

Congreso Visible

ISSN: 0124-5430

Observatorio Legislativo No. 2, diciembre de 1999

Qué está observando

Independientes

¿Existen?

pgs. 2 y 3

El plan de desarrollo

Modelo para armar

pgs. 4 y 5

pág. 6

El eje cafetero:

Qué se ha hecho realmente

pág. 7

Fortalecimiento institucional del Congreso

Editorial

El Congreso en la mira de la opinión pública

pag. 8

Estando próximo a terminar el primer período de sesiones ordinarias de la segunda legislatura del Congreso elegido en marzo de 1998, CV considera interesante comenzar a evaluar el trabajo de los congresistas. **En este número hacemos una primera aproximación a los llamados «Independientes», para saber quiénes son y cuáles son o han sido sus afinidades partidistas.** Si bien este indicador, por sí solo, no nos permite evaluar qué tan independiente ha sido el trabajo del parlamentario, sí ayuda a entender por qué no basta con tener ese calificativo en la identificación partidista.

Pero nuestra observación no se limita a los congresistas. Por su relevancia para el futuro del país hemos considerado importante que nuestros lectores sepan **qué es el Plan de Desarrollo Económico y Social, quién lo presenta y cuáles son sus principales componentes.** Aunque no es posible hacer una descripción detallada, se señalan las principales modificaciones que se introdujeron en el curso de los debates. Y se indica cómo, a pesar de los aportes de los legisladores al proyecto, es el Ejecutivo el que define las tendencias generales.

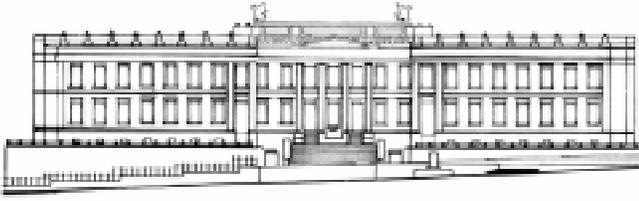
También nos interesa que los ciudadanos conozcan lo positivo que sucede en el Congreso. En esta ocasión nuestra atención se centra en los proyectos que se han pre-

sentado para ayudar al eje cafetero. Como se verá, en ellos han participado congresistas de la región, así como parlamentarios de otros departamentos, todos ellos representativos de los distintos partidos que tienen asiento en el Parlamento.

Como se ha venido señalando, **Congreso Visible está comprometido con la difusión de las actividades del Congreso.** En esta labor no está solo. Los medios de comunicación también se han preocupado por hacerlo y por vigilar su desempeño. También ha habido esfuerzos de diferentes entidades, públicas y privadas, nacionales e internacionales por modernizar la Institución y por contribuir a la recuperación de su credibilidad y legitimidad que reseñamos en este boletín.

Queremos contar con su opinión sobre el proyecto Congreso Visible - Observatorio Legislativo y establecer una comunicación directa con nuestros lectores. Por esto, con este número del Boletín anexamos un breve cuestionario que esperamos respondan.

Congreso Visible *está interesado en que los ciudadanos conozcan lo positivo que sucede en el Congreso. En esta ocasión divulgamos los proyectos que se han presentado para ayudar al eje cafetero*



Indepe

En las últimas elecciones parlamentarias muchos candidatos se presentaron como “independientes” de los partidos tradicionales. El propósito era hacerse ver como figuras renovadoras, ajenas a maquinarias políticas, y cautivadoras del voto de opinión en detrimento del voto amarrado. Los resultados mostraron que 39 congresistas (el 14% del total) fueron elegidos como independientes, la mayoría de ellos por primera vez. Sin embargo, algunas características permiten evaluar la real independencia de algunos de estos parlamentarios:

Temas de los proyectos presentados por los independientes

Tema según comisión	Autor	Ponente
Asuntos de la familia	1	2
Celebraciones, honores y monumentos públicos	6	4
Comunicaciones	3	1
Derecho penal	4	7
Derechos, garantías y deberes	1	3
Educación	8	5
Estampillas	3	2
Estatuto del servidor público y del trabajador particular	6	5
Estrategias y políticas para la paz	1	2
Estructura y organización de la administración	2	
Fuerza pública y servicio militar	5	7
Género	0	1
Hacienda y crédito público	1	5
Impuestos, tasas, contribuciones y tarifas	3	3
Medio ambiente	3	3
Obras públicas y transporte	5	1
Organización territorial	8	1
Organización y estructura de la administración	2	1
Organizaciones comunitarias	0	1
Profesiones	4	3
Rama judicial	1	5
Rama legislativa	12	3
Recreación y deporte	0	1
Régimen político	6	5
Reglamento de los organismos de control	4	3
Regulación económica	6	0
Relaciones internacionales	0	7
Salud	8	3
Sector agropecuario	2	0
Vivienda	3	0

- Al ser **reagrupados** políticamente, algunos congresistas mostraron tendencia hacia uno de los partidos tradicionales.
- Otros, a nombre de coaliciones, incluyeron en su movimiento o listas a sectores de los partidos liberal y conservador.
- Finalmente, 15 de los 39 congresistas independientes habían recibido anteriormente el aval del Partido Liberal (PL), o del Partido Conservador (PC).

El reagrupamiento y los antecedentes políticos no necesariamente determinan la independencia de un congresista. También es preciso estudiar el nivel de representatividad alcanzado por cada uno de ellos, su comportamiento y el papel que desempeñan en el Congreso.

Reagrupamiento: tendencia de los partidos y movimientos elegidos con una filiación determinada pero que, debido a ciertos antecedentes, se orientan hacia un partido político definido.

Representatividad: en este caso se entiende como el respaldo electoral obtenido por un determinado partido o movimiento con relación a la totalidad de votos.

dientes

En las últimas elecciones parlamentarias muchos candidatos se presentaron como 'independientes' de los partidos tradicionales. El propósito era hacerse ver como figuras renovadoras, ajenas a maquinarias políticas y cautivadoras del voto de opinión en detrimento del voto amarrado.

- Los niveles de representatividad fueron muy bajos. En el Senado, sólo 3 de los 15 movimientos independientes obtuvieron más de un escaño, y en la Cámara 6 de 19. La mayoría fue elegida por residuo con una muy baja votación (entre el 0.6% y el 1.0% de la votación total), lo que se traduce en un peso político reducido. Por esto la posibilidad de estos movimientos de sobrevivir y cumplir un papel relevante depende, en buena parte, de su capacidad de consolidar alianzas con otras fuerzas.
- El 75% de los proyectos de ley que tiene como autores a congresistas independientes fue presentado individualmente. Esto puede ser un indicativo de la dificultad para establecer alianzas lo que, a su vez, se traduce en una baja efectividad de los proyectos presentados por los mismos. La mayoría de los proyectos de ley presentados individualmente fue archivado.
- En todos los actos legislativos o propuestas de reforma constitucional en los que participaron independientes predominaron miembros de los partidos tradicionales.

¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE PARTIDOS' Y 'MOVIMIENTOS'?

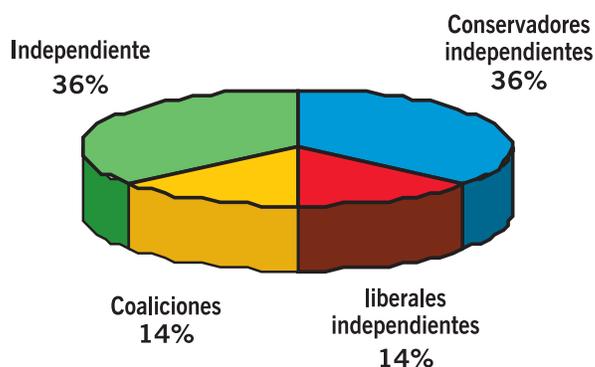
La Ley de Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130 de 1994) establece distinciones entre partidos y movimientos. En el artículo 2do. los primeros son definidos como "instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación". Los segundos se entienden como "asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones". Además puede decirse que un partido tiene mayor jerarquía que un movimiento, sobre todo si se tienen en cuenta las siguientes condiciones:

- Un partido político puede contener en sí varios movimientos, mientras lo contrario no es posible.

- Un movimiento político puede convertirse en partido político. En tal caso, las condiciones para su conformación se vuelven más exigentes y se requiere presentar un programa.

¿QUÉ EXIGENCIA TIENEN EN CUANTO A SU ORGANIZACIÓN INTERNA?

El artículo 108 de la Constitución plantea que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos (...) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito alguno". En principio este artículo es coherente con el espíritu democrático de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, la ausencia de exigencias a las fuerzas políticas les quita toda responsabilidad con el electorado y les permite no tener ninguna organización democrática interna. Cada partido y movimiento puede establecer de manera autónoma su propio reglamento.



El Plan Nacional de Desarrollo



El Plan de Desarrollo 1999-2002 fue presentado por el gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 2 de febrero de 1999 ante la Cámara de Representantes y fue sancionado por el Presidente de la República como la Ley 508 el 29 de julio de 1999.

Según el art. 341 de la Constitución el gobierno elabora el Plan Nacional de Desarrollo. Debe someterse al concepto del Consejo Nacional de Planeación y posteriormente presentarse al Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Una vez presentado el proyecto las comisiones constitucionales de asuntos económicos (tercera y cuarta) elaboran un informe conjunto y luego el plan se discute en la plenaria de cada una de las cámaras. Así el Plan de Desarrollo surte tres debates.

Por disposición constitucional la Ley del Plan de Desarrollo o Ley del Plan de Inversiones prevalece sobre las demás leyes.

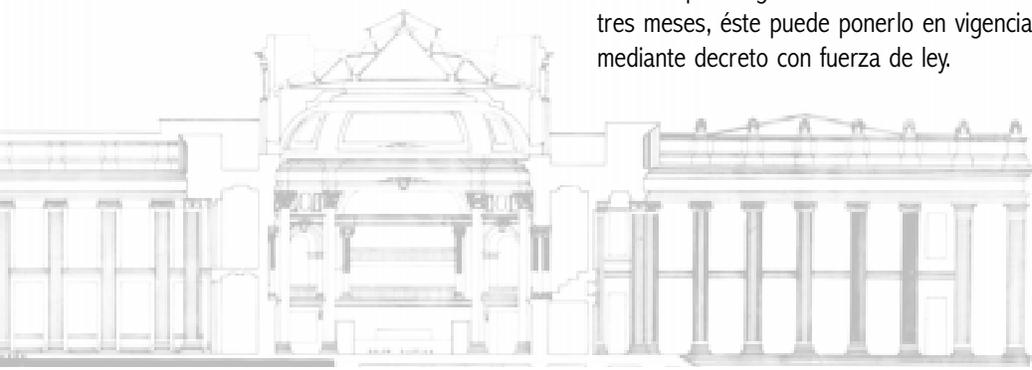
Si el Congreso no aprueba el proyecto presentado por el gobierno en un término de tres meses, éste puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso puede modificar el Plan presentado siempre que se mantenga el equilibrio financiero. Si se propone un aumento en las autorizaciones de endeudamiento o la inclusión de proyectos de inversión distintos a los contenidos en el plan debe contarse con el visto bueno del gobierno.

¿QUÉ PASÓ?

El Plan de Desarrollo 1999-2002 fue presentado por el gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo Salazar, el 2 de febrero de 1999 ante la Cámara de Representantes (Gaceta No. 6/99) y fue sancionado por el Presidente de la República como la Ley 508 el 29 de julio de 1999.

Para su discusión fueron designados 17 ponentes en el Senado y 35 en la Cámara. Como se observa en el cuadro 1, el 52% de los Senadores ponentes del Plan son conservadores y el 18% son liberales colaboracionistas, todos pertenecientes a la Gran Alianza por el Cambio. Esto quiere decir que el 70%



hacía parte de la coalición política que apoya al gobierno. Por otra parte, en la Cámara (cuadro 2) vemos que la situación no es muy diferente: el 45% de los ponentes son conservadores y el 26% liberales colaboracionistas, todos pertenecientes a la Gran Alianza. Si además incluimos a un representante independiente miembro de la Gran Alianza los miembros de esta suman el 74% de los ponentes. Es importante resaltar que esta distribución política no representa la composición partidista del Congreso, donde los conservadores son minoría en ambas cámaras (25% en la Cámara y 30% en el Senado) y la Gran Alianza reúne al 62% de los Representantes y al 53% de los Senadores. Es decir, la coalición del gobierno “se anotó un gol” con la designación de ponentes del Plan, lo cual ha podido influir sobre la dinámica de la discusión, de la introducción de modificaciones, y en la aprobación del proyecto.

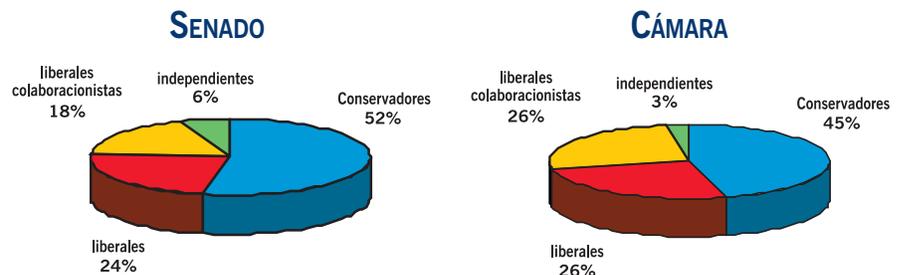
¿CUÁL ES SU COSTO Y QUÉ TEMAS INCLUYÓ EL PLAN?

El Plan Nacional de Inversiones Públicas presentado por el gobierno tenía un valor de 63.6 billones de pesos. En la ley 508, el monto aprobado es de 65.56 billones de pesos.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene los siguientes programas de inversión:

- ⊙ **Estado viable y participativo**, incluye los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial y la participación de la sociedad civil en este proceso. Adicionalmente se refiere a la modernización del Estado, dirigido a la implementación de estrategias anticorrupción y a la modernización de la administración financiera del Estado.
- ⊙ **Familia y niñez**, incluye programas para erradicar la violencia intrafamiliar y el con-

TENDENCIA PARTIDISTA DE LOS PONENTES DEL PLAN DE DESARROLLO



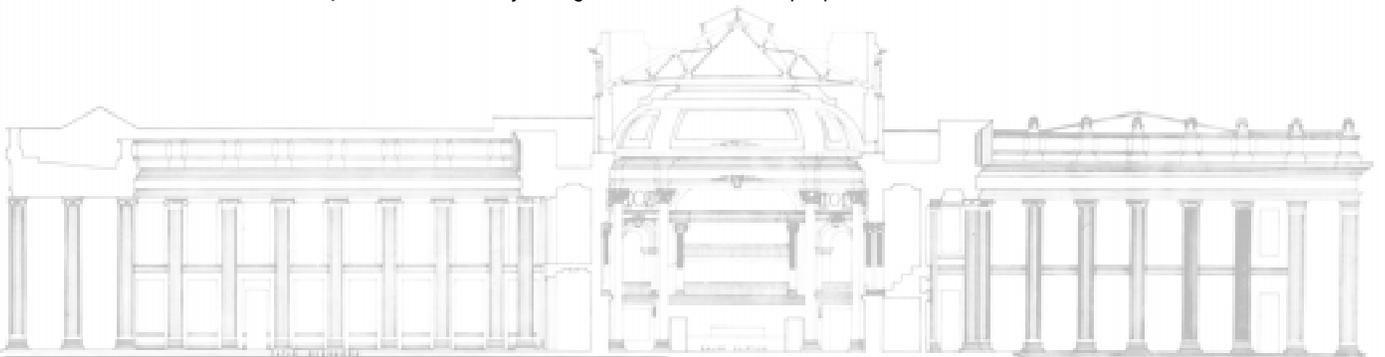
sumo de drogas; apoyo especial a discapacitados(as), menores de 18 años y mayores de 60.

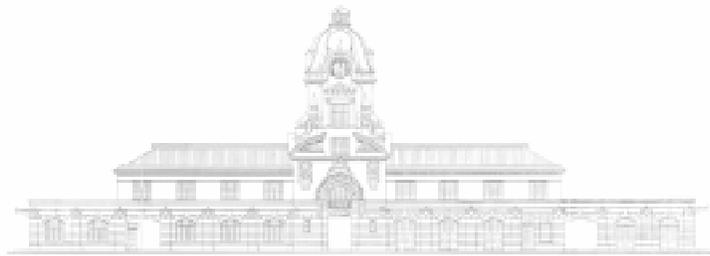
- ⊙ **Justicia**, principalmente busca solucionar el problema penitenciario y carcelario mediante la implementación de programas orientados a mejorar la infraestructura física de los centros de reclusión.
- ⊙ **Gobierno**, incluye mecanismos para la prevención y atención de desastres.
- ⊙ **Estrategias dirigidas a las zonas afectadas por el conflicto**, contiene el Plan Colombia y estrategias para la convivencia y seguridad ciudadanas.
- ⊙ **Grupos étnicos**, trata las áreas de educación, salud, trabajo y asignación de tierras para comunidades indígenas, afrocolombianas y raizales.
- ⊙ **Infraestructura**, cubre las áreas de transporte, esto es, construcción y mantenimiento de redes viales, ferroviarias, fluviales y marítimas; Minas y Energía que cubren las áreas de petróleo, gas y explotación minera.
- ⊙ **Desarrollo urbano** se relaciona con los sistemas de información de catastro y registro y la regulación masiva de la propiedad.

OTROS TEMAS DEL PLAN

Además, el proyecto incluye disposiciones sobre:

- ⊙ Educación
- ⊙ Cultura
- ⊙ Salud
- ⊙ Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
- ⊙ Sector agropecuario
- ⊙ Medio ambiente
- ⊙ Defensa y seguridad
- ⊙ Comunicaciones
- ⊙ Comercio exterior
- ⊙ Ciencia y tecnología
- ⊙ Infraestructura social, que trata vivienda y agua potable y saneamiento.
- ⊙ Emergencia informática Año 2000
- ⊙ Economía solidaria
- ⊙ Control político a la emergencia económica
- ⊙ Reconstrucción económica y social del eje cafetero
- ⊙ Plan Caribe





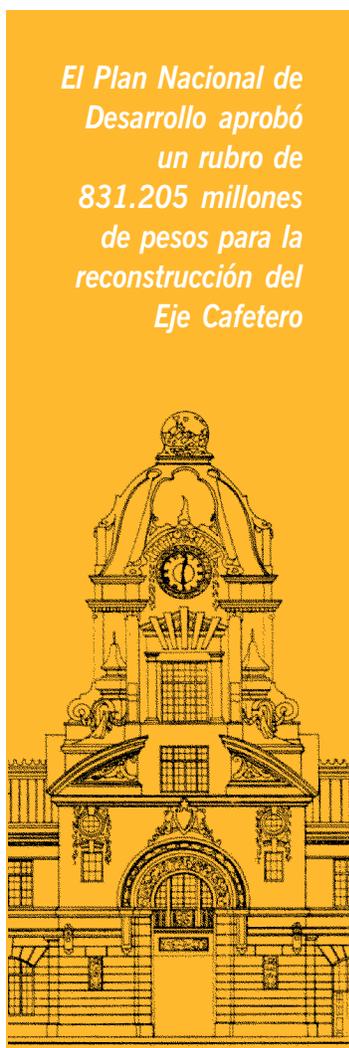
Por el Eje Cafetero

Durante la legislatura 98-99 se presentaron cuatro proyectos de ley dirigidos a brindar ayuda a las personas damnificadas del terremoto del pasado 25 de enero.

El 172/99 Cámara, 27/99 Senado fue presentado el 2 de febrero por María Isabel Mejía, liberal por Risaralda. Consagra medidas para el auxilio de las víctimas del sismo y para la reconstrucción de los municipios afectados, en los departamentos de Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima. Entre las medidas que adopta está la exención por diez años del impuesto de renta para las empresas agrícolas, ganaderas y microempresas que se instalen en la zona afectada; aumenta créditos para la recuperación de inmuebles.

El proyecto fue repartido a la Comisión sexta que conoce de proyectos de ley relacionados con calamidades públicas. Fueron ponentes: María Isabel Mejía, Luis Carlos Ordosgoitia, conservador por Córdoba; Hernando Carvalho, liberal por Bogotá y Armando Amaya, liberal colaboracionista por Norte de Santander. El proyecto hizo tránsito a Senado el 21 de julio de 1999. Hoy aún se encuentra en discusión en la Comisión sexta del Senado.

El proyecto 175/99 Senado, fue presentado el 16 de febrero por el Senador Carlos Moreno de Caro, del Movimiento Defensa Ciudadana. Autoriza la emisión de la estampilla Quimbaya para financiar la reconstrucción del



eje cafetero y desarrollar programas en beneficio de las víctimas del terremoto. El 18 de noviembre fue repartido a la Comisión tercera que conoce de asuntos económicos.

El proyecto 212/99 Senado, fue presentado el 30 de abril por los senadores liberales Rodrigo Rivera y Luis Guillermo Vélez; Alfonso Lizarazo del Mov. de Reconstrucción Democrática Nacional y Alfonso Mattos Barrero; la Senadora Viviane Morales del Movimiento Independiente Frente de Esperanza y el Representante Antonio José Pinillos, liberal elegido por Bogotá. El proyecto busca dar máximos beneficios a los municipios del Quindío; fue repartido a la Comisión tercera que conoce de asuntos económicos y fueron nombrados ponentes los Senadores Omar Yepes, conservador y los liberales Víctor Renán Barco y Aurelio Irigorri, quienes presentaron ponencia favorable sin adicionar modificaciones. Fue aprobado en Plenaria y enviado a la Cámara el 4 de octubre.

Finalmente, con el Plan Nacional de Desarrollo, presentado el 2 de febrero por el Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo se aprobó un rubro de 831.205 millones de pesos para la reconstrucción del eje cafetero. Además, se otorgan subsidios a los damnificados y exenciones tributarias a las empresas que inviertan allí y a las donaciones que se efectúen a favor de la reconstrucción.

Ilustraciones de las páginas 1, 2,4,5 y 6 tomadas del libro Monumentos Nacionales de Colombia. Ed. Escala, 1993.

institucional del Congreso

Los problemas de corrupción y burocratización han mermado la popularidad del Congreso. Para muchos, las instituciones políticas del Estado son incapaces de traducir en políticas efectivas los intereses de la mayoría de los colombianos. A pesar de la reforma constitucional de 1991, ni la composición, ni la capacidad de representación, ni las prácticas políticas se han modificado sustancialmente. El poder del Congreso se fortaleció, pero éste debe ser aún más eficaz y eficiente.

Frente a esta grave situación y reconociendo que el Congreso debe asumir un papel importante por ser la institución que analiza y aprueba la legislación que sería necesaria para el proceso de reconciliación nacional, **el Departamento de Ciencia Política ha puesto en marcha el Centro de Apoyo Académico al Legislativo. Este Centro virtual pretende generar una red de universidades, tanto públicas como privadas, que pueda contribuir al fortalecimiento institucional de la rama legislativa del poder público.**

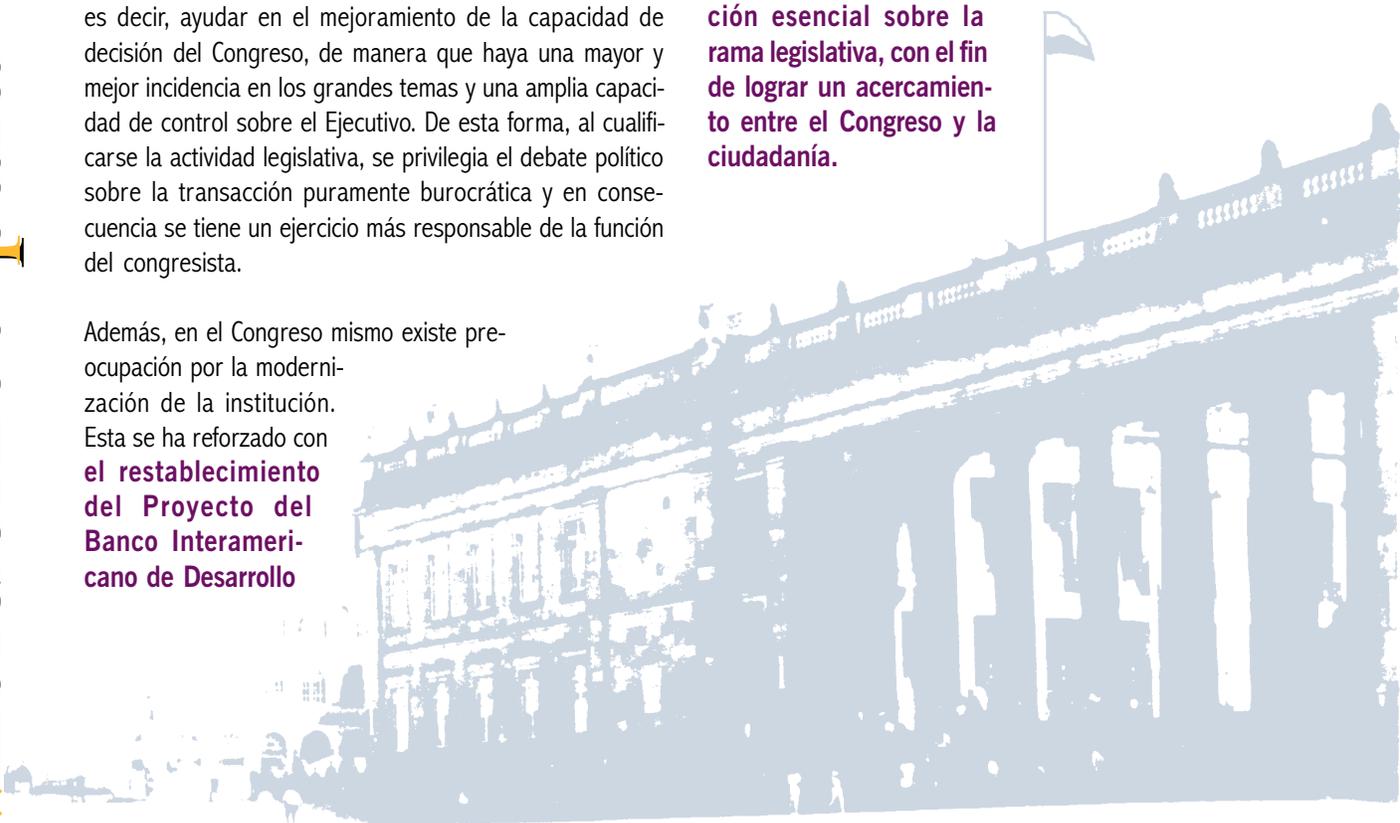
El objetivo general del CAAL es colaborar en la profesionalización, agilización y racionalización del trabajo legislativo, es decir, ayudar en el mejoramiento de la capacidad de decisión del Congreso, de manera que haya una mayor y mejor incidencia en los grandes temas y una amplia capacidad de control sobre el Ejecutivo. De esta forma, al cualificarse la actividad legislativa, se privilegia el debate político sobre la transacción puramente burocrática y en consecuencia se tiene un ejercicio más responsable de la función del congresista.

Además, en el Congreso mismo existe preocupación por la modernización de la institución. Esta se ha reforzado con **el restablecimiento del Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo**

(BID) de Apoyo a la Modernización Institucional del Congreso y con la conformación de una Comisión Accidental, encargada de la toma de decisiones frente a este tema.

El proyecto BID considera que la calidad de los procesos y productos legislativos podría experimentar una mejora considerable si se enfrentan en forma simultánea varios obstáculos que dificultan de manera importante su desempeño. La problemática identificada comprende principalmente: la carencia de relaciones organizacionales claras, así como de funciones y responsabilidades debidamente limitadas, la falta de un sistema interno de apoyo profesional al proceso de formación de las leyes, la inexistencia de sistemas de información adecuados, la carencia de servicios de biblioteca modernos y la ausencia de una comunicación efectiva con la ciudadanía.

Estos proyectos buscan apoyar al Congreso en el diseño e implementación de un programa de modernización y fortalecimiento institucional y mejorar la transparencia de sus relaciones con la sociedad civil y la opinión pública. **Complementan al Observatorio Legislativo- Congreso Visible, que brinda información esencial sobre la rama legislativa, con el fin de lograr un acercamiento entre el Congreso y la ciudadanía.**



Editorial...

Nuevamente el Congreso de la República está en la mira de la opinión pública. Esta vez, con motivo de las denuncias sobre la liquidación de las pensiones de un número considerable de exparlamentarios. Las cifras que se han revelado en los debates y en los medios de comunicación alcanzan límites insospechados. No sólo se liquidaron en algunos casos primas y servicios no autorizados por la ley, sino que se incluyeron rubros como pasajes y viáticos internacionales, llamadas de larga distancia y gastos de correspondencia.

Como ha sucedido en ocasiones anteriores el problema en este caso no se circunscribe al cumplimiento de la ley. El problema de fondo se refiere a los parámetros éticos que deben guiar el comportamiento de todos los ciudadanos y en especial de aquellos que han recibido su mandato para representarlos. No basta con sujetarse a lo que dice la ley. Es necesario que las actuaciones públicas estén investidas de la legitimidad necesaria para ser merecedoras del respeto y el acatamiento por parte de los representados. De lo contrario, la credibilidad en las instituciones democráticas se va a seguir menguando y va a ser muy difícil recuperarla para las generaciones del futuro.

Por eso, no es suficiente que a quienes violaron la ley se les impongan los castigos que merecen. **La ciudadanía tiene el derecho de exigir que lo público no se convierta en la fuente de lucro de unos intereses particulares.** Pero también tiene el deber de velar que esto se cumpla; de ejercer un control político sobre los funcionarios públicos y los congresistas; de informarse sobre lo que hacen para que en las próximas elecciones se premie a los mejores y se castigue a los que no han cumplido con sus obligaciones. En el 2002 los colombianos elegirán un nuevo Congreso. Estamos a tiempo para comenzar a conocer qué hacen y cómo funcionan la Institución y nuestros congresistas.



www.cv.uniandes.edu.co
Cra. 1ra. Este No. 18A -10
Tel: 339 4949 - 339 4999 - Ext. 2614
Fax: Ext. 3203
cvisible@uniandes.edu.co



Es necesario que las actuaciones públicas estén investidas de la legitimidad necesaria para ser merecedoras del respeto y el acatamiento por parte de los representados.

En los últimos meses los colombianos demostraron que son capaces de unirse para decirle NO MÁS a la violencia y para exigirle a los violentos que cesen sus actuaciones. Igualmente, debemos ser capaces de exigirle a los congresistas transparencia en sus actuaciones. Que demuestren que están realmente comprometidos con su Institución y con el país y que están dispuestos a ser Visibles.

Congreso Visible está comprometido con esta tarea. Por eso el próximo número de nuestro Boletín va a contener una evaluación de algunos aspectos del trabajo legislativo realizado desde el 20 de julio de 1998 e información sobre los Congresistas Visibles.

Departamento de Ciencia Política • Centro de Investigaciones Sociojurídicas - CIJUS • Con el apoyo de: Fundación Social • Casa Editorial El Tiempo • Fundación Andi • Consejo Gremial Nacional • Fundepúblico • El Espectador • Revista Cambio • Asociación Bancaria • Fundación Amor por Medellín • El Colombiano