

Legislar para la prosperidad

Análisis sobre las consecuencias y posibilidades de la agenda legislativa que aprobó el Congreso de la República.

Por Víctor Barrera*

En su discurso de posesión, el presidente Juan Manuel Santos anunció que presentaría un paquete de iniciativas al Congreso que esperaba fuera la base para la transición a la prosperidad democrática (Santos, 2010). Finalizada la primera legislatura, y con una eficiencia que no se veía hacía mucho tiempo, el Congreso le cumplió y hoy el país cuenta con una normatividad que, aunque no es lo que muchos desean, tampoco se trata del peor de los mundos.

Cuál fue el éxito

“Histórica”, “legendaria” y “admirable”, han sido algunos de los adjetivos usados para calificar la labor del Congreso en la pasada

legislatura. La eficiencia con la que fueron aprobadas varias iniciativas legislativas y la calidad de las mismas ha dado pie para hacerlo. Sin duda, el balance general es positivo.

En medio de la crisis de la ola invernal en Colombia (ver artículo “La sorpresa del invierno” en esta misma edición) y en un ambiente politizado de cara a las elecciones de octubre, el Congreso de la República discutió 326 iniciativas legislativas de diverso origen —gubernamental, parlamentario, popular, etc.— y emitió 47 nuevas leyes (Congreso Visible, 2011a y 2011b). Entre las principales leyes aprobadas, muchas de ellas de iniciativa gubernamental,

se destacan aquellas que comparten un rasgo común: son reformas estructurales con las que hacía mucho tiempo el Congreso estaba en deuda con el país.

En materia económica, se aprobó la ley de sostenibilidad fiscal, la del primer empleo y se reestructuró el sistema de regalías. Se trata de leyes encaminadas a robustecer la capacidad fiscal y económica del

“La labor del Congreso ha sido calificada como ‘histórica’, ‘legendaria’ y ‘admirable’”.

Estado en aras de responder a los retos que el gobierno enfrenta en materia social y política, por un lado, y que buscan apalancar un desarrollo equitativo de las regiones, por el otro.

En el ámbito social, se destaca la Ley de víctimas (ver artículo “La ley de víctimas al estrado” en esta misma edición) como un marco jurídico por el cual se busca reparar material y simbólicamente a cerca de cuatro millones de víctimas que ha dejado el conflicto armado desde 1985 y les concede el derecho a reclamar verdad y justicia. De igual forma contempla, en uno de sus apartados, un plan de restitución de tierras (ver artículo “El futuro de la restitución de tierras” en esta misma edición) que cobija a quienes hayan sido despojados de sus territorios desde 1991.

En el plano político, se aprobó el estatuto anticorrupción que significa un esfuerzo por incrementar los castigos con el fin de desincentivar prácticas consideradas corruptas, controlar la denominada “puerta giratoria” entre los sectores público y privado y restringir la financiación de las campañas políticas. De igual forma, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reestructurar por decreto al Estado, con las que buscaría, además de dividir varios ministerios, liquidar



“ El poder legislativo aprobó una serie de medidas con las cuales el gobierno pretende combatir los problemas más acuciantes del país ”.

agencias ineficientes como el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y el Departamento Nacional de Estupefacientes (DNE). Del mismo modo, con esta ley el gobierno pretende limitar las competencias del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y dejar en manos del nuevo ministerio de Justicia la responsabilidad de las labores de inteligencia.

Con el fin de hacerle frente a las diversas modalidades de criminalidad, se aprobó el Estatuto de Seguridad Ciudadana por el cual se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento y de Infancia y Adolescencia. Esta ley establece jueces de control de garantías de reacción inmediata, amplía el tiempo para la recopilación de pruebas y modifica el proceso de extinción de dominio.

En suma, el poder legislativo aprobó una serie de medidas con las cuales el gobierno pretende combatir los problemas más acuciantes del país. Ahora bien, ¿a qué obedece tanta diligencia de parte del Congreso?

Las razones del éxito

En primer lugar, es necesario aclarar que aunque hay algo de verdad al atribuir la eficiencia del Congreso en la pasada legislatura a la mayoría aplastante de la coalición



Imagen de Javier Casella-Presidencia

El Congreso de la República le otorgó facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reestructurar por decreto al Estado.

mos de negociación que logren traducir esa mayoría en un apoyo irrestricto para cada una de las iniciativas, más cuando cada una de las propuestas son de diversa naturaleza y, por lo tanto, le impone al legislador un sistema de incentivos diferente.

Resulta necesario, entonces, contemplar elementos auxiliares que den cuenta de la eficiencia del Congreso en la pasada legislatura. Se puede decir que fueron cuatro los factores auxiliares que contribuyeron a la solidez de la coalición.

En primer lugar, el compromiso personal que asumió el presidente Juan Manuel Santos con la agenda legislativa, hecho que se manifestó en su intervención directa cuando algunos de los miembros de la coalición se mostraron reticentes a aprobar sus iniciativas. A través de reuniones a puerta cerrada supo alinear los diversos intereses al interior de la coalición y acelerar la discusión y la aprobación de los proyectos.

En segundo lugar, el papel de los ministros del Interior, Hacienda y Minas. Por un lado, la experiencia del Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, sobre el funcionamiento del legislativo y el comportamiento habitual de los congresistas, se tradujo en una hábil estrategia sobre cómo y cuándo presentar las iniciativas legislativas del gobierno en un Congreso atiborrado de temas por discutir. Por el otro, el trabajo de los ministros de Hacienda, Juan Carlos Echeverri, y de Minas y Energía, Carlos Rodado, resultó fundamental en el trámite del acto legislativo por el cual se reformaba el sistema de regalías.

de la Unidad Nacional, su éxito no se puede reducir a esa circunstancia.

Hay que partir por decir que no siempre existe una relación directa entre el tamaño de una coalición y su eficiencia en la aprobación de una agenda legislativa. Incluso, muchas veces una coalición robusta puede tener efectos contrarios, por los costos asociados a las labores de coordinación. Mantener en buenos términos la relación con todos y cada uno de los miembros no es tarea fácil.

En este sentido, las grandes coaliciones requieren de diversas estrategias y mecanis-



Imágenes de Presidencia

De izquierda a derecha: Juan Carlos Echeverri, ministro de Hacienda, Carlos Rodado, ministro de Minas y Energía y Germán Vargas Lleras, ministro del Interior, quienes tuvieron un papel fundamental para sacar adelante las iniciativas legislativas del gobierno durante el primer año de Santos.

Un tema al que en un principio se opuso no solo el Polo Democrático y el Partido Verde, sino también algunos miembros de la bancada de la U y del Partido Conservador.

En tercer lugar, el papel que desempeñaron los presidentes del Senado, Armando Benedetti (Partido de la U), y de la Cámara de Representantes, Carlos Zuluaga (Partido Conservador), al establecer con premura el orden del día de cada una de las sesiones, dirigir las votaciones, disciplinar a los congresistas y denunciar el ausentismo.

Por último, pero no menos importante, la Mesa de Unidad Nacional contribuyó a la solidez de la coalición al perfilarse como un espacio de diálogo y concertación previo a las discusiones en el Congreso por el que desfilaron algunos partidos y legisladores que con ahínco se oponían a algunas de las iniciativas gubernamentales. Allí pudieron expresar sus inconformidades, las cuales fueron recogidas por el gobierno y plasmadas en algunos de los articulados.

¿Recomposición de la clase política?

A juzgar por la dedicación y el compromiso de los legisladores por sacar adelante una agenda gubernamental que apostó por reformas de tipo estructural en sectores estratégicos del país, se podría pensar que estamos ante una clase política más ponderada, proclive al diálogo y a la concertación. No obstante, aunque los mecanismos de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo parecen haber retornado a la estética pública democrática, resulta apresurado concluir que estamos ante una recomposición de la clase política en general.

Inferir una recomposición de este tipo a partir de la coyuntura legislativa actual resulta equívoco pues se sabe que si algo caracteriza a los políticos colombianos es su capacidad para jugar en dos registros simultáneos: el del ámbito nacional, más adecuado a los canales democráticos donde las discusiones se dan de cara a la “opinión pública”, y el del ámbito local y regional, donde cualquier recato por el protocolo político queda suspendido

“ Gran parte del espíritu reformista de muchas de las leyes aprobadas se debe al impulso y la iniciativa de los legisladores liberales que han aprovechado la nueva coyuntura para asumir un papel protagónico dentro de la coalición del gobierno ”.



La Mesa de Unidad Nacional contribuyó a la solidez de la coalición al perfilarse como un espacio de diálogo y concertación previo a las discusiones en el Congreso, por el que desfilaron partidos y legisladores.

ante la competencia por los votos, los cargos burocráticos y el monopolio del poder local.

El juego político que se prefigura

Lo que sí es cierto es que las negociaciones detrás del nuevo panorama legislativo prefiguran un juego político en el que se evidencia un creciente acercamiento entre el presidente Juan Manuel Santos y el Partido Liberal. Gran parte del espíritu reformista de muchas de las leyes aprobadas se debe al impulso y la iniciativa de los legisladores liberales

que han aprovechado la nueva coyuntura para asumir un papel protagónico dentro de la coalición de gobierno, desplazando de a poco al partido de la U que hoy se enfrenta a serias tensiones internas producto de las fuerzas centrífugas que lo componen. Armando Benedetti —quien ha hecho explícita su intención de aspirar por la presidencia de este último partido ante la que considera una mediocre labor de su actual presidente, Juan Lozano— ha dado a conocer en varias ocasiones su empeño por buscar una unificación con el Partido Liberal. En entrevista al diario *El Heraldo* sostuvo: “Es que nosotros [los de La U] somos liberales. De 28 senadores que tiene



Las negociaciones detrás del nuevo panorama legislativo prefiguran un juego político en el que se evidencia un creciente acercamiento entre el presidente Juan Manuel Santos y el Partido Liberal.

la U, 25 son de extracción liberal, dos son conservadores y uno es cristiano” (El Heraldo, 2011,3B).

Aunque nada en política puede darse por sentado, y más cuando el presidente Juan Manuel Santos parece haber ratificado públicamente su compromiso con el Partido de la U (El Espectador, 2010), el nuevo papel que pudiera desempeñar el Partido Liberal en la coalición de gobierno y los guiños que a esta labor le ha hecho el presidente generan expectativas sobre una posible contribución a la democratización del país de parte de las toldas rojas.



Episodios como la violencia paramilitar que arreció en varias regiones durante y después de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán demuestran cómo la relación democracia y paz a veces no es tan lineal.

Controlando expectativas: ¿legislar para prosperar?

Según el saliente presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Zuluaga, las leyes aprobadas en la primera legislatura del Congreso, bautizadas por el presidente como “la agenda por la prosperidad democrática”, “permiten fundamentalmente empezar a estructurar un Estado que vaya hacia los grandes retos del país” (El Colombiano, 2011).

Así, se supone que estas leyes son las herramientas jurídicas que el Congreso dejó a disposición del Gobierno para que consolide su propuesta de Prosperidad Democrática que pretende, entre otras muchas cosas, favorecer un mayor crecimiento económico, generar equidad entre las regiones y reforzar la seguridad. Un proyecto que, en palabras de Juan Manuel Santos, se trata de “un acuerdo en torno a la necesidad de tener una democracia vigorosa [...] una patria justa en lo económico y lo social. Una nación segura y en paz” (2010).

Cabe preguntarse, entonces, ¿qué tanto estas leyes, a pesar de su espíritu democrático y progresista, contribuirán de manera efectiva a la pacificación del país?

La historia reciente del país ha demostrado en varias ocasiones que la relación entre democracia y paz no parece ser tan lineal como el sentido común indica (Gutiérrez, 2011). In-

cluso, ofrece varios episodios sobre cómo democracia y paz a veces parecieran divergir, por ejemplo, cuando propuestas reformistas concebidas desde el centro del país dispararon los niveles de conflictividad en varias regiones. Se trata de casos como la represión y posterior cooptación por parte de las elites agrarias regionales al movimiento campesino que emergió a finales de la década del 60, impulsado por el talante reformista del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Zamosc, 1987); el exterminio de los miembros de la Unión Patriótica, partido político que surgió de las negociaciones de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC (Carroll, 2010); y la violencia paramilitar que arreció en varias regiones durante y después de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán (Romero, 2003).

Lo anterior, lleva a mirar con cautela tan ambicioso marco legal y preguntarnos sobre las posibilidades para que su implementación resulte según los planes del gobierno: un camino hacia la prosperidad y la paz del país. Dos hechos concretos indican que la tarea no va a ser fácil. Por un lado, la complicada situación de orden público que se vive en varias re-

giones y el asesinato de líderes campesinos e indígenas llevan a considerar que los sectores claves para el sustento de la democracia local siguen siendo vulnerables frente al accionar de los grupos armados (Ronderos, 2011).

Por el otro, el anuncio del retorno de las maquinarias políticas en algunos departamentos y municipios durante las próximas elecciones como señal de las precarias condiciones políticas e institucionales con las que los avances reformistas se toparán en lo local y lo regional (Semana, 2011).

Así las cosas, la tan anhelada “prosperidad democrática” no parece tan cercana. Aunque los avances en cuanto a la legislación son evidentes, las problemáticas de seguridad y de la institucionalidad en el nivel local siguen siendo tareas pendientes del gobierno y condiciones fundamentales para garantizar la exitosa implementación de cualquier intento por democratizar y pacificar el país. ■

*Víctor Barrera

Investigador junior del equipo ODECOFI del CINEP/PPP

Referencias

- Carroll, Ann Leah, 2010, *The Patriotic Union and its Successors in Arauca, 1984-2007*, Ponencia presentada en la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/5630.pdf>
- Congreso Visible, 2011a, *Boletín 19*, Bogotá, enero. Disponible en: http://issuu.com/congresovisible/docs/boletincv_19
- Congreso Visible, 2011b, *Boletín 20*, Bogotá, mayo. Disponible en: http://issuu.com/congresovisible/docs/boletin_no.20
- El Colombiano, 2011, “Congreso y Gobierno en un buen momento” en *El Colombiano*, Medellín, 19 de junio. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/congreso_y_gobierno_en_un_buen_momento/congreso_y_gobierno_en_un_buen_momento.asp
- El Espectador, 2010, “Santos confirmó que La U se comprometió a apoyar su agenda legislativa” en *El Espectador*, Bogotá, noviembre 11. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-234394-santos-confirmando-u-se-comprometio-apoyar-su-agenda-legislativa>
- El Heraldo, 2011, “‘Mapa político no cambia, mientras no cambien los contratistas’: Benedetti” en *El Heraldo*, Barranquilla, junio 12. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/politica/mapa-politico-no-cambia-mientras-no-cambien-contratistas-benedetti-25165>
- Gutiérrez, Francisco, 2011, “La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías” en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol 13, No 1, Universidad del Rosario, Bogotá. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517/1415>
- Presidencia.gov.co, 2010, “¡Le llegó la hora a Colombia! Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, agosto 7. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Revista Semana, 2011, “Maquinarias a la vista” en *Revista Semana*, Bogotá, junio 2. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/maquinarias-vista/159579-3.aspx>
- Romero, Mauricio, 2003, *Paramilitares y autodefensas*, Bogotá, Editorial Planeta.
- Ronderos, María Teresa, 2011, “La inseguridad que no ve Santos” en *El Espectador*, Bogotá, junio 23. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-279660-inseguridad-no-ve-santos>
- Zamosc, León, 1987, *La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible-CINEP.