

¿Cambio “a lo tradicional”?

Relaciones entre el Congreso y el nuevo gobierno

David Cárdenas

El Congreso elegido el 13 de marzo para el periodo 2022-2026 trajo consigo una expectativa de renovación representada en el aumento de las curules bicamerales, elegidas bajo un discurso de cambio. En la Cámara de Representantes, el Pacto Histórico, la Alianza Verde, el Nuevo Liberalismo, Comunidades y otras expresiones independientes de carácter progresista suman un total de 57 curules, de las cuales 29 son nuevas. Mientras tanto, en el Senado, estos mismos partidos, junto a ASI y AICO, totalizan 40 curules, de las cuales 17 son nuevas.

El panorama para los partidos tradicionales, que en su mayoría hicieron parte de la bancada del gobierno Duque, evidencia una importante disminución de las curules. En la Cámara de Representantes, el Centro Democrático perdió 17 curules, en comparación con el periodo inmediatamente anterior; mientras que la U y Cambio Radical, redujeron su presencia en 12 y 11 curules, respectivamente. En el Senado, el Centro Democrático perdió 6 curules, Cambio Radical 5, y la U 4. No obstante, y en fiel reproducción del dicho tradicional “la excepción confirma la regla”, el partido Conservador logró no solo mantenerse, sino crecer en estas elecciones. Así, alcanzó 6 nuevas curules en la Cámara, logrando un total de 27, y aumentó una curul más en el Senado, llegando a 15, con lo que se convirtió en la segunda fuerza de la Cámara Alta.

Sin claras mayorías de los diferentes sectores presentes en el Legislativo, la discusión sobre su nexos con el nuevo presidente de la República estuvo mediada por la disputa electoral de dos momentos: la primera vuelta, en mayo, y la segunda vuelta, en junio. La inesperada votación a favor de Rodolfo Hernández como segundo favorito en la primera vuelta implicó un proceso de reorganización de los



Foto: Presidencia de la República

partidos tradicionales, que volcaron su apoyo hacia este candidato, tras presenciar el fracaso de Federico Gutiérrez, quien fuera su primera opción desde el inicio de la contienda electoral.

Este proceso de consolidación de apoyos a la campaña de Rodolfo Hernández por parte de la mayoría de los sectores tradicionales evidenció un proceso de reorganización para estos partidos, que optaron por apoyar esta opción para evitar el ascenso de Gustavo Petro a la presidencia. Por su parte, este último desarrolló una estrategia de interlocución con actores clave al interior de los sectores tradicionales, con el objetivo de reducir la resistencia a su candidatura entre el empresariado y la clase media-alta urbana, lo que logró con el acompañamiento de políticos pertenecientes al partido Liberal, otros del partido Conservador y algunos sectores del partido de la U, que socavaron, en cada caso, el poder de las direcciones de sus respectivos partidos, llegando a ir en contra de sus determinaciones o presionando que se les dejara en libertad para apoyar a algún candidato. Esta dinámica, junto con un aumento a nivel nacional en la votación de la juventud, permitió la llegada a la presidencia de Gustavo Petro en segunda vuelta por poco más de 680.000 votos, equivalentes a solo un 3,1% de diferencia frente al otro candidato.

Así las cosas, el nuevo presidente se encontró con un Congreso más a la izquierda que el anterior, fraccionado, sin mayorías definidas, con divisiones internas en los mencionados partidos tradicionales y con una fuerte predisposición hacia la negociación de carácter clientelar.

Teniendo en cuenta que el presidente resultó elegido en representación de un proyecto alternativo



Foto: Secretaría General del Senado, tomada de Twitter

que no logró control absoluto del Legislativo, sus primeras tareas en torno a la composición de mayorías en el Congreso que garantizaran la gobernabilidad, estuvieron orientadas a la definición de aliados programáticos y a la apertura para la participación en escenarios de decisión política por parte de estos. Así, el ministro del Interior, Alfonso Prada, jugó un papel determinante en la negociación con los partidos Liberal, Conservador y de la U que, unidos, recogen a un total de 39 senadores y 75 representantes a la Cámara, para lograr así la participación de estos partidos en el Gobierno Nacional, al igual que acuerdos políticos que aseguraran la definición de una bancada de gobierno en el Congreso.

Esta dinámica de negociación logró la composición de la bancada de gobierno más amplia desde la recordada Unidad Nacional del periodo de Juan Manuel Santos. No obstante, el ejemplo dista de la realidad al analizar las relaciones entre el Congreso y el nuevo gobierno, así como el contexto en el que se dio cada caso. Mientras que en la Unidad Nacional se evidenció la existencia de una “aplanadora”

legislativa que garantizaba el avance de la totalidad de la agenda del Ejecutivo, en la actualidad se presentan al menos dos tensiones que obligan a reconocer grandes diferencias.

Una primera tensión puede ubicarse en la definición del programa de gobierno que ganó las elecciones presidenciales, el cual plantea la necesidad de cambios sustantivos y profundos en importantes segmentos de la política y la administración del país. Este planteamiento de cambio entra en choque con la propuesta presentada desde la primera vuelta por varios partidos tradicionales, que buscaba la defensa de las instituciones y de las políticas ya existentes, tildando todo ejercicio de reforma a las mismas como “comunismo”, apelando así a un sentimiento de rechazo y estigmatización a la apuesta que luego triunfó en las elecciones. Como consecuencia, los partidos que negociaron su adhesión a la bancada de gobierno, pero que en campaña mantuvieron reparos o se manifestaron en contra de la propuesta que hoy defienden en el Legislativo, encuentran serias diferencias —desde el nivel técnico y de administración, hasta el nivel político ideológico— con el proyecto de cambio que se eligió para el Ejecutivo. En este sentido, existe una clara distinción frente a ejercicios previos de coalición

como la Unidad Nacional, construida como distribución del poder del Estado entre varios partidos y también como reflejo de una decisión política de los mismos, en pro del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de aquel entonces y las FARC-EP.

Por lo tanto, comprendiendo que no existe una vinculación ideológica de varios de estos partidos al programa de gobierno, se entiende que su principal punto de conexión esté mediado por la participación en escenarios de decisión política, bajo la dinámica de cuotas clientelares. Al respecto, el presidente Petro ha ubicado a cuotas de los partidos Liberal, Conservador, y de la U en ministerios como el de Vivienda, Transporte y Ciencias, respectivamente, logrando así el apoyo de estos actores. Sin embargo, este apoyo no parece ser eterno.

Es en este punto donde se empieza a evidenciar una segunda tensión, esta vez de carácter temporal. Las dinámicas propias de un sistema político presidencial ubican al jefe de Estado como una figura de gran poder al inicio de su mandato; este poder se va reduciendo —o limitando— con el paso de cada año de gobierno. Hay entonces dos formas de abordar la situación.

Si se enfrenta esta tensión desde el punto de vista del presidente recién elegido, existe la urgencia de avanzar en el menor tiempo posible en la mayor

cantidad de reformas necesarias para garantizar la puesta en marcha del proyecto de cambio que se está representando, ya que cuanto más tiempo pase, más poco probable será que los partidos tradicionales estén dispuestos a acompañar estas iniciativas.

Si esta tensión es abordada desde los partidos tradicionales, sería necesario no comprometer el capital político propio en un proceso en el que no se cree y que representa una opción diferente a aquella que respaldan el electorado y los sectores



Foto: Cámara de Representantes de Colombia

económicos. Así las cosas, se buscaría avanzar al menor ritmo posible, para desligarse con facilidad del gobierno una vez este se encuentre desgastado por la dinámica.

Este par de tensiones se evidencian en los trámites de las dos leyes más importantes para el nuevo gobierno ante el Congreso durante esta legislatura: la Reforma Tributaria, y la prórroga y reforma a la Ley 418 de 1997, también conocida como Ley de Paz Total.

La Reforma Tributaria propuesta por el nuevo gobierno es la piedra angular de su política social. Sin ella, se aleja la posibilidad de avanzar en el cumplimiento de su programa. Era natural entonces que se presentara de forma urgente para su trámite en el Legislativo. Sin embargo, dicha premura no ha sido reconocida así por los partidos políticos de la bancada de gobierno, máxime cuando se compara con el ejercicio de la Reforma Tributaria promulgada el año pasado por el gobierno Duque. Esta reforma fue presentada el 20 de julio de 2021, y en menos de dos meses, el 14 de septiembre, era promulgada como ley de la República. Mientras tanto, la Reforma Tributaria del gobierno del cambio fue presentada el 8 de agosto, y solo hasta el jueves 17 de noviembre fue votada en conciliación, y se encuentra pendiente de firma por parte del presidente. Así mismo, varias de sus iniciativas más progresistas, que abarcaban la propuesta de volver el sistema tributario más equitativo, democrático y justo, fueron eliminadas por iniciativa de los partidos tradicionales que están en la bancada de gobierno, en compañía de Cambio Radical y de la oposición.

Un ejemplo similar se evidenció con la reforma a la Ley 418 de 1997, que busca dotar de herramientas al Estado para lograr la paz estable y duradera. Estas herramientas incluyen el establecimiento del servicio social para la paz, así como una serie de



Foto: Senado de la República, tomada de Twitter

disposiciones normativas para que el Estado pueda dialogar con diferentes actores armados al margen de la ley. Esta iniciativa, que también resultaba de carácter urgente para el Gobierno, sufrió una serie de modificaciones a lo largo de su trasegar por el Congreso, en las que se destacan: la eliminación del apartado que hacía referencia a la necesidad de unificar los fondos y garantizar así una mayor transparencia en el uso de los recursos para la paz; y la eliminación, en Senado, del servicio social para la paz, el cual logró incorporarse a la ley final, gracias a que en la Cámara sí logró mantenerse en el articulado que se envió a conciliación.

El nuevo gobierno, líder de una gran apuesta por el cambio y la transformación de dinámicas consideradas ya estructurales en Colombia, debe aprender de estos casos y procurar la resolución de estas tensiones, a fin de garantizar el mantenimiento de su propuesta política y la generación de un legado que evidencie la superación de la captura del Estado por parte de intereses ajenos a las mayorías. Habrá que ver si, de la mano con la movilización popular y organizada de la ciudadanía, el gobierno Petro logra avanzar en esta tarea ante la próxima gran disputa: el Plan Nacional de Desarrollo. ◆