

Grupo de Estudios de la Democracia

Demos-UR

Boletín N° 14

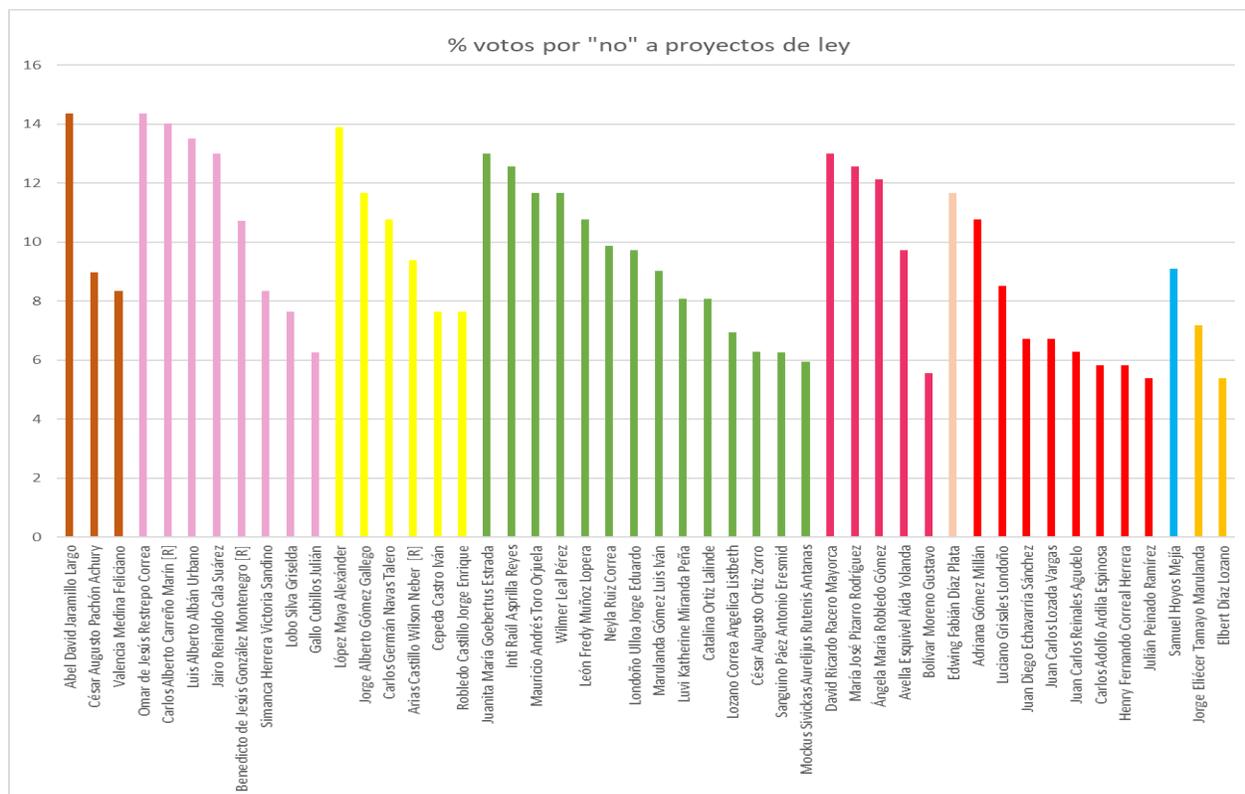
El ejercicio de la oposición en el congreso: Un balance general

A partir de la entrada en vigencia de la ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición), además de brindarse numerosas garantías para el ejercicio de la oposición, se consagra la obligación para los partidos políticos de declarar su posición frente al gobierno: Independiente, de gobierno u oposición. Así, el Congreso actual ha sido el primero en funcionar según esta norma. En consecuencia, el propósito de este boletín será analizar algunas variables relacionadas con el ejercicio de la oposición del actual congreso entre 2018 y 2020, a fin de identificar si el hecho de declararse en oposición se relaciona con un comportamiento distinto a la hora de votar en el Congreso.

Para efectos de interpretación de los gráficos que contienen datos sobre partidos, se encuentra a continuación una tabla con los códigos de color empleados:

 Movimiento Alternativo Indígena Social	 Fuerza Alternativa Revolucionaria de Colombia	 Coalición Alternativa Santandereana	 Partido Liberal Colombiano
 Coalición Lista de la Decencia	 Partido Polo Democrático Alternativo	 Partido Alianza Verde	 Partido Social de Unidad Nacional
 Partido Conservador Colombiano	 Partido Centro Democrático	 Partido Cambio Radical	

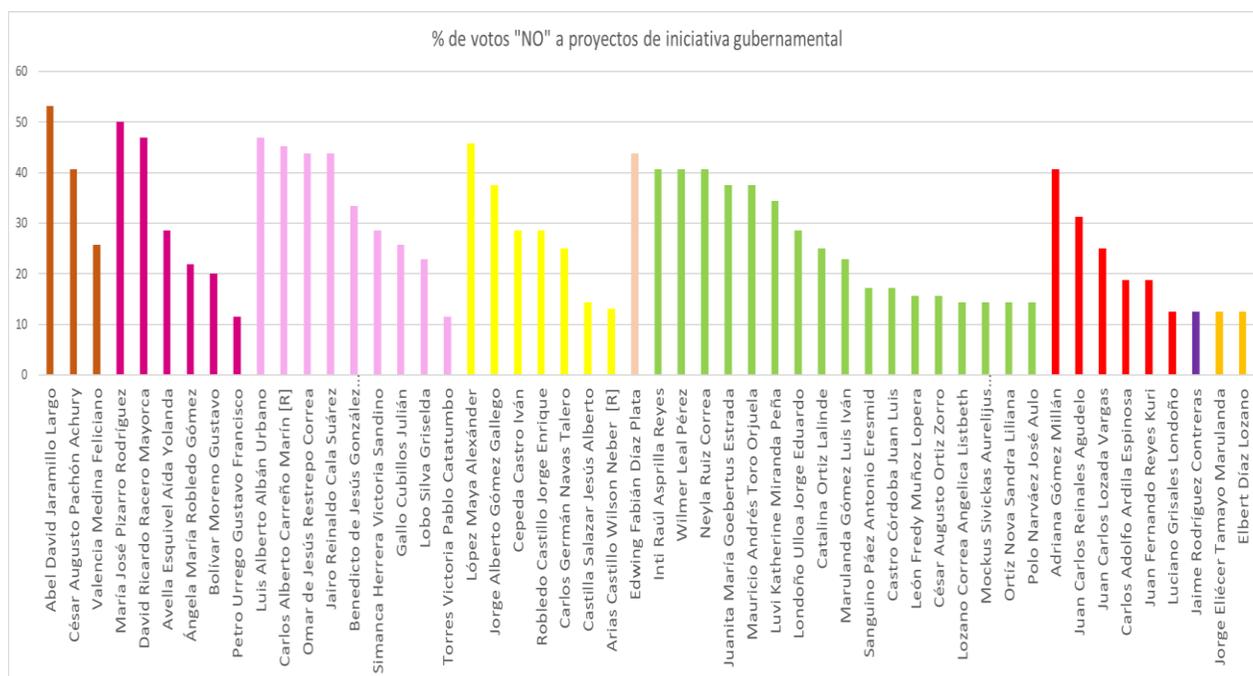
Desaprobación a los proyectos de ley: el panorama general



El presente gráfico muestra el porcentaje de votos por la opción “no” a los proyectos de ley que tuvieron trámite en el Congreso entre 2018 y 2020, independientemente del origen de la iniciativa legislativa (se mencionan solo los congresistas que votaron “no” en más de 5% de las oportunidades en plenaria). A partir de la entrada en vigencia del Estatuto de la Oposición los partidos han sido coherentes con la posición que manifestaron. Por tanto, es coherente que aquellos partidos declarados en oposición (MAIS, FARC, Polo Democrático, Partido Verde, Lista de la Decencia y Coalición Alternativa Santandereana) tengan los congresistas con los más altos porcentajes de votación por la opción “no”. Resulta interesante que en su mayoría quienes se destacan dentro de esta categoría pertenecen a la Cámara de Representantes más que al Senado. No obstante, es dicente sobre el comportamiento de quienes ejercen oposición en el congreso que en ninguno de los casos hay un porcentaje superior al 15%, por lo que declararse en oposición está lejos de significar obstruir sistemáticamente la aprobación de los proyectos de ley.

Ahora bien, en el caso de los partidos independientes, solamente el Partido Liberal cuenta con congresistas con índices importantes de oposición, mientras que Cambio Radical no tiene ninguno por encima del 5%. Por su parte en el caso de los partidos de gobierno, quienes se destacan por un nivel relativamente alto de oposición, son solamente representantes a la cámara. La circunscripción a la que pertenecen es muy dicente sobre tal resultado: Bogotá (Samuel Hoyos) y Valle del Cauca (Jorge Eliécer Tamayo Marulanda y Elbert Díaz Lozano), que se caracterizan por ser regiones con un voto alternativo y urbano importante.

Decirle “no” al gobierno: los opositores en ejercicio

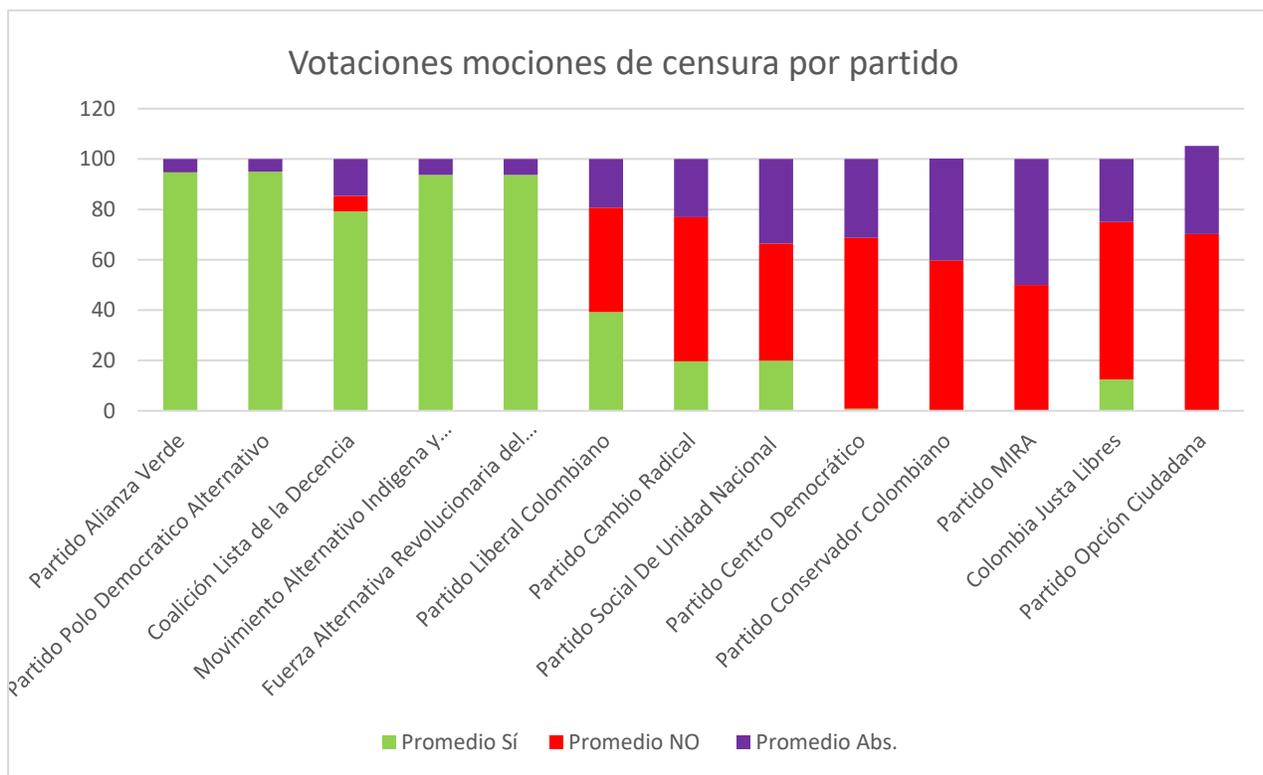


Este segundo gráfico presenta a los congresistas que han rechazado más del 10% de los proyectos de ley, pero esta vez, tomando en cuenta únicamente los proyectos de iniciativa gubernamental. Es en efecto esperable que los partidos de oposición se opongan más a los proyectos que presenta el gobierno que a los que presentan sus pares independientemente de su afiliación política. De este modo, se encuentra efectivamente que hay un porcentaje de rechazo muy superior, que alcanza el 53% a este tipo de iniciativas. En este sentido, se hace más evidente la intención de bloquear la aprobación de dichos proyectos de ley por parte de la oposición.

Igualmente destacable es que quienes ostentan los mayores índices de rechazo no son necesariamente las figuras de la oposición más reconocidas ante la opinión pública. Por el contrario, figuras como Gustavo Petro, Jorge Enrique Robledo o Gustavo Bolívar, no alcanzan un porcentaje de rechazo superior al 20%. En cambio, quienes tienen los más altos porcentajes pertenecen a partidos como MAIS o no son los nombres más populares al interior de sus partidos. Interesante también es el caso del Partido FARC que cuenta con niveles importantes de rechazo y que demuestra que su inclusión en el congreso se materializa, principalmente, en un ejercicio sólido de oposición.

Finalmente, sobre los partidos independientes, se encuentra que pocos de sus congresistas se destacan en este rubro y que con solo dos excepciones, no superan el 20% de rechazo a los proyectos de iniciativa del gobierno. Entre los oficialistas, solo se encuentran dos representantes a la cámara del partido de la U por el Valle del Cauca, entre los congresistas que se desatan por un nivel importante de voto “no”, sin que su porcentaje de rechazo sea muy alto.

La oportunidad de la oposición: mociones de censura

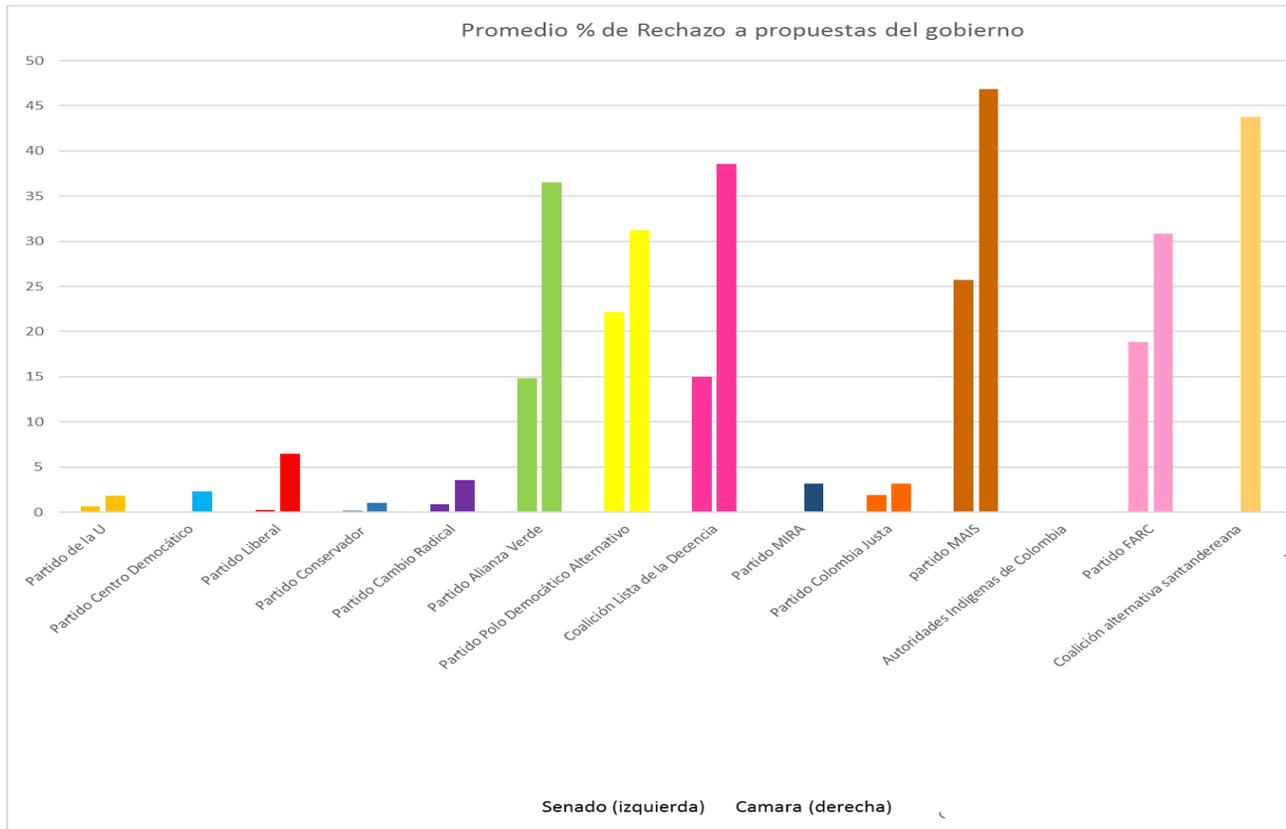


Las mociones de censura son el mecanismo por excelencia para el control de las acciones del ejecutivo y garantía del balance de poderes dentro del Estado. Para los partidos opositores, estas son las oportunidades más emblemáticas para hacer evidente su posición política frente al gobierno, lo que explica que en estos casos las votaciones para la oposición sean casi unánimes. Por tanto, son el indicador más dicente sobre el ejercicio de la oposición en el congreso. Los ministros de este gobierno han enfrentado más mociones de censura que muchos de sus predecesores y, aunque ninguna ha prosperado, en la mayoría de los casos los ministros han terminado saliendo de su cartera.

La mayoría de mociones de censura (4 de 5) han sido promovidas y surtido su trámite en la Cámara de Representantes y solo 2 de las 5 lo han hecho en el Senado. Igualmente, se observa que en este tipo de votaciones para los partidos independientes y oficialistas la abstención es una opción importante frente a la posibilidad de dar un voto positivo a la moción de censura o con el fin de que no se alcancen las mayorías requeridas para este tipo de procedimientos. Igualmente, se observa que, como producto del desgaste natural de los gobiernos la última moción de censura, la promovida en contra de la ministra de las TIC Karen Abudinen, recibió más apoyo que las precedentes.

Los partidos de oposición, por su parte, son coherentes con su posición declarada al no votar a favor de las mociones de censura propuestas y manteniendo la tasa de abstención más baja entre el conjunto de partidos. Casos interesantes son el de la Coalición de la Lista de la Decencia en la que la posición del senador Jonathan Tamayo “Manguito” a favor del gobierno modifica las estadísticas del partido y, las del Partido Liberal y Partido de la U que presentan baja cohesión partidista indicando la existencia de división al interior de los partidos en la votación a este tipo de propuestas.

Cámara y Senado ¿son tan diferentes?

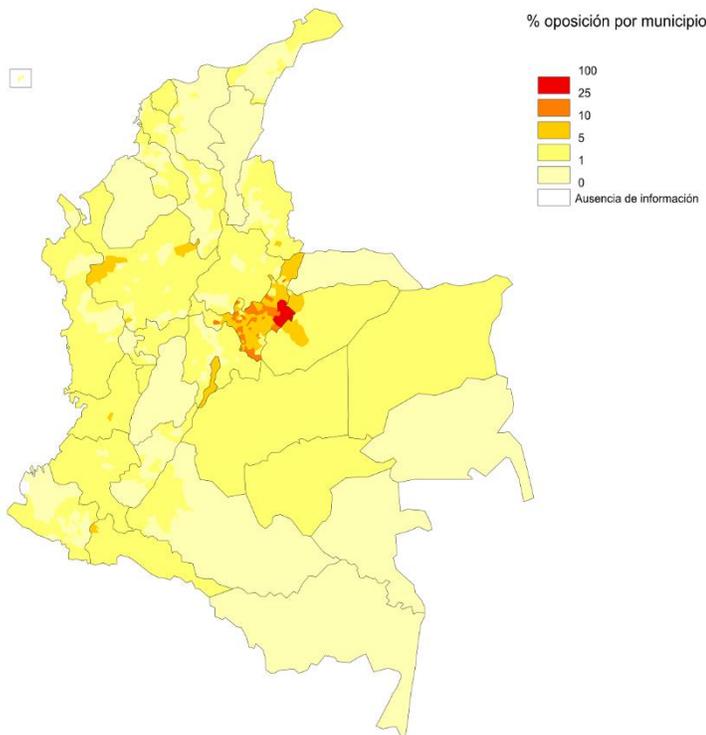


Retomando el tema de las propuestas del gobierno, ahora por partido, constatamos que los partidos declarados en oposición, como el Partido Verde, el Polo Democrático, el partido FARC e incluso el partido MAIS, muestran un rechazo mucho mayor a las propuestas provenientes del gobierno.

Vale la pena resaltar también que, en la práctica, el comportamiento de los partidos “independientes” (como el Partido Liberal y Cambio Radical), se acerca mucho más a los partidos oficialistas que a los de la oposición. El gráfico también nos muestra un comportamiento general por parte de todos los partidos referente a las diferencias entre Senado y Cámara. En todos los partidos el porcentaje de rechazo manifestado es mayor en la segunda. Aun el partido más oficialista manifiesta alguna oposición a los proyectos gubernamentales en la Cámara.

Este mayor rechazo de los proyectos gubernamentales por parte de los representantes a la cámara podría relacionarse por el mayor nivel de diálogo que el gobierno suele mantener con los senadores, por su mayor perfil político y caudal de voto. Otra hipótesis que podemos plantear, teniendo en cuenta la circunscripción de cada cámara, es que los porcentajes de rechazo a propuestas del gobierno en la cámara de representantes están relacionados con una lógica territorial. En esta última perspectiva, no solo el partido, sino también el territorio, podrían jugar un papel importante en el comportamiento de los representantes a la cámara.

¿Dónde se concentra la oposición?



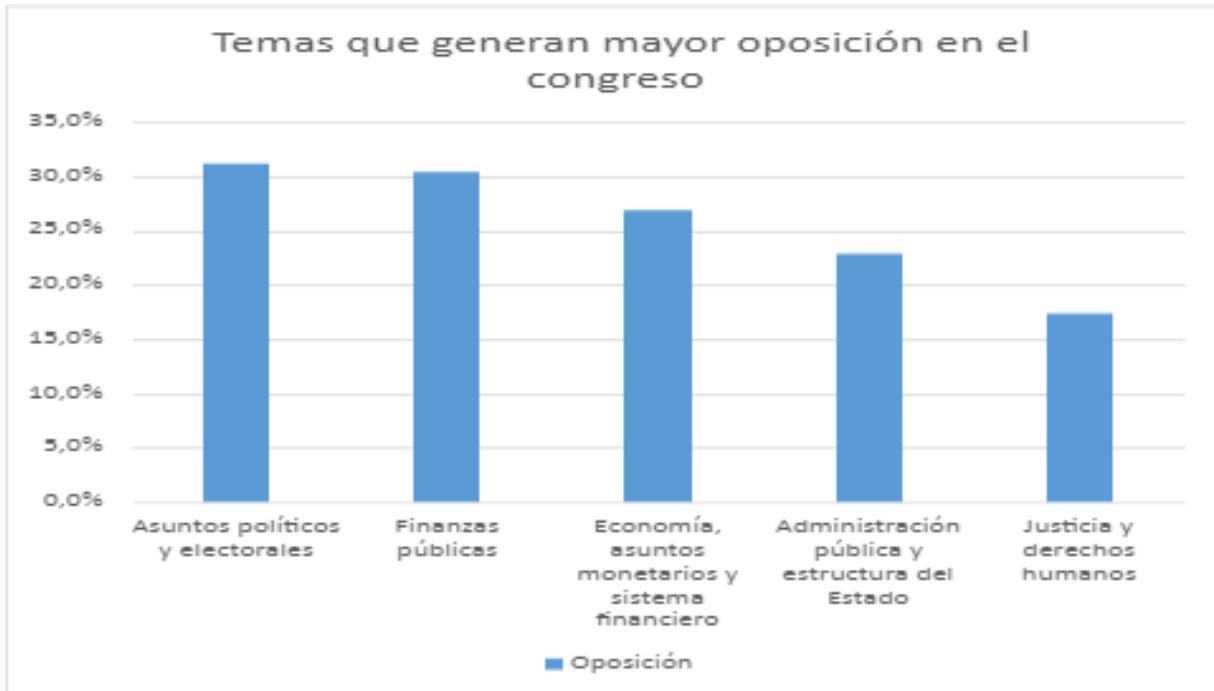
Este mapa presenta el porcentaje de oposición de cada municipio del país. Tal resultado es producto de la relación entre el porcentaje de votos obtenidos por cada representante a la cámara en cada municipio y el porcentaje de rechazo a las propuestas del gobierno de cada uno de ellos. En consecuencia, el mapa permite determinar dónde se concentran los votos de aquellos que más ejercen la oposición.

Mapa 1. Porcentaje de oposición por municipio

Es evidente al revisar el mapa que el departamento donde se origina un mayor porcentaje de oposición es Boyacá. Los 3 municipios con los más altos porcentajes de oposición (Pisba, Paya y Labranzagrande) son boyacenses y alcanzan un porcentaje de 36, 6% de oposición. Igualmente, los municipios que tienen un porcentaje de entre 10% y 25% de oposición (40 en total) pertenecen al mismo departamento.

Yopal, Tunja y Bogotá (en ese orden) son las capitales con el mayor porcentaje de oposición. Sin embargo, sus porcentajes no son demasiado altos: 9,5%, 8,4% y 7,8% respectivamente. Otros municipios que se destacan en el rango 5% -10% están situados en Antioquia, Valle y Putumayo. En el rango entre 1% y 5% se concentran, al menos, la mitad de los municipios del país (668). Finalmente, se identifica que algunos departamentos son homogéneos en tener en todo su territorio un porcentaje de oposición inferior al 1% como: Cesar, Córdoba, Arauca, Guania, Vaupés, Amazonas y Tolima. Además, que en este último rango también se encuentra un número importante de municipios (342). Por tanto, es posible inferir que la mayoría de votos por los mayores opositores se encuentran bastante concentrados en un pequeño número de municipios en el país.

¿A qué oponerse?



Finalmente, se identifican en la última gráfica los cinco temas que generan mayor oposición en el congreso en general, a partir del porcentaje de congresistas que votaron negativamente a las propuestas legislativas radicadas por el gobierno nacional. Se posiciona en primer lugar los “asuntos políticos y electorales” como el tema al que más se han opuesto los congresistas. Esto es algo que no genera sorpresa, puesto que en este tema se consignan reformas que afectan directamente a los propios congresistas e instituciones políticas en general, como lo son los partidos políticos. Un ejemplo de esto es la reforma política radicada por el gobierno nacional bajo el acto legislativo 09 del 2018, en la que se proponía, entre otros aspectos, eliminar el voto preferente, limitar a no más de tres periodos la participación en corporaciones públicas de elección popular e implementar las consultas primarias dentro de los partidos. Así pues, este tema revela insatisfacciones con cierta claridad, al punto de despertar oposición en sectores que no se declaran en oposición. Aun teniendo en cuenta esto, solo se alcanza un 31.2% de oposición en este tema, una cantidad que evidencia la reducida oposición presente en el congreso.

Después, se observan temas que desde un principio se consideran conflictivos como el de finanzas públicas (que contempla el presupuesto de la nación y la distribución de recursos), los temas económicos, de estructura burocrática, de reformas a la rama judicial, entre otros asuntos. Se tienen en estos temas diferencias políticas, e incluso ideológicas que terminan en unas de las discusiones más fuertes dentro del congreso. Todos estos temas suman un promedio de 25.7%, de votos en contra. En otras palabras, en los cinco temas que suscitan mayor oposición, en promedio un cuarto (1/4) de los votos totales son negativos. Esto muestra que la oposición en el congreso mantiene una lógica con relación a los temas, pero, de igual forma una expresión bastante reducida.

Los resultados (parciales) del estatuto de la oposición en el Congreso

El presente informe demuestra que los resultados de la gestión del congreso en la primera mitad de su período (2018 -2020) son coherentes con las declaratorias partidistas de su posición ante el gobierno. En todos los casos, los partidos políticos declarados en oposición lideran los porcentajes de rechazo al gobierno. Sin embargo, la proporción de congresistas de oposición presente en el congreso impide que sus votos sean definitivos para el rechazo de los proyectos de ley o la aprobación de las mociones de censura; por tanto, en la práctica no tiene mayores efectos además de la expresión de su postura política.

Dentro de los partidos independientes son pocas las figuras que practican la oposición. Es notable, al interior del Partido Liberal la existencia de división entre algunos que son notables opositores y notables oficialistas. Mientras que los oficialistas tienen alta cohesión y coherencia en torno a la posición manifestada.

Igualmente, es una conclusión relevante del análisis que la oposición es ejercida principalmente en la Cámara de Representantes. No es posible comprobar la hipótesis relativa a que tal resultado obedezca al carácter territorial de la circunscripción puesto que se verifica que los votos por opositores se concentran en regiones muy particulares del país y, que al menos el 80% de los municipios del país tienen muy bajos porcentajes de oposición. Por tanto, queda abierto a futuras investigaciones el determinar la razón que explique dicho fenómeno.

Será interesante realizar el mismo ejercicio al cierre del período del congreso para determinar el impacto que tiene el natural desgaste político de los gobiernos por el paso del tiempo en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, máxime si se tiene en cuenta el reciente distanciamiento entre el Centro Democrático y el gobierno de Iván Duque.

Este boletín ha sido elaborado por el Grupo de Estudios de la Democracia, en el segundo semestre del año 2021.

El análisis se hizo a partir de los resultados de las elecciones del Congreso de la República del año 2018, publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y de una base de datos propia sobre las votaciones a proyectos de ley en el congreso. Los mapas fueron realizados con Philcarto (<http://philcarto.free.fr/>)

Director

Yann Basset

Investigadora del Grupo

Sara Fonseca Sandoval

Asistente de Investigación

Yarol Esteban Gómez

Miembros del Semillero de Investigación

Said Torres Barbosa
Santiago Pedraza Zapata
Sofía Barreto Ojeda

