,48	0,93	<b>0,79</b>	0,76	0,93	0,93	<b>0,94</b>	<b>1,00</b>	0,81	<b>1,00</b>	<b>0,79</b>	0,91	6
Estatuto anticorrupción	0,52	<b>0,63</b>	0,43	<b>0,58</b>	0,58	0,63	0,60	0,72	0,74	<b>0,67</b>	0,77	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,58	0,47	0,61	0,71	6
Satena	0,59	0,91	0,55	<b>1,00</b>	0,46	<b>0,53</b>	<b>0,86</b>	0,71	0,61	0,69	0,80	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,64	0,86	2
Estatuto antiterrorista*	<b>0,39</b>	0,90	0,55	0,72	0,49	0,60	0,65	0,79	0,57	0,79	<b>0,49</b>	0,91	<b>0,45</b>	<b>0,42</b>	0,41	0,45	<b>0,50</b>	<b>0,70</b>	11
Acciones populares*	0,50	<b>1,00</b>	0,61	<b>1,00</b>	0,65	<b>1,00</b>	0,76	<b>1,00</b>	0,74	<b>1,00</b>	0,73	0,83	0,67	0,67	0,42	<b>1,00</b>	0,64	0,94	3
Bienes defensores de DDHH*	0,51	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,48	<b>1,00</b>	0,71	<b>1,00</b>	0,59	<b>1,00</b>	0,73	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,50	<b>1,00</b>	0,59	<b>1,00</b>	3
Normas tributarias	0,55	0,81	0,66	0,87	0,57	0,85	0,69	0,85	0,57	0,84	0,60	0,86	0,76	0,55	0,52	0,78	0,61	0,80	22
Protección datos personales*	0,62	<b>1,00</b>	<b>0,39</b>	0,82	0,61	0,98	0,51	0,83	0,60	0,93	0,80	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,48	0,90	0,59	0,93	7
Primer empleo	<b>0,82</b>	<b>1,00</b>	0,68	<b>1,00</b>	0,68	<b>1,00</b>	<b>0,86</b>	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,63	<b>1,00</b>	0,75	<b>1,00</b>	2
Sostenibilidad fiscal*	0,56	<b>1,00</b>	0,75	<b>1,00</b>	<b>0,80</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	0,56	<b>0,67</b>	0,70	0,55	0,67	<b>1,00</b>	0,69	<b>1,00</b>	0,59	0,78	2
Reforma política 2010	0,54	0,82	0,51	0,90	<b>0,45</b>	0,93	0,80	0,84	<b>0,49</b>	0,71	0,59	0,76	0,67	0,89	<b>0,97</b>	<b>0,06</b>	0,63	0,74	18
Frontera Brasil-Colombia*	0,62	<b>1,00</b>	0,52	<b>1,00</b>	0,50	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	0,78	<b>1,00</b>	0,80	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,56	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	2
Ley de víctimas	0,69	<b>1,00</b>	0,61	<b>1,00</b>	0,54	<b>1,00</b>	0,34	0,90	0,64	0,90	0,72	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,53	0,80	0,59	0,95	5
Convención sobre municiones*	0,68	<b>1,00</b>	0,52	<b>1,00</b>	0,57	<b>1,00</b>	0,57	<b>1,00</b>	0,61	<b>1,00</b>	0,70	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,50	<b>1,00</b>	0,60	<b>1,00</b>	2
Consejo OCDE*	0,68	<b>1,00</b>	0,61	<b>1,00</b>	0,52	<b>1,00</b>	0,64	<b>1,00</b>	0,78	<b>1,00</b>	0,80	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,63	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	2
Protocolo registro y marcas*	0,50	0,65	0,55	<b>1,00</b>	0,54	0,76	0,64	<b>1,00</b>	0,61	<b>0,67</b>	0,70	<b>1,00</b>	0,67	<b>1,00</b>	0,50	<b>1,00</b>	0,59	0,89	2
Presupuesto 2011*	0,43	0,85	0,59	0,92	0,51	0,73	0,46	0,74	0,60	0,94	0,89	<b>0,46</b>	0,51	<b>1,00</b>	0,40	0,85	0,55	0,81	13
Promedio partido	0,59	0,92	0,58	0,93	0,56	0,89	0,62	0,87	0,64	0,88	0,78	0,92	0,68	0,93	0,56	0,84	0,63	0,90	

\* proyectos gobierno Uribe

**Mayores índices IAP por congresista (jul-dic 2010)**

Congresista	Cámara	Partido	Índice acuerdo partidista (IAP)	Promedio IAP del partido
Iván Cepeda Castro*	Cámara	PDA	0,91	0,67
Alfonso Prada Gil*	Cámara	PV	0,91	0,79
Telésforo Pedraza Ortega*	Cámara	PCC	0,85	0,53
Guillermo Abel Rivera*	Cámara	PLC	0,82	0,54
Iván Darío Sandoval	Cámara	PLC	0,79	0,54
Gilma Jiménez Gómez*	Senado	PV	0,98	0,71
Jorge Enrique Robledo*	Senado	PDA	0,87	0,58
Efraín José Cepeda	Senado	PCC	0,85	0,58
Álvaro Antonio Ashton*	Senado	PLC	0,85	0,55
Carlos Emiro Barriga	Senado	PCC	0,84	0,58

\* Vocero del partido

Los resultados muestran que los congresistas de los partidos de la coalición votan de manera disciplinada cuando asisten a las sesiones. Sin embargo, al considerar las abstenciones, los índices de disciplina tienden a reducirse. ¿Por qué no votan todos los miembros la coalición? ¿Con qué fin emplean la abstención los miembros de la coalición?

**Índices de disciplina en el Senado**

Al realizar este mismo ejercicio en el Senado, se observa que el Partido Conservador registra el IR más alto, cercano al 0.9. Los demás partidos, con excepción del Polo, presentan índices superiores al 0.8, sugiriendo para la mayoría de los casos la existencia de niveles considerables de disciplina al tomar solamente como referencia los votos afirmativos y negativos.

Cuando se calcula el IAP, y por ende se consideran las abstenciones y el papel de los voceros en el Senado, el índice disminuye para todos los casos. El Partido Verde registra el IAP más alto. Por su parte, partidos como MIRA, Cambio Radical y el PIN tienen un índice mayor a 0.6; el Partido de la U, el Polo y los partidos tradicionales presentan índices de acuerdo partidista entre 0.5 y 0.6. Estos resultados pueden explicarse, por un lado, por el tamaño de las bancadas del Partido de la U, Liberal y Conservador; y por otro, porque el Polo ha utilizado la abstención como estrategia de oposición en muchas de las votaciones de los proyectos del gobierno.

**Porcentaje promedio de abstenciones en el Senado, por partido y por proyecto del gobierno (2010-II)**

Tema	PLC	PCC	PSUN	CR	PIN	PV	PDA	MIRA	AICO	ASI	No. de votaciones
Convenio maderas tropicales*	53	45	52	14	67	0	29	33	100	0	1
Convención casos de desastres*	32	55	50	29	56	20	64	33	0	0	2
Comisión Nacional de T.V.	41	29	45	36	25	0	25	8	0	0	4
Regalías	13	9	20	10	10	3	7	6	83	67	6
Estatuto anticorrupción	35	44	55	40	59	23	56	67	100	17	6
Satena	38	45	44	0	28	20	64	33	100	0	2
Estatuto antiterrorista*	48	28	51	31	39	51	38	30	73	9	11
Acciones populares*	47	36	27	48	74	20	50	33	100	0	3
Bienes defensores de DDHH*	44	41	47	29	52	27	61	22	0	0	3
Normas tributarias	37	30	39	27	49	73	44	76	36	5	22
Protección datos personales*	38	43	39	47	46	20	50	38	43	71	7
Primer empleo	18	32	30	14	33	0	38	67	0	100	1
Sostenibilidad fiscal*	47	21	10	14	33	10	44	0	0	0	2
Reforma política 2010	41	48	49	8	33	51	97	56	6	0	18
Frontera Brasil-Colombia*	38	48	50	36	78	20	43	33	100	0	2
Ley de víctimas	31	39	54	50	56	28	48	33	80	0	5
Convención sobre municiones*	32	48	59	43	44	30	43	33	0	0	2
Consejo OCDE*	32	39	48	43	78	20	29	33	100	0	2
Protocolo registro y marcas*	50	45	37	36	61	30	43	33	100	0	2
Presupuesto 2011*	44	36	37	37	40	65	64	12	15	23	13

\* Proyectos gobierno Uribe

**Porcentaje promedio de abstenciones en la Cámara de Representantes, por partido y por proyecto del gobierno (jul-dic 2010)**

Tema	PLC	PCC	PSUN	CR	PIN	PV	MIRA	PDA	CECN	MIR	ASI	No. de votaciones
Regalías	35	27	31	28	33	61	0	47	42	17	17	6
Mundial sub 20	41	44	44	53	64	33	0	70	100	100	0	2
Deporte profesional	35	43	44	23	44	24	9	42	95	91	0	11
Comisión Nacional de T.V.	25	19	38	42	22	21	50	25	56	0	25	8
Reforma política 2010	42	48	46	45	59	20	16	31	63	26	21	57
Sostenibilidad fiscal*	31	21	30	63	40	13	0	28	20	100	0	5
Presupuesto 2011*	45	28	41	31	27	8	50	35	63	0	0	4
Protección datos personales*	27	41	48	48	41	17	33	43	25	17	0	6
Convención desapariciones forzadas*	41	60	48	50	36	0	0	20	100	0	0	2
Bienes defensores de DDHH*	42	39	51	58	36	22	33	67	83	100	33	3
Acciones populares*	38	39	52	50	27	72	17	63	92	33	0	6
Reforma a ministerios	55	45	39	45	35	24	21	74	100	93	0	14
Estatuto antiterrorista*	31	41	38	49	33	33	0	76	67	44	11	9
Acuerdo Canadá-Colombia*	24	36	66	38	27	0	0	0	0	0	0	1

\* proyectos gobierno Uribe

Al analizar los resultados por proyectos de ley en el Senado, se encuentra una diferencia significativa con la Cámara respecto a la aprobación del proyecto de regalías, pues en el Senado esta misma iniciativa registró el IAP más alto. Esta diferencia puede estar relacionada con el hecho de que la Cámara de Representantes es elegida mediante circunscripciones departamentales, en las cuales el proyecto tiene un impacto más profundo y afecta intereses locales y regionales.

**¿Cuál es el significado político de la abstención?**

Dentro de las votaciones analizadas, una de las regularidades es que los quó-

rum decisorios son considerablemente bajos, es decir, que generalmente las decisiones en las plenarias se toman con un número de congresistas cercano al mínimo exigido por la reglamentación existente.

Esto quiere decir que la abstención es una práctica recurrente en el Congreso. No obstante, esta no solo indica cuando un legislador decide no tomar posición frente a un asunto que es sometido a votación. Esta también puede ser contemplada como una estrategia política válida para expresar intereses de diversa índole.

Al observar los porcentajes de abstención por partido, vemos que esta práctica no sólo es propia de los parti-

Mayores porcentajes de abstención e inasistencia, por congresista (jul-dic 2010)

Congresista	Cámara	Partido	Total de votos sistematizados	% de abstención e inasistencia del congresista	% promedio de abstención e inasistencia del partido
Felipe Fabián Orozco Vivas	Cámara	Social de Unidad Nacional	136	91	44
José Ignacio Bermúdez Sánchez	Cámara	Social de Unidad Nacional	136	90	44
Lucero Cortés Méndez	Cámara	Social de Unidad Nacional	136	88	44
Yahir Fernando Acuña Cardales	Cámara	Afrovides	136	86	68
Eduardo Alfonso Crissien Borrero	Cámara	Social de Unidad Nacional	136	82	44
Edgar Espindola Niño	Senado	PIN	114	84	44
Gloria Inés Ramírez	Senado	PDA	111	77	54
Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez	Senado	Conservador	102	75	36
Alexandra Moreno Piraquive	Senado	MIRA	95	75	43
Iván Leonidas Name Vásquez	Senado	Verde	114	71	42

dos independientes y de oposición, los cuales usualmente no votan como una estrategia para expresar su rechazo a ciertas iniciativas del gobierno. En el caso de la coalición, al parecer el problema es integrar el quórum decisorio que les permita aprobar los proyectos del gobierno sin depender de otros partidos. Esta situación se ha descrito en diferentes medios de comunicación. Por ejemplo, el diario El Espectador publicó, el 27 de octubre de 2010 en su edición electrónica, un artículo refiriéndose a la aprobación de la reforma política. Allí se sostenía que algunos congresistas culparon "...a La U de la falta de quórum y advierten serias fisuras en la bancada de unidad nacional"<sup>3</sup>.

Una semana después, el 3 de noviembre, el mismo periódico publicó en una noticia sobre el mismo tema que "a falta de tres artículos la votación debió permanecer abierta por más de 40 minutos, debido al precario quórum, para lograr el número suficiente de votos"<sup>4</sup>.

En ese sentido, la abstención y las inasistencias de los miembros de la coalición pueden significar una estrategia para negociar con el gobierno o al interior de la coalición. Así, puede estar siendo empleada para expresar desacuerdo frente a las iniciativas del Ejecutivo sin incurrir

en los costos políticos que generaría votar en contra de las directrices del partido.

Finalmente, es posible concluir que el Partido Verde es la colectividad más disciplinada, a pesar que a lo largo de este primer periodo haya demostrado algunas diferencias en términos programáticos, por ejemplo, en lo relacionado a la penalización de menores.

En cuanto a las abstenciones, es posible plantear que si bien la totalidad de la coalición no vota en la mayoría de las ocasiones, los miembros que votan lo hacen de manera disciplinada. Sin embargo, la disciplina de un partido también puede estar asociada con la asistencia a las sesiones y con la capacidad de los líderes de cada partido para conformar el quórum.

Finalmente, y con respecto a las iniciativas del gobierno de Santos, los proyectos de reforma política y de regalías fueron los que mayor impacto tuvieron en la disciplina de los partidos, puesto que la naturaleza de los mismos está asociada a cambios estructurales que afectan directamente a los partidos políticos, los congresistas y las regiones a las que representan.

en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-231879-se-frustro-aprobacion-de-reforma-politica-camara>  
 El Espectador. A 'regañadientes', Cámara termina aprobación de reforma política. En: El Espectador (en línea). (03/11/10). Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-233029-reganadientes-camara-termina-aprobacion-de-reforma-politica>

3 El Espectador. Se frustró aprobación de reforma política en Cámara. En: El Espectador (en línea). (27/10/10). Disponible

4

¿CÓMO FUE EL VOTO DE LOS CONGRESISTAS ÉTNICOS?

Desde la Constitución de 1991, Colombia entró a ser parte del grupo de países que tienen curules reservadas exclusiva y permanentemente para minorías étnicas y culturales. A igual que en Bélgica o Zimbabue, en Colombia las poblaciones reconocidas como minorías frente al resto de la población mestiza pueden elegir un número fijo de legisladores, ya que la Carta establece en los artículos 171 y 176 la existencia de circunscripciones especiales.

Justamente, según el censo de 2005 del Departamento Nacional de Estadística, la población indígena en Colombia es de 1 378 884 personas, siendo el 3,4 por ciento de la población total, y los habitantes que se autorreconocen como negros, afrocolombianos, palenqueros o raizales son 4 311 757 (10,6 por ciento del total nacional). Estos grupos, pueden elegir dos representantes a la Cámara para el caso afro, y dos senadores y un representante en el indígena.

Las curules especiales operan desde hace cinco cuatrienios incluyendo el pe-

riodo actual. Y aunque Congreso Visible ya ha publicado análisis sobre el desempeño electoral de aquellas, es poco lo que sabemos sobre el comportamiento legislativo de estos congresistas. Por ello, el presente es un nuevo esfuerzo para conocer su labor en el segundo semestre del 2010.

Para analizar de manera específica las votaciones nominales de los congresistas étnicos que hoy ocupan una curul, se tomarán los proyectos de iniciativa del Ejecutivo que hicieron trámite en el Congreso 2010-2014 durante sus seis

primeros meses de trabajo, y que fueron estudiados en la anterior sección de este boletín.

Así, se observa que el senador Marco Avirama, de la Alianza Social Indígena, tuvo la oportunidad de participar en 114 votaciones relacionadas con 20 proyectos. De estas, el senador se abstuvo o dejó de asistir, en promedio, al 14,6 por ciento, votó negativamente en un 15,3 por ciento y lo hizo afirmativamente en el 70,1 por ciento.

De otro lado, el senador Germán Carlosama, del Partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), se abstuvo o dejó de asistir al 56,8 por ciento de las votaciones, votó negativamente en un 14,5 por ciento y lo hizo por el sí en el 28,7 por ciento restante.

Al realizar el mismo análisis en la Cámara, esta vez sobre 15 proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo, se tiene que el representante del Movimiento Popular Unido, Heriberto Arrechea, tuvo la oportunidad de participar en 136 votaciones; de éstas, en promedio, votó afirmativamente el 33,2 por ciento, negativamente en el 6,2 por ciento y se abstuvo o no asistió en el 60,6 por ciento.

La misma tendencia se observa en Hernando Hernández, miembro del

Votación de senadores étnicos en proyectos del gobierno (jul-dic 2010)

Proyecto de ley	Marco Avirama			Germán Carlosama			No. votaciones
	% se abstiene o no asiste	% votos por el no	%votos por el sí	% se abstiene o no asiste	% votos por el no	% votos por el sí	
Convenio maderas tropicales	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	1
Convención casos de desastres CNTV*	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	2
Regalías*	66,7	33,3	0,0	100,0	0,0	0,0	4
Normas tributarias	66,7	33,3	0,0	83,3	16,7	0,0	6
Estaduto anticorrupción	4,5	18,2	77,3	36,4	22,7	40,9	22
Ley de víctimas	16,7	0,0	83,3	100,0	0,0	0,0	6
Sostenibilidad fiscal*	0,0	20,0	80,0	80,0	0,0	20,0	5
Frontera Brasil Colombia	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	2
Convención sobre municiones	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	2
Estaduto antiterrorista	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	2
Bienes defensores de derechos humanos	9,1	18,2	72,7	72,7	9,1	18,2	11
Presupuesto 2011*	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	3
Protección datos personales	23,1	15,4	61,5	15,4	7,7	76,9	13
Acciones populares	71,4	0,0	28,6	42,9	0,0	57,1	7
Primer empleo	0,0	66,7	33,3	100,0	0,0	0,0	3
Consejo OCDE	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	1
Protocolo registro y marcas	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	2
Satena	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	2
Reforma política 2010*	0,0	33,3	66,0	5,6	33,3	61,1	18
Promedio gobierno Santos	17,9	36,4	45,5	40,9	31,5	27,6	
Promedio general	14,6	15,3	70,1	56,8	14,5	28,7	

\*Proyectos gobierno Santos

Polo Democrático Alternativo, quien en promedio votó por el sí el 36,9 por ciento, por el no en el 21,7 por ciento y se abstuvo o no asistió en el porcentaje restante (41,4 por ciento). Igualmente, Yahir Acuña, de Afrovides, en promedio votó por el sí el 19,2 por ciento, por el no en el 7,4 por ciento y se abstuvo o no asistió en el 73,4 por ciento.

Lo anterior permite señalar que el comportamiento típico de los congresistas étnicos frente a proyectos del Ejecutivo es la abstención/inasistencia. Ello reproduce la dinámica general observada en el conjunto del Congreso colombiano, donde la no asistencia/abstención juega un papel determinante.

Votación de los representantes étnicos en los proyectos del gobierno (jul-dic 2010)

Proyecto de ley	Heriberto Arrechea			Hernando Hernández			Yahir Acuña			No. votaciones
	% se abstiene o no asiste	% votos por el no	% votos por el sí	% se abstiene o no asiste	% votos por el no	% votos por el sí	% se abstiene o no asiste	% votos por el no	% votos por el sí	
CNTV*	62,5	0,0	37,5	12,5	37,5	50,0	50,0	37,5	12,5	8
Regalías*	50,0	16,7	33,3	16,7	66,7	16,7	33,3	33,3	33,3	6
Sostenibilidad fiscal*	20,0	40,0	40,0	0,0	60,0	40,0	20,0	40,0	40,0	5
Tratado derecho de marcas	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	2
Estaduto antiterrorista	33,3	0,0	66,7	55,6	22,2	22,2	100,0	0,0	0,0	9
Bienes defensores DH	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	66,7	0,0	33,3	3
Convención desapariciones forzadas	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	2
Acuerdo Canadá-Colombia	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	1
Presupuesto 2011*	25,0	0,0	75,0	25,0	75,0	0,0	100,0	0,0	0,0	4
Protección datos personales	16,7	16,7	66,7	16,7	0,0	83,3	33,3	0,0	66,7	6
Reforma ministerio/DAS	100,0	0,0	0,0	85,7	7,1	7,1	100,0	0,0	0,0	14
Acciones populares	83,3	0,0	16,7	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	6
Mundial sub20	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	2
Deporte profesional	90,9	0,0	9,1	0,0	18,2	81,8	100,0	0,0	0,0	11
Reforma política 2010*	28,1	19,3	52,6	8,8	38,6	52,6	98,2	0,0	1,8	11
Promedio proyectos gobierno Santos	37,1	15,2	47,7	12,6	55,6	31,9	60,3	22,2	17,5	
Promedio general	60,7	6,2	33,2	41,4	21,7	36,9	73,4	7,4	19,2	

\*Proyectos gobierno Santos

De otro lado, al analizar cómo los congresistas étnicos votaron los cinco proyectos propuestos por el gobierno Santos y que a su vez tuvieron que ser discutidos en ambas cámaras, los resultados no son tan homogéneos.

La abstención/inasistencia aparece como el comportamiento con mayores promedios solamente en dos de los cinco congresistas: Germán Carlosama (40,9 por ciento) y Yahir Acuña (60,3 por ciento). De otro lado, el voto afirmativo fue, en promedio, el más recurrente

para Marco Avirama (45,5 por ciento) y Heriberto Arrechea (47,7 por ciento), mientras que el negativo lo fue para Hernando Hernández (55,6 por ciento).

La diversidad de los comportamientos en relación con los proyectos del gobierno Santos, así como los mínimos básicos de asistencia que han caracterizado la conformación del quórum (situación antes evidenciada en este boletín), permiten pensar que la asistencia de un lado, y la inasistencia/abstención del otro, estarían constituyéndose en recursos valiosos

para los congresistas y sus colectividades o, viendo la otra cara de la moneda, en elementos gradualmente escasos y costosos para quienes impulsan un proyecto.

Por ende, los partidos unipersonales como la mayoría de los analizados, estarían frente a una importante ventana de oportunidad para aumentar su poder de negociación y así alcanzar sus objetivos, pues su inasistencia/abstención o asistencia puede ser decisiva.

## CONGRESO VISIBLE, UNA HERRAMIENTA PARA LA DEMOCRACIA

*Por el Instituto Republicano Internacional (IRI)*

El proyecto de Congreso Visible ha venido realizando una labor de seguimiento de las actividades del Congreso de la República y el ejercicio público de sus congresistas, y por ello se constituye como una fuente importante de información para los ciudadanos, medios de comunicación y demás actores de la sociedad civil.

Desde la página web, [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org), los interesados pueden conocer información sobre la conformación de las bancadas, quienes y cuantos las integran. La página de las bancadas brinda información sobre los lineamientos o propuestas de las agrupaciones políticas y sobre los proyectos que esas han presentado más recientemente. El cruce de esta información permite ver la coherencia entre la propuesta programática de los partidos y su hacer legislativo.

Este mismo ejercicio se puede realizar desde los perfiles individuales de cada uno de los miembros del Congreso. Estos perfiles, que pueden ser alimentados directamente por los representantes,

contienen los datos mínimos para que un ciudadano común y corriente conozca la biografía e ideología, la actividad y votación de cada uno de los representantes. Este instrumento se convierte en una herramienta de control social sobre cada uno de congresistas ya que cualquier ciudadano con acceso a internet puede realizar la consulta.

Por ejemplo, un habitante de Guapi, en el departamento del Cauca, puede enterarse de los proyectos de ley que benefician a su municipio, y verificar cómo votan los congresistas elegidos en este departamento. El habitante de Guapi estará en mejores condiciones de evaluar a su representante con información objetiva.

Así mismo, los medios de comunicación, especialmente los de provincia, tienen acceso a información confiable y oportuna sobre las actividades legislativas de impacto para su entorno. Un medio de comunicación local de Riohacha puede darle seguimiento a los avances legislativos que afectan al departamento sin tener que invertir tiempo y recursos en una investigación periodística extensa.

El proyecto de Congreso Visible es el puente para que los habitantes que residen en los municipios por fuera de Bogotá puedan acceder a la información de su interés.

Congreso Visible no sólo realiza seguimiento detallado del Congreso y sus miembros, sino también analiza el ejercicio legislativo, a través de este boletín. Con esta publicación, se hace más ágil la comprensión del funcionamiento del Congreso, las acciones de los partidos políticos y el trabajo de los parlamentarios.

Este informe presenta análisis y datos más profundos sobre las actividades de la rama legislativa de lo efectivamente sucede en la vida cotidiana del Congreso. En ese sentido, este habitante de Guapi, el medio local de Riohacha, y en general los colombianos, tienen la opción de poder aportar en el mejoramiento de las prácticas políticas y el desempeño del Congreso.

Esta información y análisis que ofrece Congreso Visible también son un instrumento para que los partidos políticos puedan verificar su agenda legislativa y además constatar la disciplina de sus miembros en esta corporación, con el ánimo de tomar decisiones que los favorezcan.

Invitamos a utilizar las herramientas que Congreso Visible pone a consideración de la opinión pública.