

## Contenido

- 1 - EDITORIAL
- 2 - BALANCE POSITIVO DEJA EL PRIMER AÑO DEL CONGRESO 2010-2014
- 6 - UNA AGENDA LEGISLATIVA FAVORABLE AL GOBIERNO SANTOS
- 9 - ¿OPOSICIÓN EN LA COALICIÓN?
- 12 - ¿QUÉ TAN UNIDA ES LA UNIDAD NACIONAL?
- 14 - MUJERES: AUSENTES EN EL EJERCICIO DEL PODER

## EDITORIAL

Con un balance favorable para el gobierno del presidente Santos terminó el primer año de este Congreso. A excepción de la iniciativa que buscó la reelección de alcaldes y gobernadores, así como de la llamada "contrarreforma" política, todos los proyectos del mandatario nacional registraron un trámite exitoso, incluso aquellos que buscaron reformar la Constitución en temas tan polémicos como el Sistema General de Regalías.

En el primer año de gobierno, Santos, apoyado en su Ministro del Interior y de Justicia, logró que el Senado y la Cámara de Representantes sacaran adelante tres reformas a la Constitución, un proyecto de Ley Estatutaria y 21 proyectos de ley que generan cambios estructurales a nivel nacional.

Prueba del impacto de estas iniciativas fueron los extensos debates desarrollados en el Legislativo, los cuales tuvieron un constante acompañamiento de los diversos medios de comunicación. Más allá de la importancia de esta agenda, o de las expectativas creadas por el nuevo gobierno, los medios aumentaron su cubrimiento en el último año de la actividad legislativa, brindando a la ciudadanía un panorama más amplio de lo que sus representantes debaten y proponen en el Senado y en la Cámara.

Pero su importancia va más allá. El cubrimiento continuo del tránsito de las iniciativas llevó a posicionarlas dentro del debate público, dándolas a conocer a un número mayor de ciudadanos e, incluso, fomentando su apoderamiento en los colombianos.

Con la Ley de Víctimas, por ejemplo, se puso de nuevo en debate la necesidad de atender y proteger de manera digna y efectiva a aquellas personas que durante lustros han sufrido de cerca y en el anonimato las consecuencias del conflicto armado que vive el país. Otros grupos también se beneficiaron de este acercamiento de los medios. Es el caso de la comunidad LGTB que, según denunciaron los periodistas en noviembre de 2010, supuestamente iban a ser excluidos de los beneficios de esta iniciativa.

De igual manera, la prensa, la radio y la televisión sirvieron como puentes de comunicación para llevar las voces de apoyo y protesta de las regiones sobre el entonces proyecto de Ley de Regalías. Por ejemplo, varios medios regionales decidieron abrir espacios para advertir los posibles efectos que traería la aprobación de esta iniciativa. Allí, alcaldes, diputados, concejales y representantes de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de expresarle al país su desaprobación con esta reforma, así como sus argumentos por los que creyeron se debía archivar.

Sin duda, este cubrimiento mediático a la labor legislativa ha abierto mucho más las ventanas al Congreso de la República, permitiéndole ver a la ciudadanía de una manera más amplia lo que hacen o dejan de hacer sus representantes. Más allá del nivel informativo y de investigación con que se viene realizando, la publicación y emisión de noticias ha permitido tener más información, no solo para el conocimiento público, sino para los procesos de rendición de cuentas de los electores.

Es cierto que aún falta camino que recorrer, pero no sobra destacar este acercamiento, más aún cuando se trata de mejorar el acceso y la calidad de la información que, en últimas, impacta de manera directa en la transparencia de las instituciones públicas.

## Universidad de los Andes Congreso Visible

DIRECCIÓN EJECUTIVA — Mónica Pachón.

INVESTIGADORES — Beatriz Helena Gil, Diego Felipe Gómez, Felipe Jacobo, Diego Leal-Castro, Daniel Quiroga, Luis Alfredo Rodríguez, Flavio Reyes, Nicolás Santamaría, Valentina Ochoa.

WEB MASTER — Gabriel Roncancio.

PRACTICANTE — Angélica Latorre, Luis Miguel Téllez.

Programa Congreso Visible  
Departamento de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de los Andes  
www.congresovisible.org / contacto@congresovisible.org  
Tel.: [571] 339 4949 Ext.: 3203, 3212, 3806  
Bogotá, Colombia

## BALANCE POSITIVO DEJA EL PRIMER AÑO DEL CONGRESO 2010-2014

La recién concluida legislatura del Congreso de la República, que se desarrolló entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de junio de 2011, ha sido calificada como histórica. Una de las razones para esta evaluación está relacionada con la ambiciosa agenda legislativa propuesta desde el inicio del cuatrienio por el gabinete de Juan Manuel Santos, y con el tránsito efectivo de los proyectos de origen gubernamental en Senado y Cámara.

Al terminar el segundo periodo, se observa que más allá de los altos índices de aprobación de las iniciativas gubernamentales, la legislatura se caracterizó por la aprobación de proyectos de alcance nacional que implican reformas profundas en la estructura política y social del país, lo cual se evidenció en la amplia discusión por dentro y fuera del Congreso de proyectos como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Ley de Regalías y la Ley de Ordenamiento Territorial.

A continuación, se presenta un balance del tránsito de los proyectos que fueron radicados en Senado y Cámara en la legislatura del 20 de julio de 2010 al 20 de junio de 2011. Las cifras analizadas evalúan la evolución general de los proyectos radicados, aprobados y archivados y presentan un índice agregado de los temas predominantes, la producción legislativa de los distintos partidos y el éxito legislativo de los proyectos de iniciativa del gobierno y de los congresistas.

### El éxito de la agenda gubernamental

Esta legislatura, comparada con el primer año del último gobierno de Uribe, contó con una producción similar en términos de cantidad de proyectos radicados. No obstante, al tener en cuenta las tasas de aprobación de los proyectos a un nivel desagregado, se pueden obtener conclusiones más precisas, especialmente

en relación con el éxito legislativo de las iniciativas presentadas por los congresistas y por el Ejecutivo.

En el balance del cuatrienio 2006-2010, presentado en el Boletín No. 17 de Congreso Visible, se registró que la tasa de aprobación de proyectos de autoría de los senadores y representantes en la primera legislatura era cercana al 8 por ciento. Por su parte, el gobierno, con 50 proyectos radicados y 13 sancionados, presentó un índice de aprobación de 26 por ciento.

Si comparamos estos datos con los índices de aprobación durante esta legislatura obtenemos resultados significativamente diferentes. Incluyendo únicamente los proyectos sancionados como leyes o actos legislativos o los proyectos cuya conciliación fue aprobada, se observa que de los 365 proyectos radicados por los senadores y representantes, sólo nueve lograron culminar el tránsito legislativo. Por el contrario, de los 65 proyectos de origen gubernamental, 21 fueron sancionados y fueron aprobadas las conciliaciones de dos. En términos porcentuales esto indica que la tasa de aprobación para los proyectos presentados por el legislativo fue de 2 por ciento, mientras que la de aquellos del gobierno fue de 35 por ciento.

Estos datos permiten afirmar que la característica principal de esta legislatura (a diferencia del segundo gobierno de Uribe) fue la predominancia que tuvo la agenda promovida por el Ejecutivo al interior del Congreso. Precisamente, la existencia de una fuerte coalición interpartidista y el papel activo de los ministros dentro de las cámaras permitieron que iniciativas presentadas por el gabinete como la Ley de Víctimas y la Ley de Regalías llegaran a instancias decisivas

del debate y desplazaran la discusión de proyectos de iniciativa legislativa.

### Los proyectos del gobierno: reformas de impacto nacional

Por otra parte, la comparación de las iniciativas de los dos gobiernos arroja resultados importantes en términos del alcance de los proyectos aprobados. En la primera legislatura del gobierno Uribe se sancionaron 13 proyectos (12 leyes ordinarias y una ley estatutaria) relacionados con el orden público, la política internacional, los servicios públicos, o las ramas ejecutiva y judicial, cuyo contenido no implicaban transformaciones profundas en la estructura política y social del país. Por el contrario, en la primera legislatura de Santos se logró dar trámite completo a tres reformas a la Constitución, un proyecto de ley estatutaria y 21 proyectos de ley que generan cambios estructurales a nivel nacional.

Entre los proyectos aprobados se destacan la Ley de Regalías, la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Sostenibilidad Fiscal y la Ley de Víctimas. La importancia de estas leyes radica en que implican, por ejemplo, el establecimiento de un nuevo criterio para la redistribución de los recursos, la reorganización de la estructura administrativa a nivel nacional, y el establecimiento de mecanismos para financiar y hacer efectiva la reparación integral a las víctimas y la restitución de tierras en el contexto del conflicto armado.

Prueba del impacto de los proyectos sancionados es el grado de debate que surgió en el proceso de su aprobación al interior del Congreso. En el caso de la Ley de Regalías, por ejemplo, varios congresistas manifestaron su distancia-

#### Proyectos aprobados en últimos debates por tipo de iniciativa (jun 2010-jul 2011)

| Iniciativa      | Radicados | % sobre total radicados | Aprobados en últimos debates | % Tasa aprobación | Permanecen en debates |
|-----------------|-----------|-------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Legislativa     | 365       | 84                      | 9                            | 2                 | 126                   |
| Gubernamental   | 65        | 15                      | 23                           | 35                | 24                    |
| Otras entidades | 2         | 0                       | 2                            | 100               | 0                     |
| Popular         | 1         | 0                       | 0                            | 0                 | 1                     |
| Total           | 433       | 100                     | 34                           |                   |                       |

## Proyectos sancionados en la primera legislatura del gobierno Uribe (jul 2006 - jun 2007) y del gobierno Santos (jul 2010 - jun 2011)

| Primera legislatura gobierno Santos<br>(jul 2010 - jun 2011) |       | Primera legislatura gobierno Uribe<br>(jul 2006 - jun 2007)      |      |
|--|-------|--|------|
| Tema proyecto  | Tipo* | Tema proyecto  | Tipo |
| Modificaciones al presupuesto general                        | PL    | TLC con Estados Unidos   | PL   |
| Plan Nacional de Desarrollo                                  | PL    | Reforma naturaleza jurídica de Ecopetrol                         | PL   |
| Justicia transicional  | PL    | Inhabilidades para cargos ejecutivos territoriales               | PL   |
| Normas para el control de la competitividad                  | PL    | Tratamiento de pequeñas causas                                   | PL   |
| Regla fiscal   | PL    | Presupuesto 2007   | PL   |
| Modificación naturaleza jurídica de Satena                   | PL    | Modificación impuestos administrados por la DIAN                 | PL   |
| Impuestos Mundial sub 20                                     | PL    | Normalización de redes eléctricas                                | PL   |
| Deporte profesional  | PL    | Reforma INCODER  | PL   |
| Ley de ordenamiento territorial                              | PL    | Agro Ingreso Seguro  | PL   |
| Ley de primer empleo   | PL    | Medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva | PL   |
| Escisión de ministerios                                      | PL    | Prórroga Ley 418 de 1997 (seguridad y orden público)             | PL   |
| Registro Internacional de marcas                             | PL    | Descongestión judicial   | PLE  |
| Acuerdo de inversiones con China                             | PL    | Modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud   | PL   |
| TLC con Estados Unidos Mexicanos y Venezuela                 | PL    |  |      |
| Estabilidad macroeconómica                                   | PL    |  |      |
| Convivencia y eficacia de la justicia                        | PL    |  |      |
| Rehabilitación integral miembros Fuerza Pública              | PL    |  |      |
| Estatuto de seguridad ciudadana                              | PL    |  |      |
| Ley de víctimas  | PL    |  |      |
| Eliminación de la CNTV                                       | PAL   |  |      |
| Sostenibilidad fiscal  | PAL   |  |      |
| Ley de inteligencia y contrainteligencia                     | PLE   |  |      |
| Estatuto anticorrupción                                      | PL    |  |      |
| Ley de regalías  | PAL   |  |      |
| Pérdida o daño de la propiedad de la defensa nacional        | PL    |  |      |

\* PL: Proyecto de Ley; PLA: Proyecto de Acto Legislativo ;

PLE: Proyecto de Ley Estatutaria

la oposición. Así mismo, el proyecto de Sostenibilidad Fiscal suscitó numerosas críticas por parte de los miembros de la coalición y la oposición que lo consideraron un retroceso en materia de derechos fundamentales.

Igualmente, la relevancia de estos proyectos se registra en el cubrimiento que tuvieron en los medios de comunicación del país. La iniciativa con mayor presencia en medios nacionales y regionales fue la Ley de Víctimas, que tuvo un seguimiento constante desde la concertación en la mesa de Unidad Nacional. En este seguimiento, los medios se concentraron en registrar el liderazgo del liberalismo a la iniciativa y en las tensiones que surgieron al interior de la coalición en el proceso de aprobación. Temas como la

inviabilidad fiscal señalada por miembros del Partido de la U y del Partido Conservador o el rechazo de algunos congresistas a unir la Ley de Víctimas y la Ley de Restitución de Tierras fueron fundamentales en la agenda de los medios.

Así mismo, una característica importante del cubrimiento de este proyecto fue el contenido de los artículos, ya que a diferencia de otras iniciativas como la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión y la Ley de Ordenamiento Territorial, las noticias relacionadas con la Ley de Víctimas hicieron explícitos el contenido y las implicaciones de su aprobación.

La segunda iniciativa con mayor despliegue fue la Ley de Regalías. Este proyecto también tuvo un cubrimiento importante en términos de contenido, pero fue mucho más amplio en los periódicos regionales. En este caso, los medios registraron, principalmente, las reacciones de congresistas y funcionarios del nivel local al criterio de distribución de las regalías y las implicaciones para las regiones productoras de petróleo.

### Radicación y trámite de los proyectos de ley

Durante esta legislatura fueron radicadas 433 iniciativas. De los proyectos radicados, 397 (92%) son proyectos de ley

### Proyectos radicados en el cuatrienio 2006-2010 que continuaron su trámite en la legislatura de jul 2010 - jun 2011

| Partido autor mayoritario                      | En publicación | Retirados por el autor | Permanecen en debates | Sancionados como ley | Archivados | Otros estados de proyecto | Total proyectos presentados | % sobre el total de proyectos presentados |  |
|--|----------------|------------------------|-----------------------|----------------------|------------|---------------------------|-----------------------------|---|--|
|  |                |                        |                       |                      |            |                           |                             |   |  |
| Cambio Radical                                 | 0              | 0                      | 2                     | 2                    | 6          | 0                         | 10                          | 6,10                                      |  |
| Alas   | 0              | 0                      | 0                     | 0                    | 0          | 0                         | 0                           | 0,00                                      |  |
| Apertura Liberal                               | 0              | 0                      | 0                     | 0                    | 1          | 0                         | 1                           | 0,61                                      |  |
| Conservador Colombiano                         | 0              | 0                      | 5                     | 4                    | 8          | 1                         | 18                          | 10,98                                     |  |
| Liberal Colombiano                             | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 25         | 0                         | 26                          | 15,85                                     |  |
| MIRA   | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 6          | 0                         | 7                           | 4,27                                      |  |
| Integración Regional                           | 0              | 0                      | 0                     | 3                    | 5          | 0                         | 8                           | 4,88                                      |  |
| Polo Democrático Alternativo                   | 0              | 0                      | 2                     | 1                    | 11         | 0                         | 14                          | 8,54                                      |  |
| Social de Unidad Nacional                      | 0              | 0                      | 5                     | 6                    | 14         | 1                         | 26                          | 15,85                                     |  |
| Alianza partidos de la coalición               | 0              | 0                      | 2                     | 1                    | 3          | 0                         | 6                           | 3,66                                      |  |
| Alianza coalición y oposición*                 | 0              | 0                      | 0                     | 2                    | 1          | 0                         | 3                           | 1,83                                      |  |
| Alianza coalición e independientes             | 0              | 0                      | 2                     | 0                    | 5          | 0                         | 7                           | 4,27                                      |  |
| Alianza coalición, independientes y oposición* | 0              | 0                      | 2                     | 2                    | 1          | 0                         | 5                           | 3,05                                      |  |
| Ejecutivo                                      | 0              | 0                      | 6                     | 18                   | 9          | 0                         | 33                          | 20,12                                     |  |
| <b>Total</b>                                   | <b>0</b>       | <b>0</b>               | <b>28</b>             | <b>39</b>            | <b>95</b>  | <b>2</b>                  | <b>164</b>                  |   |  |
| Porcentaje                                     | 0              | 0                      | 17,07                 | 23,78                | 57,93      | 1,22                      | 100,00                      |   |  |

\* Aquí la oposición es comprendida como la actual, compuesta exclusivamente por el PDA

miento señalando las implicaciones de la redistribución de los recursos para las finanzas de los departamentos. Por otro lado, temas como la definición de las víctimas, la reparación de las víctimas de agentes del Estado, el reconocimiento del conflicto armado o la fijación de la retroactividad de la ley, generaron tensiones entre los autores y ponentes y algunos miembros de la coalición y

### Número de proyectos radicados por tipo de iniciativa (jul 2010-jun 2011)

| Iniciativa      | Número     | % sobre total |
|-----------------|------------|---------------|
| Legislativa     | 365        | 84            |
| Gubernamental   | 65         | 15            |
| Otras entidades | 2          | 0             |
| Popular         | 1          | 0             |
| <b>Total</b>    | <b>433</b> | <b>100</b>    |

ordinaria, 28 (6%) de acto legislativo y ocho (2%) de ley estatutaria. En cuanto al origen de estos proyectos, los senadores y representantes radicaron 365 (correspondientes al 84 por ciento de las iniciativas presentadas), frente a 65 (15%) de origen gubernamental, dos promovidos por organismos de control relacionados con el control fiscal, y una iniciativa de carácter popular que establece la prisión perpetua a violadores de niños.

Además de los proyectos presentados en esta legislatura, hicieron trámite 164 proyectos de ley que fueron radicados en el cuatrienio anterior. De estos, 131, es decir, el 80 por ciento, son de iniciativa legislativa y 33 de origen gubernamental. Al igual que en el caso de los proyectos radicados durante la legislatura, la tasa de aprobación del Ejecutivo es significativamente más alta, ya que de los 33 proyectos presentados por esta rama, 18 (55%) fueron sancionados como ley.

Por el contrario, los congresistas, especialmente los miembros de la oposición o de partidos y movimientos independientes, registraron un índice de aprobación mucho más bajo. De los 30 proyectos presentados que transitaron en esta legislatura, únicamente cuatro fueron sancionados como ley, tres permanecen en debates y 23 fueron archivados.

### Estado actual de los proyectos

En términos del trámite interno de los proyectos de ley que fueron radicados en esta legislatura, podemos observar lo siguiente: tomando como criterio estricto los estados actuales que indican un tránsito completo de las iniciativas en las comisiones y plenarios de Senado y Cámara, 25 fueron sancionados como ley, tres fueron sancionados como actos

legislativos y fueron aprobadas seis conciliaciones. Esto quiere decir que, excluyendo los proyectos que se cayeron y los que siguen en tránsito, el índice de éxito legislativo, medido sobre el total de iniciativas radicadas, es de 8 por ciento. Este índice se incrementa al tener en cuenta los proyectos aprobados en otros debates y las 39 iniciativas sancionadas que fueron radicadas en el cuatrienio anterior y que hicieron tránsito en esta legislatura.

Por otra parte, por medio de la aprobación de 151 iniciativas que continúan su trámite en la próxima legislatura, el Congreso logró mantener vivo un porcentaje importante de los proyectos radicados. En algunos casos, el trámite de estos proyectos se vio favorecido por la existencia de un consenso previo, o por la aprobación expedita en los últimos días de la legislatura. Esto ocurrió, por ejemplo, en la aprobación de la ley que establece penas severas para conductores en estado de embriaguez, o de la ley que regula las infracciones a los derechos de autor en internet (Ley Lleras), que recibió fuertes críticas de miembros de la coalición y la oposición por el trámite apresurado que tuvo en la Comisión Primera de Senado.

### Una legislatura con énfasis en lo social

La gestión legislativa estuvo caracterizada por un énfasis significativo en temas como la seguridad social, la justicia y las condiciones laborales. Sin embargo, es importante anotar que en la mayoría de las legislaturas se registra la misma

### Estado actual de los proyectos de ley radicados entre julio 2010 y junio 2011

| Estado de proyectos                   | Número     | % sobre el total de proyectos radicados |
|---------------------------------------|------------|---|
| Sancionado como Ley                   | 25         | 6                                       |
| Sancionado como Acto Legislativo      | 3          | 1                                       |
| Aprobada conciliación                 | 7          | 2                                       |
| Archivado por tránsito de legislatura | 87         | 20                                      |
| Archivado en debate                   | 34         | 8                                       |
| Archivado por vencimiento de términos | 12         | 3                                       |
| Retirado por el autor                 | 71         | 16                                      |
| En publicación                        | 4          | 1                                       |
| Otros estados del proyecto            | 190        | 44                                      |
| <b>Total</b>                          | <b>433</b> | <b>100</b>                              |

### Temáticas más comunes en los proyectos radicados, por número de iniciativas (jul 2010-jun 2011)

| Tema                                     | No. de proyectos |
|--|------------------|
| Celebraciones, honores y monumentos      | 41               |
| Seguridad social                         | 37               |
| Justicia                                 | 32               |
| Laboral                                  | 26               |
| Educación, cultura, ciencia y tecnología | 24               |
| Tránsito y transporte                    | 23               |
| Economía                                 | 21               |
| Política internacional                   | 19               |
| Seguridad, defensa y Fuerza Pública      | 19               |
| Rama legislativa                         | 18               |
| Derechos fundamentales                   | 13               |
| Comercio, industria y turismo            | 10               |
| Estampillas                              | 10               |
| Ordenamiento territorial                 | 10               |

tendencia que confirma el peso de estos temas en el agregado de los proyectos radicados. Por esto, es importante observar la tasa de aprobación real y el alcance o impacto de estas iniciativas.

El balance demuestra que estos proyectos no sólo representan un porcentaje importante en el agregado de las iniciativas radicadas. También se aprobaron y sancionaron las siguientes leyes relacionadas con la seguridad social y el empleo:

- Ley de Primer Empleo.
- Ley de Suelo Urbanizable para la promoción de macro-proyectos de vivienda de interés social.
- Reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Ampliación de la licencia de maternidad.
- Ley de subsidios para la prestación de servicios públicos a los estratos 1 y 2.
- Ley de Retén Social.
- Norma para la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública.

Esto evidencia la capacidad del gobierno y de la bancada oficialista para lograr un trámite efectivo de estas iniciativas de su propia autoría. Así mismo, en términos de los proyectos sancionados y de las conciliaciones aprobadas, temas como el conflicto armado y la seguridad jugaron un papel importante. En este caso se destacaron los siguientes proyectos:

- Ley de Víctimas.
- Estatuto de Seguridad Ciudadana.

- Ley de Inteligencia/Contrainteligencia.
- Ley que dicta disposiciones de justicia transicional
- Prórroga a la vigencia de la Ley 418 de 1997 relacionada con las herramientas del Estado para contrarrestar acciones terroristas.

toso al interior del Congreso. De hecho, iniciativas que habían hecho parte de las sesiones extraordinarias, que habían sido impulsadas por los ministros del gabinete o que tenían un amplio apoyo popular, no llegaron a instancias decisivas en el proceso legislativo. Este es el caso de:

la segunda legislatura, se observa que el archivo de estas iniciativas gubernamentales está relacionado con una priorización de la agenda por parte del Ejecutivo y de los miembros de la coalición.

Por último, la economía fue un tema sobresaliente en la agenda de discusión de esta legislatura, pues se logró que iniciativas como el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Rentas y Recursos, el establecimiento de normas tributarias para el control de la competitividad, la Regla Fiscal, y el proyecto de Sostenibilidad Fiscal, la mayoría de autoría del gobierno, fueran fundamentales en la gestión de esta legislatura.

## ¿Qué proyectos se archivaron?

En esta legislatura se archivaron 133 proyectos (87 por tránsito de legislatura, 12 por vencimiento de términos y 34 en debate).

En términos de las iniciativas archivadas, es importante mencionar que no todos los proyectos de gran incidencia en la opinión pública y en los medios de comunicación lograron un trámite exi-

- Ley de Delitos Menores.
- Código de Convivencia Ciudadana.
- Estatuto de Ciudadanía Juvenil.
- Contrarreforma que regulaba las disposiciones en materia de equidad de género y financiación de campañas electorales.

Lo mismo ocurrió con proyectos como:

- Ley de reelección inmediata de gobernadores y alcaldes.
- Ley para organizar el Sistema Nacional de Prevención de Desastres.
- Ley de modernización del funcionamiento de los departamentos.
- Regulación del derecho a la salud.
- Modificación del esquema de financiamiento de la educación superior.

Esto no indica necesariamente la ausencia de voluntad política para darle trámite efectivo a los proyectos. Al analizar el alcance de las leyes sancionadas y el número de proyectos que hacen tránsito a

## Los partidos y sus proyectos de ley

Al analizar el comportamiento de los partidos, se pueden encontrar varias tendencias. Por un lado, la coalición de gobierno conformada por los partidos de la U, Conservador, Liberal y Cambio Radical, presentó 244 iniciativas (número que corresponde a más del 50 por ciento del total de proyectos radicados). De estas fueron sancionadas seis y archivadas 79.

Esto sugiere que, en términos de las tasas de aprobación y archivo, las iniciativas de origen legislativo de la coalición no lograron adquirir un lugar preponderante en la agenda de discusión.

Al nivel de cada uno de los partidos que conforman la coalición, los datos son similares. Por ejemplo, Cambio Radical, con una bancada de 24 congresistas, presentó 20 proyectos (en promedio 0,8 por legislador) de los cuales cinco fueron archivados y ninguno sancionado. El partido Liberal contó con una baja tasa de

Estado actual de proyectos radicados por partido (jul 2010-jun 2011)

| Partido autor mayoritario                     | En publicación | Retirados por el autor | Permanecen en debates | Sancionados como ley | Archivados | Otros estados del proyecto | Total proyectos presentados julio-junio 2011 | % sobre el total de proyectos julio-junio 2011 | No. de congresistas en el partido | Promedio de proyectos presentados por congresista en cada partido |
|---|----------------|------------------------|-----------------------|----------------------|------------|----------------------------|--|--|-----------------------------------|---|
| Cambio Radical                                | 0              | 1                      | 11                    | 0                    | 5          | 3                          | <b>20</b>                                    | 4,6  | 24                                | 0,8   |
| Alas  | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 0          | 0                          | <b>1</b>                                     | 0,2  | 1                                 | 1,0   |
| Apertura Liberal                              | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 0          | 0                          | <b>1</b>                                     | 0,2  | 2                                 | 0,5   |
| Conservador Colombiano                        | 0              | 9                      | 15                    | 2                    | 20         | 5                          | <b>51</b>                                    | 11,8   | 58                                | 0,9   |
| Liberal Colombiano                            | 1              | 7                      | 17                    | 0                    | 23         | 1                          | <b>49</b>                                    | 11,3   | 55                                | 0,9   |
| MIRA  | 1              | 7                      | 10                    | 0                    | 18         | 7                          | <b>43</b>                                    | 9,9  | 4                                 | 10,8  |
| Movimiento Popular Unido                      | 0              | 0                      | 0                     | 0                    | 1          | 0                          | <b>1</b>                                     | 0,2  | 1                                 | 1,0   |
| Integración Regional                          | 0              | 3                      | 4                     | 0                    | 9          | 5                          | <b>21</b>                                    | 4,8  | 20                                | 1,1   |
| Polo Democrático Alternativo                  | 0              | 4                      | 3                     | 0                    | 3          | 3                          | <b>13</b>                                    | 3,0  | 13                                | 1,0   |
| Social de Unidad Nacional                     | 1              | 18                     | 40                    | 4                    | 26         | 14                         | <b>103</b>                                   | 23,8   | 76                                | 1,4   |
| Verde   | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 1          | 0                          | <b>2</b>                                     | 0,5  | 8                                 | 0,3   |
| Alianza partidos de la coalición              | 0              | 4                      | 11                    | 0                    | 5          | 1                          | <b>21</b>                                    | 4,8  | -                                 | -   |
| Alianza coalición y oposición                 | 1              | 1                      | 3                     | 1                    | 1          | 0                          | <b>7</b>                                     | 1,6  | -                                 | -   |
| Alianza coalición e independientes            | 0              | 5                      | 5                     | 0                    | 10         | 3                          | <b>23</b>                                    | 5,3  | -                                 | -   |
| Alianza coalición, independientes y oposición | 0              | 1                      | 4                     | 0                    | 3          | 0                          | <b>8</b>                                     | 1,8  | -                                 | -   |
| Alianza independientes                        | 0              | 1                      | 0                     | 0                    | 0          | 0                          | <b>1</b>                                     | 0,2  | -                                 | -   |
| Iniciativa Popular                            | 0              | 0                      | 1                     | 0                    | 0          | 0                          | <b>1</b>                                     | 0,2  | -                                 | -   |
| Ejecutivo                                     | 0              | 8                      | 24                    | 21                   | 8          | 4                          | <b>65</b>                                    | 15,0   | -                                 | -   |
| Otras entidades                               | 0              | 2                      | 0                     | 0                    | 0          | 0                          | <b>2</b>                                     | 0,5  | -                                 | -   |
| <b>Total</b>                                  | <b>4</b>       | <b>71</b>              | <b>151</b>            | <b>28</b>            | <b>133</b> | <b>46</b>                  | <b>433</b>                                   |  |                                   |   |
| Porcentaje                                    | 0,9            | 16,4                   | 34,9                  | 6,5                  | 30,7       | 10,6                       | <b>100,0</b>                                 |  |                                   |   |

aprobación, ya que de las 49 iniciativas radicadas (en promedio 0,9 por legislador), 23 (47 por ciento) fueron archivadas y ninguna sancionada. No obstante, la participación de este partido en la aprobación de proyectos sancionados como la Ley de Víctimas fue fundamental en esta legislatura.

De los partidos de la coalición, el Partido de la U registró el mayor número de proyectos radicados. Así mismo, frente a Cambio Radical, el Liberal y el Conservador, esta fuerza política contó con índices de aprobación más altos, ya que de las 103 iniciativas presentadas por los miembros de esta bancada (en promedio 1,4 por legislador), cuatro fueron sancionadas y 26 archivadas.

Por otro lado, es importante anotar que de los 83 proyectos presentados por los partidos y movimientos independientes (Alas, Apertura Liberal, MIRA, Movimiento Popular Unido, PIN, Partido Verde) y por la oposición (Polo Democrático Alternativo), 32 fueron archivados y ninguno fue aprobado. Esto, sumado al hecho de que sólo 20 de estas iniciativas continuarán su trámite en el proceso legislativo refleja, por un lado, la dificultad de estos partidos para incluir sus proyectos en las instancias de debate, y por otro, el nivel de priorización de la agenda al interior de las comisiones y plenarias.

Un ejemplo claro de este argumento es el caso de MIRA. Replicando la tendencia de legislaturas anteriores, este movi-

miento contó con uno de los índices más altos de archivo de proyectos (42%). El Partido Liberal y el Partido Conservador presentaron índices similares (47% y 39% respectivamente). Sin embargo, cuando se considera el número de proyectos presentados por legislador surgen diferencias significativas. Mientras los congresistas de los últimos dos partidos presentaron en promedio 0,9 proyectos (índice cercano al promedio de iniciativas radicadas por legislador en todos los partidos), MIRA presentó un promedio de proyectos radicados por persona de 10,8. Estas diferencias se incrementan si consideramos, además, que 94 (62%) de los 151 proyectos que continuarán su trámite en la próxima legislatura fueron radicados por los partidos de la coalición de gobierno.

## UNA AGENDA LEGISLATIVA FAVORABLE AL GOBIERNO SANTOS

Al analizar la legislatura 2010-2011 del Congreso de la República puede decirse que tanto Senado como Cámara sesionaron en proporciones similares, ya que se registraron 383 sesiones en Cámara de Representantes, 387 en Senado y 71 en comisiones conjuntas.

Se observan en todo caso, importantes diferencias entre las distintas comisiones pues, si se analizan las comisiones de acuerdo con el número de sesiones programadas, se encuentra que por cada sesión registrada por la Comisión Sép-

tima de Senado, se agendaron 2,5 en la Comisión Primera de esa misma cámara.

En ese panorama también sobresalen las comisiones económicas, es decir, las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado, ya que fueron las únicas de tipo conjunto que agendaron reuniones con mayor frecuencia que algunas comisiones constitucionales.

Al buscar la explicación de este comportamiento, se observa que seis de cada diez de sus sesiones se agendaron durante el periodo de extras. Precisamente, como se mencionó en nuestro Boletín N° 20 (enero-marzo 2011), dichas sesiones tuvieron como objetivo principal la discusión de una iniciativa primordial

para el gobierno Santos: el Plan Nacional de Desarrollo. Dicho proyecto logró importantes avances en esos meses gracias a la programación de foros en trece distintas ciudades.

Ahora bien, el poder de agenda del Ejecutivo en Colombia no se limitó a influenciar las sesiones de las comisiones económicas conjuntas. Prueba de ello es que, por cada 19 proyectos de origen gubernamental, se aprobó un proyecto de iniciativa del Legislativo.

Esa alta tasa de aprobación del Ejecutivo se explica, en parte, porque el gobierno logró adelantar durante las sesiones extraordinarias el trámite de nueve proyectos que en ese momento consideró de primera necesidad. Otra razón fue que supo aprovechar sus mayorías en el Congreso: como mínimo y con excepción de las comisiones séptimas, el 91 por ciento de los proyectos discutidos en todas las sesiones conjuntas de la legislatura fueron de iniciativa gubernamental.

Además del periodo de extras y el desarrollo de sesiones conjuntas, algunas comisiones también sobresalieron por

### Sesiones en comisiones durante la legislatura 2010-2011

| Cámara de Representantes |                 |              | Senado              |                 |              |
|--------------------------|-----------------|--------------|---------------------|-----------------|--------------|
|                          | No. de sesiones | % del total  |                     | No. de sesiones | % del total  |
| Plenaria de Cámara       | 71              | 9,22         | Plenaria de Senado  | 60              | 7,79         |
| Primera de Cámara        | 87              | 11,30        | Primera de Senado   | 78              | 10,13        |
| Segunda de Cámara        | 56              | 7,27         | Segunda de Senado   | 58              | 7,53         |
| Tercera de Cámara        | 44              | 5,71         | Tercera de Senado   | 29              | 3,77         |
| Cuarta de Cámara         | 14              | 1,82         | Cuarta de Senado    | 24              | 3,12         |
| Quinta de Cámara         | 44              | 5,71         | Quinta de Senado    | 51              | 6,62         |
| Sexta de Cámara          | 39              | 5,06         | Sexta de Senado     | 54              | 7,01         |
| Séptima de Cámara        | 32              | 4,16         | Séptima de Senado   | 29              | 3,77         |
| <b>Total Cámara</b>      | <b>383</b>      | <b>49,74</b> | <b>Total Senado</b> | <b>387</b>      | <b>50,26</b> |

su tendencia a discutir proyectos del Ejecutivo. El caso más representativo de esa dinámica es el de la Comisión Tercera de Cámara, donde aproximadamente nueve de cada diez proyectos agendados fueron de origen del Ejecutivo. La cara opuesta de esa tendencia reside en la Comisión Sexta de Cámara, donde todos los proyectos discutidos fueron de iniciativa legislativa. La mayoría de dichas iniciativas trató sobre temas relacionados con educación, y tránsito y transporte.

## Las citaciones, herramienta privilegiada por los senadores

Durante el periodo estudiado, se programaron en 370 oportunidades los distintos mecanismos de control político que tiene el Congreso, lo que implica que aproximadamente cada dos sesiones se desarrolló uno de ellos. Más exactamente, hubo 276 citaciones de control político, mientras que en 54 oportunidades se programaron invitaciones y en otras 40 se solicitó realizar audiencias públicas.

Al centrar el análisis en las citaciones programadas, se tiene que seis de cada diez se registraron entre agosto y diciembre de 2010.

De otro lado, una de cada diez citaciones ocurrió en el periodo de extras y, finalmente, alrededor de tres de cada diez se agendaron en el segundo periodo de este año. Lo anterior, como

se destacó en nuestro Boletín N° 19, concuerda con la dinámica del control político observada en la legislatura anterior (julio 2009 – julio 2010), puesto que allí también se evidenció que los ciclos de actividad legislativa suelen mostrar grandes incrementos en los segundos semestres de cada año.

Si se estudia la dinámica del control político según cámaras y comisiones,

se encuentra que las comisiones y la Plenaria de Senado agendaron un total de 159 citaciones, lo que equivale a cerca del 60 por ciento de las registradas en el periodo. Sus contrapartes en la Cámara hicieron lo propio con 114 citaciones, agendando alrededor del 40 por ciento restante. Las sesiones conjuntas sólo registraron tres citaciones de control político, lo que equivale al 1 por ciento de las agendadas en la legislatura.

Los anteriores datos reflejan dos tendencias. La primera es que, en sintonía con el análisis realizado sobre las sesiones del Congreso, las comisiones conjuntas no son un instrumento del control político sino un dinamizador del trámite legislativo. La segunda implica que, al igual que en legislaturas pasadas, el Senado suele citar más que la Cámara.

Si se analiza esa diferencia entre Cámara y Senado a la luz del número de citaciones por congresista, dicha diferencia se hace mayor pues hay menos senadores que representantes a la Cámara. Prueba de ello es que al dividir el número de citaciones agendadas en Senado sobre el número total de sus miembros, se obtiene un índice de 1,55 citaciones por

senador, mientras que esa misma operación en Cámara da como resultado 0,68. Esto tiene sentido si se entiende que los senadores tienen mayor figuración nacional comparados con los representantes y

que, precisamente, los funcionarios más citados en el Congreso son los ministros como portavoces del gobierno nacional.

Finalmente, corroborando el papel del Senado, se observa que según el número de citaciones por congresista en cada comisión, aparecen, en el extremo más alto, las comisiones Sexta y Quinta de Senado con cerca de tres y dos citaciones por miembro, respectivamente. En

## Citaciones por partido durante la legislatura 2010-2011

|                | Partido               | Citaciones por congresista | No. de citaciones |
|----------------|-----------------------|----------------------------|-------------------|
| Gobierno       | Social de Unidad Nal. | 0,64                       | 49                |
|                | Conservador           | 0,48                       | 28                |
|                | Liberal               | 0,48                       | 26                |
|                | Cambio Radical        | 0,34                       | 8                 |
| Independientes | MIRA                  | 2,75                       | 11                |
|                | Integración Nacional  | 0,40                       | 8                 |
|                | Verde                 | 0,62                       | 5                 |
|                | AFROVIDES             | 1,00                       | 1                 |
| Oposición      | Polo Democrático A.   | 1,50                       | 21                |
| <b>Total</b>   |                       |                            | <b>157</b>        |

## Citaciones mixtas durante la legislatura 2010-2011

|                                      | Número de citaciones |
|--------------------------------------|----------------------|
| Gobierno e independientes            | 34                   |
| Gobierno, independientes y oposición | 30                   |
| Gobierno y oposición                 | 20                   |
| Independientes y oposición           | 7                    |
| <b>Total</b>                         | <b>119</b>           |

el otro extremo están las comisiones Primera y Cuarta de Cámara con menos de media citación por representante.

## Cruzando la línea entre gobierno, oposición e independientes

Al analizar el control político por partido, se observa que los primeros puestos son ocupados por colectividades de la coalición de gobierno: el Partido de la U con 49 citaciones, el Conservador con 28, y el Liberal con 26. Si a esos números se le suman las ocho citaciones que registró Cambio Radical, se tiene que la coalición de Unidad Nacional contribuyó con 111 citaciones a lo largo del periodo analizado, es decir, cuatro de cada diez citaciones fueron realizadas por partidos de gobierno. Sin embargo, al dividir los anteriores resultados por el número de congresistas que pertenecen a cada partido de la Unidad Nacional, se obtiene que sólo el Partido de la U superó el umbral de media citación agendada por senador.

En el frente de la oposición, o lo que es lo mismo, analizando el papel del Polo Democrático Alternativo (PDA), este ocupó el cuarto lugar al registrar 21 citaciones, lo que equivale al 7 por ciento de todas las registradas en la legislatura. No obstante, debe señalarse que dicha colectividad alcanza el primer puesto si

### Número de citaciones realizadas a cada ministro del gabinete Santos (jul 2010-dic 2011)



la participación de la misma se analiza teniendo en cuenta su número de congresistas, pues el PDA exhibe un total de 1,5 citaciones por miembro, es decir, más del doble, y en varios casos más del triple, de las presentadas en los partidos de la coalición de gobierno.

Ahora bien, debido a la gran cantidad de congresistas de la coalición de gobierno (211 en total), la línea entre esta, la oposición y los independientes se hace difusa en cuanto a las citaciones se refiere. Prueba de ello es que alrededor de cuatro de cada diez citaciones de la legislatura fueron de carácter mixto, lo que implica que se realizaron conjuntamente entre dos o más de los tres grupos mencionados.

Se observa, por ejemplo, que en 20 ocasiones las citaciones se realizaron por miembros de la oposición y de la

coalición del gobierno, y que, adicionalmente, en otras 30 oportunidades los dos bandos se volvieron a encontrar en la misma situación acompañados por miembros de partidos independientes.

Dentro de estas citaciones mixtas sobresalen los temas del Plan Nacional de Desarrollo con siete citaciones, así como la seguridad social; las minorías étnicas y sexuales; y los desastres y calamidades, con dos citaciones en cada tema.

### La salud, la economía y el transporte al banquillo

Dentro de las citaciones a control político realizadas únicamente por la oposición, en tanto fue la fuerza política que más citó individualmente, el funcionario ministerial requerido con mayor frecuencia fue el ministro de Protección So-

cial, Mauricio Santamaría Salamanca. Él fue citado solo, o en conjunto con otros funcionarios, un total de 10 ocasiones, es decir, casi cinco de cada diez veces que el PDA llamó a cuentas a un ministro.

Dentro de esa dinámica, los debates encabezados por el senador Jorge Robledo sobre el sector salud y más específicamente aquel suscitado por las irregularidades financieras de la EPS Saludcoop fue el de mayor impacto en la opinión; precisamente ese debate prendió las alarmas de los organismos de control que más adelante encontrarían razones para intervenir dicha entidad.

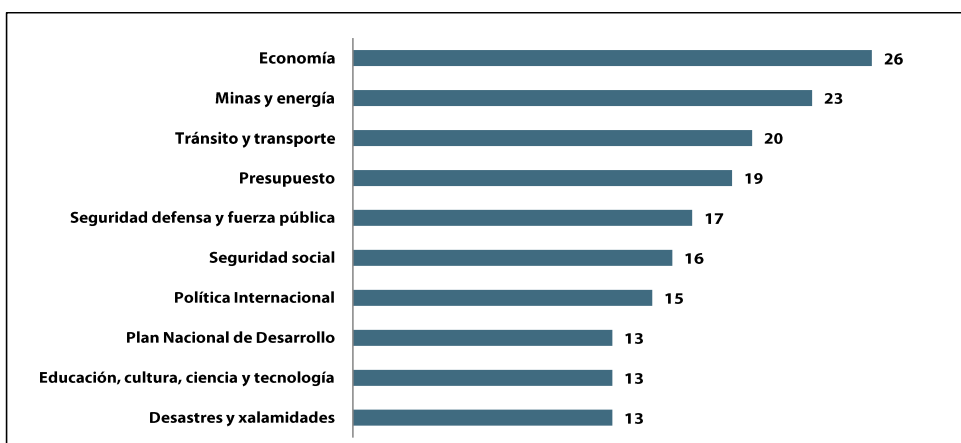
Aún así, la seguridad social y la corrupción no fueron los temas más reiterados en las citaciones. Para el final del primer año del gobierno Santos, la cartera de Hacienda y Crédito Público, en cabeza del ministro Juan Carlos Echeverry, fue la entidad más requerida por los congresistas, alcanzado un total de 79 citaciones agendadas, lo que representa el 17 por ciento de las citaciones totales a ministerios.

Esto, a su vez, concuerda con los temas principales más debatidos en el Legislativo toda vez que, según la clasificación realizada por el equipo de Congreso Visible, tres de los diez tópicos más recurrentes en las citaciones de esta legislatura tienen que ver directamente con ese ministerio: economía, presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo.

La segunda cartera más citada fue la de Transporte, a cargo del ministro Germán Cardona Gutiérrez, presentando un total de 51 citaciones. Este funcionario fue requerido, sobre todo, para aclarar temas como el lugar de la infraestructura del transporte en el Plan Nacional de Desarrollo o la situación de ciertas concesiones viales como la de Briceño-Tunja-Sogamoso. Este es un ejemplo de citaciones mixtas pues fue encabezado por miembros de la coalición de gobierno y de partidos independientes.

Además, el 22 de febrero de 2011, se citó en Comisión Sexta de Senado a Cardona con el fin de discutir un tema de amplio

### Número de citaciones realizadas, por tema (jul 2010-dic 2011)





impacto en la opinión y la economía nacional: el paro nacional de camioneros ocurrido a inicios del año. Una vez más, todo lo anterior concuerda con los tópicos más discutidos en las citaciones a lo largo de la legislatura, ya que el tema denominado tránsito y transporte fue el tercero más recurrente, sólo superado por el de economía y minas y energía.

Todo lo dicho hasta este momento sobre la agenda del Congreso y el control político permite identificar tres conclusiones. La primera consiste en que la

legislatura analizada aporta evidencia a favor de la tesis según la cual es el Ejecutivo colombiano el que marca la pauta de la agenda del Congreso.

En segundo lugar, y como era de esperarse, la situación ampliamente minoritaria de la oposición llevó a ésta a encontrar en los debates de control político una salida para expresar sus críticas, así como para lograr figuración nacional. Finalmente, se evidenció que varias tendencias encontradas en boletines anteriores se consolidaron durante esta legislatura,

sobre todo, en cuanto al alto número de citaciones realizadas por miembros de la Unidad Nacional se refiere, número que incluye citaciones realizadas conjuntamente con el Polo Democrático y/o partidos independientes.

Al existir una mayoría progubernamental tan amplia, es apenas lógico que al interior de la misma surjan importantes voces de disidencia. Precisamente, la siguiente sección del boletín está interesada en tratar ciertos aspectos de esa disidencia con más detalle.



## ¿OPOSICIÓN EN LA COALICIÓN?

En su discurso como presidente electo de la Nación, Juan Manuel Santos fue insistente al afirmar que durante su mandato impulsaría las reformas propuestas en campaña a través de la concertación y el diálogo entre los partidos de la coalición: Social de Unidad Nacional, Conservador, Liberal y Cambio Radical.

Esta forma de negociación ya había sido propuesta con anterioridad durante su campaña para la segunda vuelta de elecciones presidenciales. Allí nació la mesa de Unidad Nacional, a la que pertenecen parte los presidentes de estos partidos, la mesa directiva del Congreso, y el mandatario nacional junto con su círculo de asesores.

Esta gran concertación se convirtió entonces en el camino hacia un plan programático igual de ambicioso. Santos llegó a la Presidencia con una agenda gubernamental caracterizada por reformas tan profundas como polémicas. La Ley de Víctimas, por ejemplo, venía de ser hundida en el Congreso en el cuatrienio pasado durante su conciliación, y se constituyó en una de las prioridades de Santos, contando con el apoyo de la bancada liberal.

Como esta, otras más habían sido discutidas en anteriores gobiernos sin llegar a concretarlas, como la modificación al ordenamiento territorial, la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión y las reformas al Sistema General de Regalías y al sistema de salud.

Bajo este marco, el Senado y la Cámara de Representantes se convertirían en escenarios clave para el éxito del nuevo gobierno, y así lo fueron. En los debates a los proyectos del Ejecutivo, la mesa de Unidad Nacional fue esencial en el trámite de todas las reformas que, a excepción de la reelección de alcaldes y gobernadores y de la “contrarreforma” política, fueron aprobadas por el Legislativo.

Así, parecería que la coalición de gobierno en el Congreso no tendría mayores obstáculos. El acuerdo de Unidad Nacional se ha traducido en una mayoría abrumadora tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, donde compone cerca del 76 por ciento de las curules. De esta manera, los intentos de oposición por parte del Polo Democrático Alternativo, así como de algunos partidos independientes, se han visto opacados y limitados.

Sin embargo, esta realidad no se traduce en un escenario sin oposición efectiva. De hecho, la coalición actual involucra

a dos partidos que hasta el año 2010 pertenecían a la oposición (el Liberal y Cambio Radical) y que hoy hacen parte de un mismo equipo tanto en el Congreso como en el Ejecutivo. Por esta razón, tener a líderes en la coalición, como es el caso del ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, garantiza un mayor control sobre las políticas públicas que surten trámite en el Congreso.

## Sellando fisuras en la Unidad

Pero más allá de la solidez vista en el establecimiento del acuerdo de Unidad Nacional, el primer año legislativo marcó varios choques en su interior. Aunque estas confrontaciones no afectaron las votaciones para aprobar las iniciativas gubernamentales y por ende su tránsito efectivo por el Congreso, sí dejaron en evidencia momentos e indicios que muchos han catalogado como una oposición al interior de la coalición.

Por ejemplo, cabe recordar el llamado “paro legislativo” ocurrido a finales de octubre del año pasado. Varios congresistas acusaron entonces al Partido de la U de este hecho, asegurando que la organización detuvo los debates programados de iniciativas como la Ley de Víctimas y la Reforma Política. Juan Lozano, senador y presidente de la colectividad, aseguró

que en aquel momento no se apoyó la aprobación de esta última iniciativa sosteniendo que el partido aún no había estudiado completamente el proyecto.

Así mismo, varias colectividades se enfrentaron por ciertos protagonismos de iniciativas como la Ley de Víctimas. Esta, incluso, revivió en sus debates las tensiones entre los partidos vividas dos años atrás, mientras que la reforma a las regalías levantó a los representantes de los departamentos petroleros y mineros quienes se negaron a apoyar este proyecto, incluso confrontándose con su propia bancada.

No obstante, el factor común en cada uno de estos choques fue la intervención de Santos con su mesa de Unidad para liberar las tensiones e impulsar el apoyo de sus iniciativas al interior de los partidos de la coalición.

El Presidente de la República siempre tuvo éxito a la hora de dirimir los conflictos, pero no cabe duda que los problemas podrán continuar en las próximas

legislaturas. Luego del protagonismo del gabinete, la agenda legislativa propia de los congresistas puede volver a tomar un papel mucho más importante, y es allí donde el apoyo entre los partidos hacia sus iniciativas se torna trascendental.

Las confrontaciones al interior de la coalición pueden dar luces de cómo se darán estas próximas discusiones. Por esta razón, presentamos un resumen de los episodios más recordados en lo que se ha llamado la oposición en la coalición

### ¿Conflicto armado o terrorismo?

A pesar del consenso reflejado en la radicación del proyecto por parte del presidente Santos, las críticas a la iniciativa

no se hicieron esperar. De hecho, aquellos elementos que la hundieron en el cuatrienio pasado (viabilidad fiscal y el trato igualitario a las víctimas de agentes del Estado y a las de los grupos ilegales) de nuevo volvieron a ponerse sobre la mesa.

Solamente una semana después de su radicación, el presidente del Partido Conservador, Fernando Araujo, y el vocero del Partido de la U en el Congreso, Roy Barreras, se manifestaron en contra de incluir la restitución de tierras en este proyecto, y sostuvieron su inconformismo por las anteriores observaciones.

Incluso, el presidente de la Comisión Primera de la Cámara, Béner Zambrano, sostuvo que si bien la iniciativa no tenía opositores y había un amplio consenso alrededor de ella, era necesario estudiar

los puntos en contra planteados por el representante Iván Cepeda, del PDA, los cuales también coincidían con el monto total de la reparación a las víctimas.

Estas diferencias no pesaron

a la hora de votar el proyecto en sus dos primeros debates en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara. Allí, se observó un comportamiento similar en los cuatro partidos de la coalición, cuyos congresistas, en promedio, votaron a favor de la iniciativa en un 75 por ciento.

No obstante, el nivel de abstencionismo al interior de la Unidad Nacional fue relativamente alto: en la Comisión Primera se destacó el alto nivel de abstenciones de Cambio Radical (45 por ciento), superior incluso al del Polo Democrático (43 por ciento), mientras que en la Plenaria estos partidos alcanzaron el 40 por ciento, la mitad que el registrado por el PDA.

Las tensiones continuaron en los dos debates en el Senado. Además de la

retroactividad en la fecha de reparación de las víctimas, la coalición discutió la posibilidad del reconocimiento del conflicto armado en el proyecto de ley, tesis que no es apoyada por el expresidente Uribe así como por varios sectores de la coalición en el Congreso.

La ponencia del cuarto debate en la Plenaria del Senado finalmente incluyó la propuesta de Santos sobre el conflicto armado. Pero el gobierno, en acuerdo con las bancadas conservadora y de la U, precisó en el texto la denominación de las Farc como grupo terrorista sin estatus de beligerancia.

Aunque la coalición no tuvo mayores reparos a la hora de votar a favor, de nuevo las abstenciones jugaron en contra. De hecho, la Plenaria del Senado tuvo que suspender uno de sus debates en mayo pasado debido a la falta de quórum.

Ya aprobada la iniciativa en sus cuatro debates, Santos de nuevo recurrió al diálogo y llamó a los diez representantes a la Cámara encargados de la conciliación del texto con el fin de evitar el hundimiento del mismo, tal como ocurrió dos años atrás. Así las cosas, fue sancionada la ley tal y como fue aprobada en la Plenaria del Senado.

### Regalías, entre el interés de la bancada y de las regiones

Con esta iniciativa los congresistas, sin importar al partido al que pertenecieran, buscaron defender los intereses de los departamentos que representan. Incluso, y al igual que lo observado con la Ley de Víctimas, varios parlamentarios de la coalición apoyaron las proposiciones del partido de oposición, el Polo Democrático.

Congresistas como Maritza Martínez, Manuel Guillermo Mora, José David Name, todos del Partido de la U, y los conservadores Hernán Andrade y Carlos Ramiro Chavarro, marcaron desde un comienzo su oposición al proyecto. De hecho, Andrade fue uno de los tres senadores (junto con Luis Carlos Ave-

**Porcentaje de abstenciones agregadas por partido, en las votaciones desarrolladas para los siguientes proyectos**

|                              | Sostenibilidad fiscal |             |           |             | Ley de Regalías |             |           |             | Estatuto Anticorrupción |             |           |             | Ley de Víctimas |             |           |             |
|------------------------------|-----------------------|-------------|-----------|-------------|-----------------|-------------|-----------|-------------|-------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------------|-------------|-----------|-------------|
|                              | Com. I.C.             | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.       | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.               | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.       | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. |
| Cambio Radical               | 45,8                  | 46,3        |           | 19,0        | 2,1             | 35,7        |           | 9,3         | 35,0                    | 43,9        |           | 53,6        | 45,0            | 37,5        | 100,0     | 42,9        |
| Conservador Colombiano       | 20,4                  | 23,9        | 0,0       | 24,5        | 17,0            | 28,8        | 0,0       | 15,1        | 48,9                    | 46,1        | 23,3      | 37,7        | 29,4            | 41,9        | 19,3      | 36,0        |
| Liberal Colombiano           | 16,7                  | 27,7        | 0,0       | 33,3        | 26,0            | 36,7        | 13,9      | 19,7        | 30,4                    | 38,0        | 11,2      | 44,1        | 18,4            | 41,1        | 16,4      | 29,4        |
| Social de Unidad Nacional    | 11,1                  | 29,2        | 5,0       | 22,9        | 13,5            | 36,1        | 3,3       | 24,4        | 31,0                    | 43,9        | 47,4      | 44,7        | 22,3            | 40,7        | 17,4      | 33,8        |
| Polo Democrático Alternativo | 100,0                 | 28,0        | 0,0       | 66,7        | 91,7            | 48,2        | 23,1      | 17,9        | 92,9                    | 46,0        | 27,6      | 47,9        | 43,6            | 81,4        | 52,3      | 50,0        |

**Porcentaje de votos a favor por partido, en las votaciones desarrolladas para los siguientes proyectos**

|                                   | Sostenibilidad Fiscal |             |           |             | Ley de Regalías |             |           |             | Estatuto Anticorrupción |             |           |             | Ley de Víctimas |             |           |             |
|-----------------------------------|-----------------------|-------------|-----------|-------------|-----------------|-------------|-----------|-------------|-------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------------|-------------|-----------|-------------|
|                                   | Com. I.C.             | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.       | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.               | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. | Com. I.C.       | Plenaria C. | Com. I.S. | Plenaria S. |
| Cambio Radical                    | 72,2                  | 78,4        |           | 66,3        | 52,1            | 57,5        |           | 95,7        | 32,5                    | 58,0        |           | 65,3        | 78,1            | 64,9        | 0,0       | 69,7        |
| Conservador Colombiano            | 66,7                  | 85,9        | 75,0      | 82,1        | 63,9            | 62,6        | 85,2      | 92,0        | 35,8                    | 48,7        | 65,5      | 67,1        | 74,2            | 71,7        | 84,5      | 66,7        |
| Liberal Colombiano                | 55,7                  | 72,2        | 25,0      | 51,3        | 68,1            | 65,7        | 88,9      | 95,5        | 35,5                    | 46,3        | 66,4      | 74,8        | 82,0            | 71,5        | 86,2      | 68,3        |
| Partido Social de Unidad Nacional | 62,5                  | 81,5        | 75,0      | 82,6        | 59,5            | 69,5        | 88,9      | 97,9        | 34,2                    | 48,8        | 66,7      | 65,5        | 76,7            | 74,6        | 89,1      | 76,1        |
| Polo Democrático Alternativo      | 0,0                   | 20,0        | 25,0      | 0,0         | 8,3             | 31,4        | 25,0      | 0,0         | 0,0                     | 29,2        | 58,6      | 74,3        | 51,3            | 15,1        | 56,9      | 62,3        |

llaneda e Iván Moreno, ambos del Polo que votó en contra de la iniciativa en su primer debate en la Comisión Primera. Al interior del Partido Liberal también se registraron discusiones al respecto. Álvaro Ashton, su vocero en el Congreso, sostuvo que cinco senadores de la bancada estaban en contra de la reforma, entre ellos Jaime Durán.

En este episodio, Santos también intervino a través de sus ministros del Interior y Justicia, Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, quienes retomaron el apoyo de la bancada de la U pero cediendo en temas como: la eliminación de los porcentajes de distribución de regalías; la reinversión de los recursos en las regiones en momentos de auge petrolero y minero; y la protección a Cormagdalena, entre otros puntos. Estas conciliaciones ayudaron a mejorar el panorama de la iniciativa, sin lograr despejarlo del todo.

En las zonas productoras se registraron protestas contra la reforma, y fueron muchos los llamados al Congreso para evitar que esta continuara su trámite. Así, varios congresistas entraron en el dilema de seguir los mandatos de su bancada apoyando el proyecto de acto legislativo, o escuchar las voces de sus electores en las diferentes regiones del país.

Esto llevó, en el caso del Partido de la U, a que a tres de sus senadores (Maritza Martínez, Jorge Géchem y Jorge Ballesteros) se les brindara el derecho de la objeción de conciencia. En ningún otro movimiento se aplicó este mecanismo.

Y a pesar de los aplazamientos de las votaciones del proyecto (como el registrado en octubre pasado) por falta quórum, las cifras acumuladas reflejan un nivel reducido de abstenciones por parte de la coalición, especialmente en el Senado (12 por ciento entre los cuatro partidos de la Unidad Nacional), y una clara tendencia de esta por aprobar la iniciativa en la misma cámara donde, en promedio, el 92 por ciento de los miembros de la coalición apoyaron la reforma en cada una de las votaciones desarrolladas. Esto deja entrever que los principales enfrentamientos en torno a la reforma se desataron en los primeros momentos de su trámite en el Congreso.

**Sostenibilidad fiscal y la oposición liberal**

Desde el comienzo de su trámite la bancada liberal, que había sido incondicional en todos los proyectos del gabinete Santos, fue clara al negar su apoyo a la sostenibilidad fiscal.

Así lo hizo saber el presidente del partido, Rafael Pardo, al mandatario nacional, así como a los miembros del Congreso a través del senador Juan Fernando Cristo.

El principal argumento fue la posible vulneración de los derechos económicos y sociales, así como el debilitamiento de las ramas legislativa y judicial.

El principal obstáculo que vivió este proyecto se dio en su votación en la Comisión Primera del Senado, a finales de noviembre de 2010, donde los liberales votaron en contra de la iniciativa, al igual que los miembros del Polo Democrático, del PIN y del Partido Verde. Estos nueve votos igualaron los registra-

dos por los senadores conservadores y los del Partido de la U, dando paso a una segunda votación en donde el senador Juan Carlos Rizzeto, del PIN, se abstuvo de votar a pesar de encontrarse en el recinto.

Esta determinación, que hizo surgir debates sobre la legalidad de esa votación, permitió que el proyecto de sostenibilidad fiscal continuara sus restantes siete debates en el Congreso.

Por su parte, los parlamentarios liberales mantuvieron su posición crítica a la iniciativa, sin embargo, no lograron detener su tránsito. Al observar sus niveles agregados de abstenciones, se comprende que la estrategia del partido no fue esta predominantemente. De hecho, solamente

**Prueba de los choques al interior de la coalición fue el "paro legislativo" ocurrido en octubre del año pasado.**

en la Plenaria del Senado se observa un nivel más alto con respecto a los demás partidos de la coalición (33 por ciento frente al 23 por ciento del Partido de la U, 24 por ciento de los conservadores, y 19 por ciento de Cambio Radical).

En cuanto a sus votaciones agregadas a favor del proyecto, los liberales presentaron los índices más bajos con respecto a los partidos de la Unidad Nacional (51 por ciento, frente a 72 por ciento de Cambio Radical, 75 por ciento del Partido

de la U, y 77 por ciento de los conservadores). Sin embargo, este índice está claramente alejado del arrojado por la oposición del PDA, el cual registró un 11 por ciento a favor en las votaciones concernientes a esta iniciativa.

## ¿QUÉ TAN UNIDA ES LA UNIDAD NACIONAL?

Tras terminar el primer año del Congreso, no hay duda acerca de la capacidad que ha mostrado el Ejecutivo para tramitar sus proyectos en el Congreso. Esta fortaleza de Santos y de su gabinete obedece en gran parte al número de senadores y representantes que hacen parte de la denominada Unidad Nacional. Sin embargo, no basta con gozar de las mayorías para que una coalición de gobierno funcione. El éxito también depende de los niveles de disciplina de los partidos que la componen.

El tamaño de la coalición en la primera legislatura ya es conocido: 85 por ciento en la Cámara y 73 por ciento en el Senado. Ante este escenario, no sobra preguntarse si la Unidad Nacional ha funcionado en realidad como una bancada. ¿Cuál es el partido más disciplinado de la coalición? ¿Cuál es el más indisciplinado? ¿Cuál proyecto del gobierno ha generado mayores divisiones?

### ¿Cómo medir la disciplina partidista?

Existen varios métodos para medir y analizar la disciplina de un partido político. Dentro de las metodologías 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 referente 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:

$$\text{Índice de Rice} = |(S_{ij}/V_i) - (N_{ij}/V_i)|$$

- 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.

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.

- Posteriormente se calcula el nivel de disciplina dividiendo la sumatoria de los votos emitidos por los congresistas.

Teniendo en cuenta la metodología a partir de la cual se elaboró cada indicador 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, su disciplina 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 trazadas por el líder o los líderes de cada partido.

**La coalición de gobierno: cohesión mezclada con abstencionismo**

Con el fin de dar cuenta de la actuación de la coalición de Gobierno durante la primera legislatura, se analizaron las votaciones nominales en las plenarios de ambas cámaras, con los votos de los congresistas que hacen parte de la Unidad Nacional con respecto a ocho importantes proyectos presentados por el Ejecutivo: Sostenibilidad Fiscal, Regalías, Estatuto Anticorrupción, Reforma Política de 2010, Ley de Víctimas, Ley de

Primer Empleo, eliminación de la Comisión Nacional de Televisión y Ordenamiento Territorial. Particularmente, para este ejercicio, se calcularon los niveles de disciplina partidista de la coalición, como si todos sus integrantes formaran un solo partido y también de cada uno de los mismos.

En los casos analizados, la coalición del gobierno, examinada en conjunto, se comportó, en general, de manera disciplinada, lo cual cobra relevancia si se tiene en cuenta la multiplicidad de intereses que abarca la Unidad Nacional y la diversidad de origen de sus miembros.

Sin embargo, para todos los proyectos, tanto en la Cámara como en el Senado, los valores del IR fueron significativamente mayores que los del IAP, el cual, como se vio anteriormente, considera las abstenciones y el voto del vocero. Estos resultados sugieren que los congresistas que integraron la coalición durante la primera legislatura se abstuvieron con regularidad de votar las iniciativas del gobierno, aunque cuando votaron lo hicieron de manera coordinada. La existencia de este fenómeno insinúa que el principal reto del Ejecutivo no consistió en hacer que sus legisladores votaran como bancada, sino en crear incentivos para que asistieran a las sesiones y participaran en la toma de decisiones.

Los niveles de disciplina de la coalición variaron significativamente de una cámara a otra y también para cada uno de los proyectos. Sin embargo, dentro del conjunto de iniciativas examinadas, el Estatuto Anticorrupción se destaca por ser el proyecto que generó mayores divisiones al interior de la Unidad Nacional. Este resultado manifiesta las diversas tensiones existentes entre el

Ejecutivo, particularmente el ministro del Interior Germán Vargas Lleras, con los partidos de la coalición. Dichas diferencias se hicieron particularmente evidentes con algunos miembros del Partido Conservador.

**El éxito de la coalición no se limita a la cuestión de tamaño**

En el Senado, el Partido de la U registra los promedios más elevados de disciplina cuando es calculada con IR, pero registra los más bajos cuando se calcula con el IAP. No obstante, en la Cámara de Representantes, este partido registra los promedios de disciplina más elevados en los dos índices. Este resultado

demuestra la capacidad del Presidente para lograr el apoyo de su partido, pero al mismo tiempo da cuenta de las dificultades que tiene en el Senado para que los congresistas de su propia colectividad voten en

concordancia con el vocero del partido y no opten por abstenerse.

Los demás partidos que conformaron la coalición de Gobierno se comportaron de forma muy similar: son parcialmente disciplinados cuando votan, pero presentan niveles considerables de abstención. De igual modo, a nivel desagregado, los cálculos demuestran que el Estatuto Anticorrupción fue el proyecto que más divisiones generó al interior de los partidos de la coalición en la Cámara de Representantes. Es decir, esta iniciativa no sólo afectó a la bancada en general, sino también a cada uno de los partidos.

Con respecto a los demás proyectos, es difícil rastrear la existencia de alguna tendencia que sea transversal a todos los partidos debido a que los niveles de

**Más que coordinar el voto de la coalición, el gobierno enfretó el reto de evitar la masiva abstención de sus congresistas**

**Índices de disciplina de la Unidad Nacional**

| Proyecto                 | Cámara            |      |        |      |
|--------------------------|-------------------|------|--------|------|
|                          | de Representantes |      | Senado |      |
|                          | IR                | IAP  | IR     | IAP  |
| Sostenibilidad Fiscal    | 0,85              | 0,65 | 0,74   | 0,64 |
| Regalías                 | 0,78              | 0,60 | 0,90   | 0,72 |
| Estatuto Anticorrupción  | 0,71              | 0,51 | 0,73   | 0,54 |
| Reforma Política de 2010 | 0,79              | 0,52 | 0,88   | 0,50 |
| Ley de Víctimas          | 0,82              | 0,54 | 0,85   | 0,66 |
| Primer Empleo            | 0,93              | 0,61 | 0,90   | 0,62 |
| Comisión Nacional de T.V | 0,82              | 0,60 | 0,98   | 0,69 |
| Ordenamiento Territorial | 0,94              | 0,58 | -      | -    |

**Índices de disciplina de los partidos de la Unidad Nacional en Senado**

|                          | CR   |      | PCC  |      | PLC  |      | PSUN |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | IR   | IAP  | IR   | IAP  | IR   | IAP  | IR   | IAP  |
| Sostenibilidad Fiscal    | 0,61 | 0,56 | 0,86 | 0,69 | 0,86 | 0,65 | 0,83 | 0,64 |
| Regalías                 | 0,91 | 0,57 | 0,84 | 0,78 | 0,91 | 0,74 | 0,96 | 0,71 |
| Estatuto Anticorrupción  | 0,86 | 0,63 | 0,72 | 0,53 | 0,72 | 0,48 | 0,76 | 0,59 |
| Reforma Política de 2010 | 0,84 | 0,80 | 0,90 | 0,51 | 0,82 | 0,54 | 0,93 | 0,45 |
| Ley de Víctimas          | 0,79 | 0,53 | 0,94 | 0,66 | 0,91 | 0,70 | 0,80 | 0,66 |
| Primer Empleo            | 0,86 | 0,83 | 0,85 | 0,57 | 0,90 | 0,66 | 0,95 | 0,54 |
| Comisión Nacional de T.V | 1,00 | 0,71 | 0,97 | 0,76 | 1,00 | 0,73 | 0,96 | 0,63 |
| Promedio por partido     | 0,84 | 0,66 | 0,87 | 0,64 | 0,88 | 0,64 | 0,88 | 0,60 |

**Índices de disciplina de los partidos de la Unidad Nacional en la Cámara de Representantes**

|                          | CR   |      | PLC  |      | PSUN |      | PCC  |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | IR   | IAP  | IR   | IAP  | IR   | IAP  | IR   | IAP  |
| Sostenibilidad Fiscal    | 0,84 | 0,60 | 0,66 | 0,38 | 0,97 | 0,70 | 0,98 | 0,76 |
| Regalías                 | 0,73 | 0,56 | 0,76 | 0,57 | 0,87 | 0,60 | 0,75 | 0,61 |
| Estatuto Anticorrupción  | 0,69 | 0,49 | 0,78 | 0,57 | 0,77 | 0,53 | 0,65 | 0,46 |
| Reforma Política de 2010 | 0,77 | 0,49 | 0,83 | 0,49 | 0,89 | 0,55 | 0,83 | 0,49 |
| Ley de Víctimas          | 0,91 | 0,60 | 0,79 | 0,53 | 0,94 | 0,57 | 0,91 | 0,51 |
| Primer Empleo            | 0,91 | 0,59 | 0,94 | 0,65 | 0,98 | 0,64 | 0,88 | 0,57 |
| Comisión Nacional de T.V | 0,93 | 0,50 | 0,84 | 0,65 | 0,91 | 0,58 | 0,70 | 0,53 |
| Ordenamiento Territorial | 0,94 | 0,51 | 0,92 | 0,62 | 0,95 | 0,53 | 0,96 | 0,56 |
| Promedio por partido     | 0,84 | 0,54 | 0,81 | 0,56 | 0,91 | 0,59 | 0,83 | 0,56 |

disciplina varían respecto a cada colectividad y en relación a cada iniciativa, lo cual indica que, con excepción del Estatuto Anticorrupción, los partidos presentan comportamientos heterogéneos.

En general, ninguno de los partidos que conformaron la Unidad Nacional durante la primera legislatura tuvo niveles de disciplina que mostraran una completa uniformidad en el comportamiento de sus miembros, pero tampoco se presentaron diferencias tales que permitieran asegurar una división total al interior de ella. En otras palabras, el éxito mostrado por el Ejecutivo durante la primera legislatura no fue simplemente el resultado del tamaño de la coalición, sino también es la consecuencia de la habilidad del Presidente para mantener unida a su coalición en el Legislativo.

**MUJERES: AUSENTES EN EL EJERCICIO DEL PODER**

Han pasado 20 años desde la proclamación de la Constitución Política de 1991, que tenía como una de sus pretensiones facilitar la participación de todos los sectores y minorías sociales en las instancias de toma de decisión, a través de mecanismos democráticos de representación. Sin embargo, tras dos décadas de la promulgación de la carta de derechos, todavía se escuchan voces que exigen la apertura de más espacios para la participación política de las mujeres en Colombia.

En el siglo pasado las mujeres obtuvieron derechos que les permitieron acceder a la educación universitaria (1933), a elegir (1957) y a ser elegidas por voto popular (1958). A pesar de estos logros, la lucha por sus derechos políticos continúa vigente debido a la dificultad que han enfrentado para ejercer un rol en los principales escenarios de lo público.

Lo anterior se evidencia en el análisis de la presencia de las mujeres en el Congreso de la República desde 1958 hasta la actualidad. Si bien el porcentaje ha venido aumentando, nunca ha alcanzado niveles superiores al 15 por ciento. Por otro lado, los casos de permanencia son escasos. Se destacan Bertha Hernández que fue elegida por cinco periodos, Claudia Blum con cuatro, y Myriam Paredes y Piedad Zuccardi, quienes han sido congresistas desde 1998.

Este año, la pregunta por la participación política de la mujer ha sido discutida en el Congreso y se ha convertido en un tema de interés para la opinión pública. El motivo es el proyecto de ley estatutaria que pretendía eximir a los partidos políticos de cumplir con la cuota mínima de género en la conformación de las listas de candidatos a los cargos de elección popular, fijada en el 30 por ciento.

La iniciativa fue presentada el pasado 6 de abril por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos en cabeza de su mi-

nistro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, para adoptar disposiciones en materia de equidad de género y financiación de campañas electorales. La propuesta partía de la premisa de que la regla fijada en la reforma política aprobada en diciembre en materia de equidad de género, sería imposible de cumplir con miras a las próximas elecciones de octubre.

En su exposición de motivos, Vargas planteó que para algunos sectores políticos el establecimiento de una norma para la inscripción de candidatos resultaba inconveniente puesto que desconocía la realidad política, caracterizada por la dificultad para integrar las listas con la cantidad de mujeres exigida. Además explicó que el objetivo a largo plazo del Gobierno Nacional era incentivar el incremento de la participación de la mujer por encima de la cuota determinada.

Pese a los argumentos del Gobierno actual y de quienes apoyaban el proyecto, desde el inicio de su trámite legislativo

la iniciativa empezó a recibir críticas tanto de mujeres como hombres congresistas y de sectores de la sociedad civil: organizaciones sociales como la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, el Instituto Nacional Demócrata de Colombia y organismos multilaterales como ONU Mujeres.

## Discusión del proyecto: posiciones encontradas

El 25 de abril del presente año, se realizó una audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes donde defensores y contradictores de la propuesta expresaron sus puntos de vista. Los representantes liberales Hugo Velásquez y Jorge Gómez Villamizar, así como Rubén Darío Rodríguez y Miguel Gómez Martínez, ambos del Partido de la U, coincidieron en respaldar la propuesta del Gobierno.

Para Velásquez, la participación de las mujeres no era un asunto de reglamentación sino de pedagogía, argumento que respaldó Gómez Villamizar quien además planteó que el artículo de la mencionada reforma política correspondiente a la conformación de las listas, representaba un desequilibrio antes que un avance para la igualdad material de las mujeres.

A su vez, para Rodríguez la inclusión de las mujeres no debía darse por vía de una norma sino a través de incentivos. Por su parte, Gómez Martínez expresó su desacuerdo argumentando que con el establecimiento de las cuotas, las mujeres tendrían un "lugar asegurado" en detrimento de los hombres que obtuvieran más votos.

Por otro lado, para el representante Alfonso Prada (Verde), ponente del proyecto en segundo debate, la iniciativa legislativa era una 'contrarreforma' a lo que el Congreso había aprobado en diciembre pasado. El retroceso consistía precisamente en quitarle el carácter obligatorio al porcentaje de participación de género en las listas, al eliminar las sanciones a los partidos en caso de incumplimiento.

Así mismo, Prada recordó que no se avanzaría hacia uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por Naciones Unidas que busca promover la equidad de género. Con este fin Colombia estableció una meta nacional: "incrementar por encima del 30 por ciento la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público". Lo anterior, acorde con lo establecido en la Ley 581 de 2000, más conocida como Ley de Cuotas.

Por parte de la sociedad civil, en la misma audiencia intervino Ana Paola Castro, consultora de ONU Mujeres quien insistió en que las cuotas de género son la vía para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres. Se refirió a la experiencia de otros países incluidos algunos latinoamericanos, donde la aplicación de estas acciones afirmativas ha sido efectiva.

Por el contrario otros ciudadanos que asistieron expresaron su desacuerdo con el establecimiento de cuotas de género que ven como instrumentos de inequidad porque consideran que en la práctica existe igualdad entre hombres y mujeres.

Después de la audiencia, el proyecto fue aprobado en primer debate con la ponencia positiva del representante Roosevelt Rodríguez (Partido de la U) quien reconoció que el proyecto preveía la imposibilidad de que las listas se conformen alcanzando la cuota mínima de género.

Prada, quien había figurado como uno de los contradictores de la flexibilización de la cuota de género, sí estaba de acuerdo con otro artículo del proyecto que establecía un porcentaje mínimo de reposición de gastos a los candidatos. Por lo tanto, finalmente votó positivamente la ponencia.

Con 26 votos por el sí y sólo la oposición del representante liberal Guillermo Rivera, la propuesta logró dar el primer paso en su trámite legislativo en la Comisión Primera de Cámara.

## Reacciones de las mujeres congresistas

Las representantes Gloria Stella Díaz (MIRA) y Ángela Robledo (Partido Verde) fueron las primeras en oponerse abiertamente a la llamada "contrarreforma".

Díaz señaló la dificultad de las mujeres para ser elegidas en distintas instancias de participación. Tomó como ejemplo las elecciones de 2002, 2006 y 2010, en las que en el 50 por ciento de los departamentos del país ninguna mujer fue elegida como Representante a la Cámara, y en 11 de estos tampoco como

Diputada en las asambleas departamentales.

Por lo tanto, para la representante del MIRA la aprobación del proyecto sería un retroceso para la democracia del país donde las mujeres representan un poco

más de la mitad de la población y de los votos que se registran en cada jornada electoral.

A su vez, Robledo subrayó que Colombia ocupa uno de los últimos lugares en América Latina en los índices de participación política de mujeres. Consideró que actualmente no existen las condiciones para garantizar una voz femenina en la política, y sostuvo que el país se encuentra en una "semidictadura" masculina en la medida en que las mujeres no tienen un acceso real a los cargos de representación en las corporaciones públicas.

Por su parte, la senadora Alexandra Moreno (MIRA), como presidenta de la

**Varios congresistas sostuvieron que la participación de las mujeres no era un asunto de reglamentación sino de pedagogía.**

recién creada Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se sumó a la resistencia de sus colegas y ratificó que este espacio fue creado precisamente para promover la participación de las mujeres en las instancias de dirección y decisión.

Para Moreno, la "contrarreforma" correspondía a los intereses de quienes pretendían desconocer el rol de la mujer en la política. Además, consideró injusta la resistencia tanto de los partidos políticos como del gobierno nacional ante el logro obtenido con la reforma política aprobada en diciembre.

### Comisión de la Mujer, un apoyo fundamental

Precisamente, uno de los logros más recientes de la bancada de mujeres había sido el establecimiento de un mínimo del 30 por ciento de participación de la mujer en la conformación de las listas a los cargos de elección popular en la Reforma Política de 2010. No obstante, con la "contrarreforma", la recién creada Comisión Legal se encontraba ante la posible eliminación de esta cuota de género.

En un principio la Comisión se debatía entre una oposición tajante o el establecimiento de un periodo de transición para la aplicación de la cuota de participación. Finalmente las congresistas se decidieron por la resistencia a dicha iniciativa gubernamental.

Como una invitación a la reflexión sobre la participación política de la mujer, crearon la campaña "La política sin la mujer está incompleta". El pasado 31 de mayo, en la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes donde se discutiría el proyecto en segundo debate, portaron camisetas promocionando ese

mensaje. Además, organizaron un foro con motivo de la inauguración formal de la Comisión, en el que coincidieron parlamentarias, invitados internacionales y representantes de organizaciones sociales y gubernamentales. La "contrarreforma", que venía generando polémica en la opinión pública, fue abordada por algunos de los participantes.

Para Gloria Flórez, parlamentaria Andina en representación de Colombia, el 30 por ciento de garantía de participación de las mujeres no podía retroceder, al contrario, tenía que avanzar hacia la paridad, tal como lo ha estado haciendo Latinoamérica. Colombia no podía quedarse atrás sino alcanzar los estándares de la región.

Florence Thomas, psicóloga, columnista y especialista en estudios de género, explicó que el 30 por ciento es un piso, una "medida de decencia" con las mujeres del país y de carácter transitorio, indispensable en la actualidad cuando existe una cultura patriarcal que no permite que haya igualdad de oportunidades para las mujeres. Anunció que si avanzaba el proyecto de ley que pretendía la excepción a la cuota mínima

de participación, el movimiento social de mujeres opondría gran resistencia.

Beatriz Argimón, fundadora de la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay, recordó que en su momento el Parlamento de

su país aprobó una ley del 30 por ciento que después fue prorrogada para que entrara en vigencia hasta 2014.

Para Argimón, este tipo de obstáculos y dilaciones hacen la lucha más "atractiva" porque reflejan públicamente la resistencia que ha existido históricamente ante el acceso de las mujeres a la política. Por lo anterior, las acciones afirmativas se vuelven indispensables

para lograr que exista equidad en una democracia que está "renga y sin una mirada femenina".

Así mismo, Blanca Judith Díaz, presidenta de la Comisión de Equidad de Género del Senado de México, se refirió a las acciones afirmativas como instrumento para consolidar una democracia. Expresó que estas son especialmente necesarias en Latinoamérica caracterizada por ser un "mundo patriarcal" pero aclaró que su aplicación ha sido particularmente difícil.

### La falta de tiempo hundió el proyecto

El proyecto de ley estatutaria del actual gobierno que introducía cambios a la reforma política aprobada en diciembre pasado, en materia de equidad de género y de financiación de campañas, finalmente fue archivado porque debía ser aprobado en una sola legislatura y su trámite no avanzó a la velocidad que sus promotores esperaban.

Por ende, la denominada "contrarreforma" no se hundió porque el Gobierno Nacional y los partidos políticos hubieran reconocido la importancia de la participación política de la mujer sino por la contingencia de falta de tiempo para cumplir el trámite legislativo.

En días recientes, la Corte Constitucional dio vía libre al artículo de la reforma política que obliga a los partidos políticos a conformar las listas para cargos de elección popular y corporaciones públicas teniendo en cuenta la cuota mínima del 30 por ciento de participación política de las mujeres.

Posiblemente, tras el resultado de las elecciones de octubre reviva el debate sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres que históricamente ha sido limitado. Pero por el momento, la actual Administración tendrá que acoger el pronunciamiento de la Corte. En ese sentido, no podrá tomar disposiciones que vayan en contravía de la búsqueda de una mayor equidad de género.

## La falta de tiempo para el debate propició el hundimiento de la "contrarreforma" manteniendo así la cuota del 30%.