

Monitoreo cívico del Congreso de la Nación
Fundación Poder Ciudadano,
anualmente desde 2002

Objetivos

Los objetivos del presente proyecto son múltiples. A continuación se listan algunas de sus metas más importantes:

- Instalar en la agenda pública y concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del Poder Legislativo Nacional como garante del funcionamiento del sistema democrático.
- Acceder a la información pública generada por el Congreso de la Nación, de forma de profundizar el conocimiento de la sociedad sobre los asuntos públicos.
- Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y facilitar que la sociedad peticione ante las autoridades.
- Generar información sobre el funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Nación.
- Comprometer a funcionarios y legisladores con la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Conocer el trabajo parlamentario de los legisladores y sus trayectorias particulares.
- Analizar la información publicada en las páginas web institucionales de estos cuerpos, considerando a Internet una herramienta económica y de fácil acceso para la ciudadanía.
- Incidir en la implementación de políticas públicas.

Contexto

El monitoreo del Congreso de la Nación que propone este proyecto de Poder Ciudadano tiene como antecedente el monitoreo del Senado nacional que realizó esta misma institución durante 2002 y 2003. En esa oportunidad, la propuesta surgió como respuesta a la publicación, en uno de los diarios más importantes del país, de un artículo sobre un presunto pago de sobornos a legisladores nacionales para que aprobaran una reforma a la Ley de Contratos de Trabajo. Esta noticia provocó la renuncia del entonces vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos »Chacho« Álvarez, y del senador nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por la provincia de Santa Cruz, Juan Ignacio Melgarejo.

A raíz de este episodio –y como corolario de la crisis política y económica de fines de 2001 – esta institución sufre de un fuerte descrédito a los ojos de la ciudadanía, que – en encuestas recientes – manifestó una baja imagen positiva. Por este motivo, Poder Ciudadano consideró oportuno promover la aplicación de una herramienta de control ciudadano de este tipo, capaz de echar luz sobre los principales aspectos del funcionamiento (puntos fuertes y débiles) de este crucial órgano representativo.

Implementación

En Argentina, el período legislativo de sesiones ordinarias comienza en el mes de marzo de cada año y finaliza en diciembre. Durante el mes de febrero, Poder Ciudadano convoca a la ciudadanía – por medio de periódicos nacionales y universidades – a participar *voluntariamente* del proyecto anual de monitoreo del Congreso de la Nación.

El monitoreo del Congreso se despliega por medio de tres tipos de intervenciones, todas a cargo de los voluntarios comprometidos en el proyecto que lidera Poder Ciudadano. En primer lugar, cuenta con la acción presencial de los ciudadanos en las reuniones de comisión de ambas cámaras (diputados y senadores), en donde deben observar todo lo que acontece – relevar su desarrollo, los temas que se tratan y los dictámenes que se alcanzan – y tomar nota sobre la asistencia de los legisladores, sus actitudes e intervenciones.

Adicionalmente, el proyecto prevé la realización de un relevamiento del contenido de las páginas *web* del Congreso de la Nación, tanto de aquella de la Cámara de diputados como de la correspondiente al Senado. En este caso, se observa la información institucional que contienen los sitios, como también los datos que los legisladores ponen a disposición de los ciudadanos. Dentro del material relevado, se estudian con especial atención las becas y subsidios

que otorgan los legisladores – en general – y las autoridades de cámara – en particular -: la efectiva publicación de las declaraciones juradas, los currículum vitae de los legisladores, las votaciones nominales y las decisiones administrativas de las autoridades de los cuerpos, entre otros aspectos.

Por último, se realizan reuniones con los legisladores y autoridades de cámara. Allí, el equipo de trabajo del proyecto puede hacer algunas recomendaciones o – directamente – deliberar con los legisladores sobre aspectos vinculados al buen funcionamiento del cuerpo o acerca de proyectos de ley específicos.

Como forma de difusión del trabajo realizado, el proyecto «Monitoreo cívico del Congreso de la Nación» incluye la redacción y publicación de informes trimestrales y de un informe final que – naturalmente – se ponen a disposición de la ciudadanía, los legisladores, las autoridades de las cámaras y los medios de prensa.

Resultados

A lo largo de estos años, los resultados han sido ciertamente positivos. Por un lado, Poder Ciudadano capacitó a una gran cantidad de ciudadanos que, voluntariamente, se ofrecieron a participar como observadores de las reuniones de comisión del Congreso de la Nación. Asimismo, produjo informes sobre las fortalezas y debilidades del cuerpo en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, que han logrado incidir tanto en las agendas de ambas cámaras como en algunas de sus reglamentaciones. En publicaciones como «El Congreso bajo la lupa», la organización busca el fortalecimiento del Poder Legislativo en sus tres funciones esenciales: representar; legislar y controlar.

En el marco de esta experiencia, el primer logro fue garantizar el derecho de ingreso de la ciudadanía a las reuniones de las comisiones del Congreso, hasta entonces recurrentemente incumplido. Asimismo, se indujeron reformas sobre los reglamentos de ambas cámaras, lo que permitió transformaciones clave en favor de la transparencia y la participación ciudadana. En este sentido, se consiguió la reducción del número de comisiones del Senado, situación – ésta – que agilizó enormemente su funcionamiento parlamentario.

Finalmente, uno de los mayores aciertos del proyecto: posibilitar el acceso público a las declaraciones juradas de los legisladores. En 2002, mediante una medida judicial, Poder Ciudadano logró que todos los senadores de la Nación entregaran a la secretaría administrativa de la cámara sus declaraciones juradas de bienes, según lo establecía desde 1999 la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. De esta forma, desde 2003 – contra presentación de una nota ante la mencionada secretaría – cualquier ciudadano interesado

puede acceder a las declaraciones juradas de los senadores. En deuda con la sociedad, recientemente, la cámara baja (diputados) emitió una resolución que dictamina que, a partir de diciembre de 2006, también serían de acceso público las declaraciones juradas de los diputados.

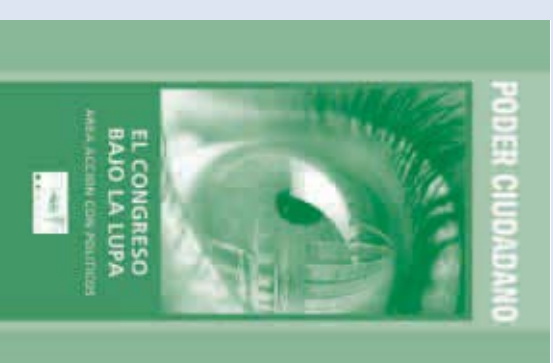
Recomendaciones

Uno de los grandes desafíos que debe afrontar éste – y cualquier otro proyecto de monitoreo parlamentario – es lograr predisposición por parte de los legisladores y autoridades de las Cámaras. Por lo general, cuando se comienza a realizar esta actividad los parlamentarios no están acostumbrados a que los ciudadanos «se metan» en sus asuntos. De forma que, al principio, la gran tarea es conseguir que ellos comprendan que el monitoreo se propone fortalecer – y no perjudicar – a la institución que representan.

Otro de los retos asociados al monitoreo cívico de la actividad parlamentaria se relaciona con el tipo y la forma en que se maneja la información disponible. En este sentido, no sólo es central generar información confiable sino que también es importante garantizar que ella sea comunicada correctamente por los medios de prensa. Generalmente, estos se muestran interesados en publicar aquella información que «más vende», de forma que – a través de recorres sesgados – pueden terminar socavando las bases de la institución que el proyecto se proponía fortalecer.

Contacto

Para mayor información, contacte a:
Pablo Secchi pablo@poderciudadano.org
o teléfono 54-11-4331-4925.



¿Inciden los intereses privados en las campañas? Transparencia por [REDACTED], 2004 y 2005

Objetivos

Con el apoyo financiero de National Endowment for Democracy, Transparencia por Colombia, realizó un estudio dirigido a identificar los principales riesgos de incidencia indebida de intereses particulares a los que está expuesto el proceso de formación e implementación de las leyes. A este efecto, definió la «incidencia indebida de intereses particulares» como la acción por medio de la cual los agentes privados, grupos de interés o de presión y los funcionarios públicos tratan de incidir en el proceso de elaboración o de implementación de las leyes – sea de manera directa o a través del gobierno o congresistas – para obtener beneficios privados en contra del interés general.

Con la mira en fortalecer al Poder Legislativo, legitimarlo como institución central del sistema democrático colombiano, orientarlo en el cumplimiento de sus objetivos institucionales y mejorar su credibilidad frente a la ciudadanía, el objetivo de este estudio fue aportar – desde una perspectiva académica – un *instrumento* capaz de profundizar el conocimiento sobre la identificación de los riesgos de incidencia indebida que amenazan el proceso legislativo en el país. En particular, centró su esfuerzo en el estudio del uso de mecanismos como el cabildeo y la financiación privada de campañas políticas.

En definitiva, Transparencia por Colombia se propuso aportar a la comprensión de los alcances de la *captura del Estado*, alimentar el debate público en esta materia e impulsar que el gobierno y el Congreso de la República adopten medidas que aumenten la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema legislativo colombiano.

Contexto

Hace ya algún tiempo, en Colombia, se corrobora un creciente desequilibrio entre las distintas ramas del poder público, que – naturalmente – contraría los principios fundamentales de la forma republicana de gobierno. El Poder Legislativo – en teoría una instancia determinante de la democracia efectiva – se ha venido debilitando, de forma que ha perdido capacidad de reacción y poder de decisión. Como contrapartida, el poder relativo del Ejecutivo se ha fortalecido – claro está – en detrimento de aquellas funciones que definen la razón de ser del Congreso, tales como la capacidad de legislar y el ejercicio del control político. En este marco, distintos actores de la sociedad civil comenzaron a

cuestionar algunas leyes vitales para el desarrollo del país y a poner en entredicho el compromiso de este cuerpo con la democracia, el bienestar general y la transparencia. La suma de estos elementos motivó a Transparencia por Colombia a emprender este estudio.

Implementación

La metodología elegida para caracterizar los riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes incluyó – en una primera instancia – la confección de un *análisis de contexto*. En este sentido, por medio de la revisión del reglamento interno del Congreso se identificaron las etapas del proceso legislativo y sus momentos críticos.

Finalizado el análisis de contexto, tuvo lugar la selección de los *procesos legislativos* que integrarían la muestra de casos a estudiar. Teniendo en cuenta las leyes aprobadas durante las últimas cinco legislaturas (1999-2003), se revisaron distintos registros de prensa (periódicos y revistas de opinión calificada) a los efectos de identificar aquellas normas objeto de mayor debate u observaciones por parte de columnistas, editoriales, congresistas, el propio gobierno y el sector privado. Este esfuerzo permitió que, a poco de haber comenzado el estudio, ya se contase con una preselección de nueve leyes pasibles de ser incorporadas en la muestra definitiva. Posteriormente, se definieron los criterios de selección para la definición de los tres procesos legislativos que releva-
ría el estudio. Ellos fueron:

- *Focalización*. Las leyes debían permitir identificar de manera concreta los temas críticos que podían haber motivado que intereses particulares intentaran influir sobre su contenido.
- *Modalidad de incidencia*. Las leyes debían contribuir a caracterizar la influencia ejercida tanto por parte de intereses privados como por el mismo Estado (incidencia de otras instancias del poder público) o los propios congresistas para que se aprobara – o no – una decisión.
- *Visualización de riesgos en distintos momentos del trámite parlamentario*. El proceso de formación de la ley debía poder reconstruirse en su totalidad. Es decir, desde la concreción de la iniciativa, la formulación del proyecto de ley, los debates en comisiones, plenarias y en comisión de conciliación así como su reglamentación y ejecución – en caso de que los riesgos se vinculasen con esta última etapa –.

Finalmente, los procesos legislativos seleccionados fueron los siguientes:

Ley de Intervención Económica (N° 550 de 1999). «Por la cual se autoriza un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley».

Leyes de reforma tributaria de la administración Uribe (N° 788 de 2002 y 863 de 2003). «Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones» y «Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas», respectivamente.

Proyectos de acto legislativo para eliminar o modificar la Comisión Nacional de Televisión, CNTV (05 de 2000 y 05 de 2001). «Mediante los cuales se modifican los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia».

La metodología de investigación se estructuró sobre la base de dos técnicas complementarias: «documental» y de «campo». Por medio de la *técnica documental*, se trabajó a base de la consulta de libros, artículos periodísticos, textos de los proyectos de ley y modificaciones y actas de los debates en el Congreso, entre otros. La técnica de campo implicó la realización de 25 entrevistas en profundidad de carácter confidencial a congresistas, asesores de las unidades de trabajo legislativas, lobbyists y expertos en temas asociados a los procesos legislativos estudiados.

Resultados

La investigación permitió la construcción de un mapa general de riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes que muestra los factores de carácter político e institucional que facilitan que los grupos de interés – tanto del sector público como privado – logren incidir en la formulación, estudio y aprobación de los proyectos de ley (y en su correspondiente implementación). El estudio permitió identificar dos tipos de actores generadores de riesgos de incidencia indebida del interés particular por sobre el interés general:

- *Sector privado.* Aquí se involucran intereses privados, básicamente de tipo económico, que aspiran a afectar el proceso de creación de las leyes, por medio de la introducción de modificaciones sobre los textos en discusión que beneficien sus empresas o sectores de producción. En definitiva, se preten-

de obtener un tratamiento preferencial sin que se corrobore – como contrapartida – una clara y verificable correspondencia social frente a los beneficios otorgados.

- *Agentes del Estado.* En este caso, las otras instancias del poder público o los propios congresistas buscan afectar la creación de las leyes para que se apruebe o no una decisión que los favorezca de forma individual.

Para la elaboración del mapa de riesgo se definieron ocho categorías generales. En todas ellas, se identificaron las situaciones de riesgo para cada una de las etapas del proceso legislativo.

a. Falta de transparencia

La falta de transparencia se corrobora frente a situaciones o conductas que limitan el acceso de la ciudadanía y de los propios congresistas a información fundamental para un adecuado debate parlamentario y para el correspondiente control social sobre la gestión del Poder Legislativo. El mapa de riesgo identifica un conjunto de prácticas que restringe el acceso a información completa sobre los procesos legislativos. Por último, la poca participación ciudadana en el proceso legislativo es resultado – en gran medida – de los problemas que experimenta la ciudadanía cuando intenta acceder a información sobre los proyectos de ley – en cualquiera de sus etapas – y de los limitados espacios de participación ciudadana que genera el Congreso. Estos factores – además de cierta debilidad propia de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer un control sobre el trámite de las leyes – limitan las condiciones para que la ciudadanía pueda detectar a tiempo fallas en el funcionamiento del proceso legislativo y, naturalmente, para que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta.

b. Alta discrecionalidad

En el caso de la gestión legislativa, si bien existe un reglamento interno del Congreso que fija los procedimientos del trámite legislativo, los responsables ejercen sus funciones con un alto nivel de discrecionalidad, que no puede ser penalizado por la ausencia de disposiciones de rendición de cuentas. Aunque no parezca cierto, efectivamente, la Ley 5 no prevé en su articulado la acción de justificar las decisiones tomadas ante el resto del Congreso y ante la opinión pública en general.

Este margen de discrecionalidad vuelve vulnerables a los responsables frente a intentos no sancionados de incidencia indebida por parte de grupos de interés. Este margen de discrecionalidad –determinado por las reglas de juego– debiera controlarse por el establecimiento de procedimientos de decisión colegiados o la utilización de mecanismos de participación ciudadana –tales como las audiencias públicas– es crucial.

c. Vacíos y transgresiones al reglamento del Congreso

En relación con el reglamento del Congreso, los riesgos de incidencia indebida se originan por dos motivos: vacíos y transgresiones normativas. En el primer caso – como ocurre con la mayoría de los marcos normativos – la Ley 5 sufre de vacíos en ciertos temas que bien podrían haberse definido con mayor claridad. De esta forma, se convierte en un campo fértil para favorecer el surgimiento de riesgos de incidencia indebida, en aspectos tan importantes como la designación de ponentes, el proceso de elaboración y debate de las ponencias y la conciliación entre los textos aprobados por el Senado y Diputados.

En el segundo caso – que es aún más grave que el anterior – los riesgos de incidencia indebida se originan por el incumplimiento de los procedimientos dispuestos en el propio reglamento del Poder Legislativo. Al respecto, cabe preguntarse: ¿cuál es el principio de responsabilidad que rige en el Congreso cuando quienes tienen el deber de legislar para la Nación no son estrictos en el cumplimiento de las normas que los gobiernan?

d. Ineficacia e ineficiencia en el uso de los procedimientos establecidos

En el análisis de los riesgos de incidencia indebida en el proceso de formación de las leyes se encontraron una serie de prácticas que, si bien se amparan en los procedimientos establecidos, constituyen una aplicación ineficiente o ineficaz de los mismos. De esta manera, no contribuyen a la transparencia del proceso legislativo ni a la discusión juiciosa y profunda de los proyectos y – en consecuencia – pueden facilitar el encubrimiento de acciones de incidencia indebida.

e. Imprecisión de la figura de conflicto de interés

Uno de los principales riesgos al que está sometido el trámite legislativo en Colombia es el de la falta de claridad sobre el alcance de la figura de conflicto de interés. Ésta, como no ha sido suficientemente definida por la normativa, se ha

venido aplicando según lo prescribe la jurisprudencia. En este sentido, el estudio determinó que por su imprecisión no logra prevenir adecuadamente las influencias particulares sobre el proceso legislativo.

f. Prácticas indebidas en la cultura política

Muchas de las prácticas y tradiciones del Congreso son dinamizadoras de riesgos de incidencia indebida en la formación de las leyes. Varias de estas prácticas se corresponden con la manipulación de los procedimientos legislativos, de forma tal de dar mayor o menor impulso a los proyectos de ley según se encuentren – o no – ligados a acuerdos particulares entre los parlamentarios y los sectores afectados. De esta forma, el Ejecutivo, en aras de impulsar una iniciativa de su interés, puede incurrir en prácticas clientelares o de manejo del presupuesto a favor de los intereses de los congresistas. Por su parte, las empresas y los gremios pueden tomar ciertas medidas que «obliguen» al poder público; y configurar – de este modo – una captura del Estado. En todos estos casos, se corre el riesgo de involucrar otras modalidades de corrupción.

g. Riesgos asociados a la debilidad técnica de los congresistas

El Poder Legislativo se ve sometido a riesgos de incidencia indebida de intereses particulares por debilidades propias de su funcionamiento institucional. Entre ellas, resulta de especial importancia la insuficiencia de dispositivos institucionales de apoyo técnico y especializado para sus miembros, como soporte natural para ampliar su capacidad de análisis sobre las materias en debate y – en consecuencia – favorecer la independencia parlamentaria. Los grupos privados de interés buscan inducir las discusiones del cuerpo y presentar la información con su propio sesgo. Para ello, suelen tener una gran fortaleza técnica, capacidad de recolección y análisis de información y de producción de documentos, que son «desinteresadamente» ofrecidos a los parlamentarios con la intención de inducirlos a adoptar posiciones favorables a su interés particular.

h. Ejercicio desorganizado del Lobby

A pesar de que el *lobby* es un mecanismo contemplado por el sistema democrático colombiano, al no estar reguladas sus condiciones legítimas de ejercicio, está sujeto a importantes riesgos de incidencia indebida, que – por esta misma causa – no se ajustan a restricciones o sanciones definidas. De esta forma, los actores se relacionan individual o gremialmente con los congresistas

yo el Ejecutivo en la búsqueda de beneficios y –por la falta de reglamentación – es fácil que se corroboren incidencias indebidas.

Reflexiones finales

En todas las democracias, el Parlamento debería ser reconocido como el escenario por excelencia de las grandes decisiones políticas, de la confrontación de ideas, del surgimiento y consolidación de líderes, espacios, movimientos y partidos políticos representativos de las fuerzas sociales tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones. En tanto que institución democrática por excelencia, el Congreso tiene tres importantes funciones que cumplir. A saber:

- Ser el portador de la voz de los ciudadanos en la toma de las decisiones.
- Establecer un sistema normativo para el funcionamiento de la sociedad en el que las leyes coincidan con el interés nacional.
- Asegurar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, así como evitar la concentración del poder y controlar las acciones de los otros dos poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo.

En ese sentido, la importancia de los parlamentos radica en que son instituciones representativas del sistema social, cuya función principal es construir un marco normativo en el que se regulen las relaciones sociales, se preserve el equilibrio de los poderes y se garantice una toma de decisiones transparente. De este modo, la incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes resulta peligrosa para el adecuado funcionamiento del Parlamento y – como correlato – para el sistema nacional de integridad, del que el Poder Legislativo es uno de los pilares fundamentales.

Es imperioso que Colombia realice una profunda modernización del Congreso. Esto es, para que este cuerpo pueda recuperar su esencia como fiel representante de los intereses colectivos y pueda ejercer de manera legítima su labor legislativa es necesario impulsar desde la ciudadanía una reforma estructural. Entre otros aspectos, deberían contemplarse: la definición de reglas claras y precisas para el ejercicio del cabildo y de la figura de conflictos de interés, un mayor acceso de la sociedad a la información legislativa, una más amplia participación ciudadana en los debates, el compromiso de los legisladores con la rendición de cuentas a la sociedad civil para que ésta pueda hacer un seguimiento juicioso de la labor parlamentaria y – por último – un Congreso más calificado, más abierto, más transparente y más respetuoso de la ciudadanía y la democracia.

Para alcanzar tan ambiciosas metas, Transparencia por Colombia recomienda construir un *mapa de riesgos* para cada una de las etapas del proceso legislativo. Este mapa tiene la ambición de permitir apreciar a la ciudadanía los factores de carácter político e institucional que facilitan que los grupos de interés – tanto del sector público como privado – logren incidir en la formulación, estudio y aprobación de los proyectos de ley, en vistas de favorecer su interés particular sobre el interés general. Para la construcción de este mapa de riesgo se recomienda su discusión y debate con diversos actores sociales.

Tal como se hizo en el proceso de implementación de este proyecto, con el propósito de complementar el material documental y profesionalizar el mapa de riesgo, se aconseja realizar entrevistas en profundidad – de carácter estrictamente confidencial – a actores clave del proceso de formación de las leyes objeto de estudio – tales como congresistas, asesores, lobbyists y representantes de gremios que, por lo general, cuentan con información calificada sobre los contenidos de los proyectos y, en particular, sobre el trámite legislativo. Estos testimonios son uno de los insumos más importantes para la elaboración del mapa, pues sirven de soporte para la explicación de cada uno de los riesgos identificados.

Por último – y con el fin de contribuir a detectar los riesgos asociados a los procesos legislativos en diferentes países – Transparencia por Colombia considera relevante difundir ampliamente los hallazgos de los estudios que se realicen. Esto permitirá – a su vez – complementar y validar con otros actores las conclusiones alcanzadas. En esta materia, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a cumplir un papel fundamental: movilizar a la ciudadanía para que se comprometa en prácticas de control ciudadano al poder legislativo y concientizar a la opinión pública sobre el peligro de que intereses particulares capturen el Poder Legislativo.

Contacto

Para consultar el estudio completo, contacte a:
transparencia@transparenciacolombia.org.co
o a www.transparenciacolombia.org.co.