

No. **88**

Junio del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

La relación de la rama ejecutiva y
legislativa en la formulación de
políticas públicas en Colombia.
Análisis de la elaboración y
aprobación del Plan Nacional de
Desarrollo 2018-2022

Juan Sebastián Uribe Quintero

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 88

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Junio del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

Autor

Juan Sebastián Uribe Quintero

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

La relación de la rama ejecutiva y legislativa en la formulación de políticas públicas en Colombia. Análisis de la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹

Por Juan Sebastián Uribe Quintero²

Resumen

El propósito de este documento es analizar la influencia de las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia en las políticas públicas que se aprueban en el proceso legislativo. Se presenta una investigación cualitativa que consiste en un estudio de caso del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, propuesto durante el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez. La particularidad de este proceso es el hecho de que el presidente Duque planteara una forma de interacción con el Congreso basada exclusivamente en un debate ideológico, excluyendo la posibilidad de entablar negociaciones de carácter transaccional con los congresistas para lograr su apoyo a la agenda legislativa.

Para esto se realizaron entrevistas semiestructuradas a miembros del Gobierno y el Congreso, se describieron las bases de datos de ponentes y enmiendas, y se aplicó la metodología de Arantes y Couto (2009, 2010) utilizada por Andréa Marcondes de Freitas (2016) para determinar el aporte de cada rama al resultado del PND. A grandes rasgos se observó que la estrategia del Gobierno nacional supuso un Congreso de la República más fuerte y crítico, que en un punto puso en riesgo la aprobación del proyecto de PND en el trámite legislativo. Esto llevó a que el Gobierno modificara su aproximación al trámite legislativo, de manera que hubo una transacción de puestos por apoyos para lograr la aprobación del plan. El documento concluye con una serie de recomendaciones de política pública que apuntan a mejorar las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República en el proceso legislativo en general y el trámite de discusión del Plan Nacional de Desarrollo en particular.

Palabras clave: Congreso de la República, Gobierno nacional, Plan Nacional de Desarrollo, relaciones ejecutivo-legislativo, política distributiva, proceso legislativo.

¹ Este documento fue posible gracias a la conjunción de diferentes casualidades. Mi gran asesor, Pablo Sanabria, que revisó con atención y rigurosidad todo el proceso. Mónica Pachón, quien como jurada y como profesora clarificó la ciencia detrás de la propuesta. Mauricio Velásquez, quien fue jurado y sugirió los complementos finales. Mis amigos de la maestría, el regalo detrás de la meta. Mis padres, que siempre han creído en este proyecto. Y, por supuesto, los congresistas y funcionarios que donaron su voz y visiones para entender este fenómeno. A cada uno, y los demás, gracias.

² Abogado de la Universidad EAFIT y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Correos de contacto: juansuribe.51@gmail.com / j.uribeq@uniandes.edu.co

Abstract

The aim of this document is to analyse the influence of the relationship between Colombia's National Government and its Congress of the Republic regarding the public policies approved through the legislative process. To achieve this a qualitative investigation was carried out consisting of a case study of the Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) –National Development Plan–, proposed by the president Iván Duque Márquez. This process is particularly relevant because President Duque proposed a way of interacting with Congress based exclusively in an ideological debate, therefore excluding the possibility of establishing negotiations of transactional character with congressman and congresswoman to win their support in the legislative agenda.

In order to make this happen semi-structured interviews to congressmen, congresswomen and members of government were conducted, the databases of speakers and amendments were studied, and the methodology of Arantes and Couto (2009, 2010) used by Andréa Marcondes de Freitas (2016) was applied to determine the contribution of each branch to the result of the PND. Broadly speaking, the analysis shows that the strategy implemented by the Government resulted in a stronger and more critical Congress of the Republic, which at one point put at risk the approval of the project of PND. The Government had to change its way of approaching Congress and, therefore, there was a transaction of positions for support to obtain the approval of the plan. Finally, a series of recommendations are made in order to improve the relationship between Government and Congress, both in general and in the process of the discussion process of the PND in particular.

Keywords: Congress of the Republic of Colombia, National Government, National Development Plan, executive-legislative relations, distributive politics, legislative process.

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Contexto y antecedentes de la investigación.....	6
2.1 Los actores en el proceso de formulación de política	7
2.2 El proceso legislativo en el proceso de formulación de política	9
2.3 Los costos de transacción en la negociación en el proceso legislativo	10
3. Problema central y pregunta de investigación.....	14
3.1 El Plan Nacional de Desarrollo	14
3.2 El Plan Nacional de Desarrollo en el Gobierno de Iván Duque Márquez.....	15
3.3 Problema central y pregunta de investigación.....	16
4. Marco teórico	16
5. Metodología y datos	20
5.1 Metodología	20
5.2 Datos.....	20
5.2.1 Documentos oficiales del Plan Nacional de Desarrollo y fuentes periodísticas	21
5.2.2 Base de datos de proposiciones.....	21
5.2.3 Base de datos de ponentes	22
6. Análisis de datos e información: descripción del proceso de formulación, discusión y aprobación del plan nacional de desarrollo 2018-2022	22
6.1 Formulación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al interior del Gobierno nacional	23
6.2 El proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República.....	26
6.2.1 Nombramiento de ponentes del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.....	26
6.2.2 Reuniones de ponentes y construcción de la ponencia de primer debate.....	28
6.2.3 Ponencia de segundo debate y discusión en plenaria.....	34
7. Discusión categorías conceptuales claves del análisis	35
7.1 Análisis de las proposiciones presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ..	35
7.1.1 Análisis descriptivo de las proposiciones presentadas en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.....	36
7.1.2 Criterios para la aprobación de las proposiciones por parte del Gobierno nacional	42
7.1.3 El aporte de cada una de las ramas del poder público al Plan Nacional de Desarrollo	44
7.2 Las relaciones entre los congresistas y los funcionarios del Gobierno nacional	45

7.2.1	Canales de interacción informal entre el Gobierno nacional y los congresistas	45
7.2.2	Relaciones transaccionales entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional 48	
7.2.3	Incidencia del estilo de negociación del Gobierno de Iván Duque Márquez en la relación con el Congreso de la República en el PND 2018-2022.....	50
8.	Conclusiones y recomendaciones de política pública	52
8.1	Recomendaciones de política pública	54
8.2	Límites y futuras líneas de investigación	55
9.	Referencias	57
10.	Anexos.....	63
	Anexo 1. Tabla 5. Distribución del Congreso de la República 2018-2022.....	63
	Anexo 2. Tabla 6. Partidos y Estatuto de Oposición del Congreso de la República 2018-2022.....	64
	Anexo 3. Contexto político en que se presenta el PND	65
	Anexo 4. Tabla 7. Entrevistados	70
	Anexo 5. Aplicación de la metodología de Andréa Marcondes de Freitas (2016)	71

Índice de tablas

Tabla 1.	Análisis de ponentes PND	28
Tabla 2.	Proposiciones por alineación.....	36
Tabla 3.	Proposiciones por qué modifican	38
Tabla 4.	Proposiciones por alineación.....	39
Tabla 5.	Distribución del Congreso de la República 2018-2022	63
Tabla 6.	Partidos y Estatuto de Oposición del Congreso de la República 2018-2022.....	64
Tabla 7.	Entrevistados	70

1. Introducción

Para evitar la tiranía, conservar la libertad y garantizar los derechos de los ciudadanos, el poder en las democracias se reparte funcionalmente entre tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. En Colombia, quienes las ostentan son elegidos periódicamente de manera que, cada cuatro años, el nuevo presidente tiene la responsabilidad de abrir el debate para construir un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que recoja sus propuestas de campaña y establezca el rumbo del Gobierno nacional durante su periodo. El proyecto de PND debe ser discutido y aprobado por el Congreso de la República, en un proceso donde se da una constante interacción entre el ejecutivo y legislativo.

La literatura sugiere que, a pesar de contar con una capacidad de intervención significativa en el proceso legislativo, el Gobierno nacional se ve en la necesidad de negociar con el Congreso de la República para garantizar la aprobación de las leyes que hacen parte de su agenda (Pachón y Muñoz, 2020). Los congresistas, a su vez, tienen incentivos para acordar su apoyo a las iniciativas gubernamentales a cambio del apoyo del Gobierno en sus intereses particulares (Vargas, 1999). Existen diferentes estrategias para abordar esta negociación, cada una de las cuales implica costos y beneficios en términos de la forma en que se lleva a cabo el proceso legislativo.

El objeto de este documento es identificar cómo afectan las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República las políticas públicas que surgen del proceso legislativo. En ese sentido, se ha optado por analizar el proceso de discusión y aprobación del PND 2018-2022 denominado *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, presentado por el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez. Si bien los planes de desarrollo en sí no crean políticas públicas, los programas y proyectos que se derivan de este pueden materializarlas. Por eso, el momento de construcción del plan de desarrollo constituye un momento especialmente relevante en el ciclo democrático para llevar a cabo los objetivos de la presente investigación y así actualizar el conocimiento que se tiene sobre el tema. Por lo tanto, la pregunta de investigación a responder es ¿cómo afectaron las relaciones institucionales que se dieron entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional el trámite y resultado del proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022?

Para responder a la pregunta se usan herramientas cualitativas con las que, a través de una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes actores relacionados con el proceso legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se hace un estudio de caso que permite describir e identificar los elementos clave de la interacción entre estos actores. A grandes rasgos, se concluye que la aproximación del Gobierno nacional al Congreso, a través de una negociación basada en términos ideológicos que excluía la transacción de apoyo en el proceso legislativo por apoyo del Gobierno a los intereses de los legisladores (denominada por este como *cero mermelada*) influyó en la construcción de acuerdos y creó incentivos para que los congresistas, individual y colectivamente, asumieran una posición más crítica y fuerte en el trámite. Finalmente, se ofrece una serie de recomendaciones para que el próximo Gobierno pueda tener relaciones más fluidas con el Congreso que favorezcan la construcción del próximo plan en el marco del respeto a la separación de poderes.

El resto del documento se estructura de la siguiente forma: en la sección 2, se presenta el contexto normativo e institucional y los resultados de investigaciones previas sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la sección 3, se presenta el problema central de análisis y la pregunta de investigación. En la sección 4, se construye un marco teórico que enmarca la investigación en la discusión sobre la teoría de separación de poderes. En la sección 5, se señala la metodología y fuentes de información utilizadas. En la sección 6, se presenta el análisis de datos e información de manera que se describe, paso a paso, el proceso legislativo de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En la sección 7, se analizan las categorías conceptuales que permiten responder a la pregunta de investigación. Por último, en la sección 8 se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. Contexto y antecedentes de la investigación

Esta sección presenta una breve descripción del proceso de formulación de política en Colombia³, con especial énfasis en el proceso legislativo. Para eso, en primer lugar, se caracterizan los actores clave en este –particularmente el presidente, como cabeza del Gobierno, y el Congreso– y se describen los cambios que introdujo la Constitución de 1991 en el arreglo institucional.

³ Término usado por Cárdenas, Junguito y Pachón (2008), y Cárdenas y Pachón (2011), para describir el proceso institucional que va desde la formulación de una política hasta su entrada en vigencia y que incluye, pero no agota el proceso legislativo.

Posteriormente, se señala la forma en que se dan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, los factores que influyen para que estos lleguen a acuerdos y sus resultados. Finalmente, se explican los costos de transacción que aparecen en el proceso, los diferentes mecanismos que se han usado para internalizarlos y se enmarca la discusión en el contenido de estas transacciones.

2.1. Los actores en el proceso de formulación de política

Para analizar el proceso de formulación de política es necesario considerar que este tiene dos momentos en la historia reciente. Antes de la introducción de la Constitución de 1991, el proceso giraba en torno al presidente, quien contaba con un ministro de hacienda con mucho poder, un cuerpo tecnocrático especializado en el Departamento de Planeación Nacional y la opinión de grupos de interés, gremios y expresidentes. El Congreso tenía un rol que no era determinante en la adopción de políticas nacionales (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, p. 81-82).

El arreglo institucional fue modificado por diferentes factores entre las décadas de los 80 y 90, entre los cuales se cuenta la apertura de mercados y el inicio del proceso de descentralización administrativa en el país (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, p. 69). Sin embargo, la entrada en vigor de la nueva constitución fue el más significativo. De acuerdo con Pachón y Muñoz (2020), esta fue “(...) la respuesta de la élite política para reajustar el sistema e incrementar el régimen de frenos y contrapesos y la presencia del Estado a través del territorio” (p. 82). Esta supuso la introducción de nuevos actores clave en el proceso de formulación de política, la modificación de los actores existentes y la afectación de la dinámica política que existía para el momento (Cárdenas y Pachón, 2011).

En ese sentido, el presidente sufrió una disminución en sus poderes, el Congreso de la República pasó a ser un actor más relevante en la definición de las políticas, y otros actores, como los gremios y expresidentes, perdieron relevancia en la fijación de la política. Así mismo, se destaca la introducción de la Corte Constitucional como un actor que tiene la capacidad de actuar como un legislador negativo y que controla el resultado de política (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, p. 83). A continuación, se describe al Gobierno Nacional y al Congreso, al ser los actores clave para esta investigación.

Antes de la nueva constitución, el presidente gozaba de poderes que lo hacían “(...) la fuente de casi toda la legislación sustantiva, la mayoría de la cual ni siquiera era debatida en el Congreso porque se promulgaba a través de poderes de emergencia” (Archer y Shugart, 1997, p.118). A pesar

de la reducción en su alcance, el presidente conservó una serie de poderes en materia legislativa tras la implementación de la Constitución de 1991, que le permiten tener una intervención significativa en el proceso de producción de política.

Siguiendo a Archer y Shugart (1997), los poderes del presidente se pueden clasificar en dos categorías⁴: los poderes reactivos y los poderes proactivos. En la primera categoría se encuentra el poder para presentar objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia a la totalidad o partes de proyectos de ley aprobados por el Congreso y la iniciativa legislativa exclusiva para ciertos temas, como el diseño institucional del Gobierno Nacional y regulación económica. En la segunda categoría se encuentra el poder para emitir decretos con fuerza de ley por la delegación de poderes por parte del Congreso –durante estados de excepción– y la competencia para regular y especificar los mandatos consagrados en la ley. Adicionalmente, el presidente cuenta con competencias formales para influenciar el proceso legislativo a través del poder para “(...) llamar a debates en comisiones conjuntas, usar una petición de emergencia para congelar la agenda y convocar a sesiones extraordinarias para la discusión de proyectos específicos” (Pachón y Muñoz, 2020, p. 84).

El Congreso de la República de Colombia está conformado por dos cámaras: el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Los miembros del Senado son elegidos por circunscripción nacional para ocupar una de 108 curules. La Cámara de Representantes es elegida por circunscripciones territoriales para los 32 departamentos y el distrito capital, para un total de 172 curules asignadas con base en la población de los departamentos. Las cámaras tienen funciones que desempeñan en conjunto, otras que son iguales, pero se desempeñan por separado, y otras de competencia particular de cada una⁵. Cada cámara está compuesta por siete comisiones constitucionales divididas temáticamente, que se encargan de hacer el primer análisis de los proyectos que se presentan⁶.

⁴ Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) adicionan otras dos categorías en su análisis: los poderes integrativos, que se refieren a la competencia para controlar parte de la burocracia al nombrar actores claves en el nivel territorial; y el cambio en las reglas electorales, que modificaron las formas en que se hacen coaliciones al introducir la segunda vuelta presidencial. Sin embargo, al exceder el objeto de la investigación, no se incluyen en el análisis.

⁵ Así, por ejemplo, el Congreso en pleno realiza la elección de altos cargos como el de Contralor General de la República y los miembros del Consejo Nacional Electoral; la producción normativa y el ejercicio del control político sobre el Gobierno nacional es una competencia que se desarrolla, si bien de manera coordinada, por cada cámara por separado, y el Senado tiene atribuciones como la de autorizar la guerra exterior o el tránsito de tropas por el territorio nacional, mientras que la Cámara cuenta con la facultad de iniciar la investigación de los funcionarios aforados.

⁶ Aunque formalmente todas tienen el mismo peso, en la práctica la comisión primera, de asuntos constitucionales, y las terceras y cuartas, de asuntos económicos, son las más importantes y apetecidas por los congresistas (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, pp.74-75).

La introducción de la Constitución de 1991 también modificó la dinámica congresional. Previa a esta, el Congreso se clasificaba como *reactivo* en lugar de *proactivo* ante el poder del presidente (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, pp.71-72), lo que se traducía en una delegación casi exclusiva de las decisiones sobre temas nacionales al Ejecutivo y una especialización en los asuntos de interés local, relacionado con los intereses de sus electores (Pachón y Muñoz, 2020, p. 82). La nueva Constitución devolvió al Congreso un rol más protagónico en el proceso de formulación de política, lo que se puede observar en un aumento del contenido de orden nacional en la plenaria de las cámaras del 57 % al 73 % (Pachón, 2008, como se citó en Pachón y Muñoz, 2020).

Por último, se debe considerar la fragmentación del Congreso y sus implicaciones. Las reglas electorales, que no fueron modificadas por la Constitución, permiten que bajo la sombrilla de un mismo partido político se presenten grupos políticos antagónicos en el mismo territorio, lo cual fragmenta el sistema político y dificulta el que se llegue a acuerdos en el Legislativo (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, pp. 71-72). Por lo tanto, aunque los presidentes han logrado establecer coaliciones mayoritarias, luego de la introducción de la nueva Constitución han tenido más dificultades para materializar su agenda en el Congreso (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008, p.83).

2.2. El proceso legislativo en el proceso de formulación de política

El proceso legislativo es una parte importante del proceso de formulación de política, en la cual se pueden observar de mejor manera las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El proceso de discusión y aprobación de una ley se hace por etapas. Aunque existen reglas particulares atendiendo al tipo de ley, en su estructura más básica este proceso se puede dividir en cinco etapas: i) La radicación del proyecto de ley por su autor, lo cual puede hacerse en cualquiera de las dos cámaras⁷; ii) el trámite en la cámara en que fue radicado; iii) el trámite en la otra cámara; iv) la conciliación, si los textos aprobados difieren entre las cámaras; y v) la sanción de la ley por el presidente de la república. Los trámites en cada cámara son similares y pueden dividirse en subetapas: la discusión de primer debate en la comisión constitucional permanente

⁷ La iniciativa legislativa –es decir, la competencia para presentar una ley– pertenece a los senadores y representantes, el Gobierno nacional, las altas Cortes, el fiscal, procurador, contralor y defensor y, por iniciativa popular, al 30 % de los concejales o diputados, o un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5 %) del censo electoral.

correspondiente⁸ y la discusión de segundo debate en la plenaria de la cámara respectiva. Posteriormente, el proceso se repite de forma idéntica en la otra cámara, lo que agota el tercer y cuarto debate.

Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen incentivos para negociar en el proceso legislativo. El presidente debe hacerlo porque las competencias que le asigna la Constitución son insuficientes para que el Congreso apruebe su agenda legislativa (Pachón y Muñoz, 2020, p. 81). Los legisladores, porque al compartir intereses de política pública con el Ejecutivo pueden obtener recursos para llevar a sus electores (Pachón, 2003) y satisfacer sus intereses que están alineados con la reelección (Prieto, 2001, p. 18).

La literatura sugiere que las negociaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son ineficientes dado que cada rama tiene incentivos para que se den relaciones transaccionales y no un debate democrático que lleve a la producción efectiva de política pública. Prieto (2001) afirma que este arreglo institucional ha “(...) empobrecido el debate legislativo, y llevado (...) a la colusión de las ramas de gobierno” (p. 2). Por su lado, Vargas (1999) concluye que esto es así debido a que no existe un mecanismo para visibilizar los costos de transacción que se dan entre las dos partes, por lo que “(...) los miembros del Congreso han perdido la certidumbre sobre los recursos a su disposición (...)”, de manera que su “(...) única opción es negociar con el Gobierno para obtener mayores asignaciones personalizadas, que permiten el beneficio personal y mantienen la cautividad” (Vargas, 1999, p. 248). Por eso, en la siguiente sección se analizan a profundidad estos costos de transacción.

2.3. Los costos de transacción en la negociación en el proceso legislativo

Hasta este punto se ha señalado que el arreglo institucional lleva a que los actores deban negociar para alcanzar sus intereses, lo cual ha incrementado las relaciones transaccionales en el proceso legislativo, redundando en un deterioro de la política resultante (Prieto, 2001, p. 54). Parte de esto se explica por la falta de un mecanismo que permita internalizar los costos de transacción del proceso legislativo.

⁸ Previo al inicio del primer debate, la mesa directiva de la comisión nombra al grupo de ponentes. Es decir, los congresistas encargados de analizar el proyecto y presentar el concepto –o ponencia– para recomendar su aprobación o archivo. Según Cárdenas, Junguito y Pachón (2008), el número de ponentes en un proyecto aumenta su probabilidad de aprobación –en 3,4 % por cada ponente adicional– (p.77, 93). Asimismo, señalan que la calidad del ponente se relaciona con la cantidad de beneficios que un congresista recibe del Gobierno nacional (p.83).

Los costos de transacción en el proceso legislativo se pueden atender a través de mecanismos informales o de diseño institucional. Los primeros implican negociaciones privadas que llevan a “(...) concesiones en el nombramiento de funcionarios públicos, concesiones en materia de contratación pública y concesión respecto de la orientación del gasto público hacia objetivos y áreas específicos” (Vargas, 1999, p. 243), entre otras. La literatura ha señalado la dificultad para dar cuenta de las transacciones que se tranzan de esta manera, por lo que es difícil determinar su magnitud e incidencia (Vargas, 1999; Maldonado y Rodríguez, 2020)⁹.

Los mecanismos formales implican un diseño institucional deliberado que pretende internalizar y darle unas reglas claras al trámite de estos costos de transacción. Esta forma particular de cooperación o relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, que existe para la “(...) focalización de bienes y servicios gubernamentales en localidades y grupos identificables (...)” (Golden y Min, 2013, p. 74), se denomina *pork-barrel* y sus estudios se agrupan en el término de *política distributiva*¹⁰.

El uso del *pork* se ha considerado como indispensable para lidiar con el Congreso en Colombia, y ha sido un elemento importante en las negociaciones y acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Al respecto, Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) señalan que esta “(...) ha sido la principal herramienta usada por el Gobierno para asegurar la aprobación de leyes importantes” (p. 84) y que “(...) en la práctica ha sido imposible lidiar con el Congreso (...)” sin el uso de esta. Sin embargo, no se encontró un estudio que analice profundamente el efecto que este tiene en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Colombia.

Siguiendo el recuento de Maldonado y Rodríguez (2020) en Colombia, históricamente se han implementado tres modelos de política distributiva. El primero, vigente entre 1968 y 1991, fue el de los auxilios parlamentarios. En este, los miembros de los cuerpos colegiados –concejales, diputados y congresistas– tenían la capacidad de adjudicar determinados montos a las personas públicas y privadas que estos designaran. Los auxilios parlamentarios fueron eliminados por la Constitución de 1991, considerando diversas críticas que señalaban la ausencia de mecanismos

⁹ En este punto vale la pena señalar que esta interacción no necesariamente equivale a una práctica corrupta. Aunque el hecho de que no esté regulada dificulta su parametrización, se ha reconocido que es una labor de los congresistas el realizar gestiones ante el Gobierno en favor de sus constituyentes.

¹⁰ Es pertinente aclarar que el término *política distributiva*, el cual normalmente puede llevar a equívocos por su similitud con términos propios de otras disciplinas como la economía política. Sin embargo, bajo este nombre se agrupan los estudios que analizan cómo se hace esta asignación de recursos.

para su vigilancia y control, la inequidad en la asignación de los recursos a nivel territorial y por congresista y el riesgo de que estos últimos se beneficiaran de los recursos (Maldonado y Rodríguez, 2020). Sin embargo, autores como Vargas (1999) afirman que su eliminación fue un error, dado que supuso desconocer “(...) la existencia de los costos de transacción en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (...)” (p. 247-248), anulando las reglas de juego claras e incrementando los costos de transacción.

Posteriormente, se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación, que entró en vigor con la Constitución de 1991, desplazó el modelo anterior y se caracterizó por una carencia de participación formal de los congresistas. En este se asignaban recursos del orden nacional a proyectos de interés territorial, lo cual se utilizó, según Leguizamo (1997), como un mecanismo para que el Gobierno cumpliera con compromisos informales con los Congresistas (como se cita en Maldonado y Rodríguez, 2020). Desde este punto se excluye a los legisladores del modelo de *política distributiva* y se refuerza la informalidad.

Finalmente, se implementó el modelo de Presupuestos de Inversión Social Regional que se utiliza actualmente. Este tiene una cara formal que se desarrolla a través de la presentación de proyectos para su ejecución en el nivel territorial, los cuales se concretan en la realización de convenios interadministrativos con las entidades territoriales para la asignación de recursos (Maldonado y Rodríguez, 2020); y una cara informal, que implica la participación de los congresistas a través de “(...) la negociación entre enlaces de los Ministerios con cada congresista de las partidas de inversión a cambio de apoyo en iniciativas legislativas” (La Silla Vacía, 2018, como se cita en Maldonado y Rodríguez, 2020).

Para enmarcar la discusión de la política distributiva en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en Colombia es necesario revisar el término *mermelada*. Este comenzó como una metáfora para explicar la reforma a las regalías que se adelantó durante el gobierno de Juan Manuel Santos (Revista Semana, 2018). Sin embargo, el término se extendió y hoy en día se usa de forma equivalente para referirse, principalmente de forma condenatoria, al contenido de las transacciones o acuerdos entre el Gobierno y el Congreso. En ese sentido, bajo este término se agrupa toda práctica que implica el obtener ayuda del Gobierno en un interés del legislador a cambio de su apoyo político: la gestión para llevar proyectos de inversión a sus regiones, el asegurar puestos clave para conformar coaliciones entre partidos, o la práctica de “(...) chantajear al ejecutivo

nacional para el trámite de su agenda legislativa a cambio del control de asignaciones presupuestarias, mientras se interviene informal e indebidamente en la celebración de contratos de obras de inversión pública” (Maldonado y Rodríguez, 2020). El término engloba entonces transacciones de diferente índole con un móvil retórico. La aclaración es pertinente porque el término es de uso común en el sistema político colombiano, pero no se usará como una categoría de análisis dado que no es útil para analizar con propiedad las interacciones entre una y otra rama.

La evolución del modelo de política distributiva en Colombia muestra una precarización de la posición de los congresistas para negociar con el Gobierno y una dificultad para que haya un control efectivo de las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En ese sentido, Maldonado y Rodríguez (2020) señalan que se dificulta el “(...) dar cuenta de los niveles y los efectos reales de dichas relaciones, no sólo en términos de resultados electorales y funcionamiento de la democracia e institucionalidad; sino también en eficiencia del gasto y de (...)” esta asignación de recursos (p. 24).

La otra consecuencia que trae el desconocimiento del rol de los congresistas en la política distributiva es la afectación de la calidad del proceso legislativo. De acuerdo con Vargas (1999), esto crea incentivos perversos que desmejoran la calidad del trabajo legislativo y mejora la posición de negociación frente al Gobierno, que se da en un tono intimidatorio y que permite sacar mayor provecho del Ejecutivo. Todo esto, en suma, supone un aumento de los costos de transacción en dicha relación.

Esto permite concluir que el diseño institucional pretende que haya una interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, para lo cual le asigna competencias específicas a cada uno. Tanto el Gobierno nacional como los congresistas tienen incentivos para negociar y llegar a acuerdos en torno a sus intereses: el Gobierno, para materializar su agenda legislativa; los congresistas, entre otros intereses, para alcanzar su reelección y obtener recursos que puedan beneficiar a las regiones representadas por ellos. Parte del objeto de esta investigación es analizar cómo esta forma de abordar los costos de transacción influye en la relación entre una y otra rama del poder.

3. Problema central y pregunta de investigación

En esta sección se presenta el problema central y la pregunta de investigación. Para esto, se explica brevemente por qué el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo permite observar las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y por qué el caso de estudio elegido fue el del PND presentado por el Gobierno de Iván Duque Márquez.

3.1. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento a través del cual el Gobierno Nacional establece “(...) los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto (...), así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas (...)” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 16). El plan se compone de tres elementos: i) Las bases del plan, que establecen “(...) los propósitos y objetivos nacionales (...), las metas y prioridades (...) y las estrategias y orientaciones generales de la política (...) que serán adoptadas por el Gobierno” (art. 339, CP91); ii) el plan de inversiones públicas. (art. 339, CP91), y iii) la ley del plan, que contiene las disposiciones instrumentales que se refieren al articulado del proyecto de ley (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 22).

El proceso de discusión y aprobación del PND supone unas reglas y procedimientos especiales respecto a los procesos para la aprobación de otras leyes. Su iniciativa es gubernamental, por lo que solo el presidente tiene la facultad para presentar el plan ante el Congreso de la República (art. 200, CP91). Tienen unos plazos expeditos para su estudio, por lo que, en contraposición a los dos años que tendría una ley ordinaria, debe aprobarse dentro de los seis meses siguientes al inicio del periodo presidencial. El primer y tercer debate se da de forma conjunta por las comisiones terceras y cuartas de ambas cámaras y, si este no se aprueba a tiempo por el Congreso, el Gobierno podrá poner en vigencia el plan de desarrollo mediante un decreto con fuerza de ley.

Estudios previos han señalado que el arreglo institucional en el Plan supone un desbalance entre las ramas. Varón Perea (2006) refiere que la Constitución de 1991 procuró nivelar el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo en la discusión del Plan. Sin embargo, la relación siguió manteniendo un esquema jerárquico en el que el Ejecutivo prevalece frente al Congreso. Esto, siguiendo a la autora, se traduce en un rompimiento del esquema de separación de poderes, además de generar “(...) una interacción entre las dos ramas en la que la deliberación del PND al interior

del Congreso responde menos a una labor representativa y al estudio de las prioridades en el gasto público y más a las negociaciones que el legislativo está en capacidad de asegurar con el Gobierno” (Varón Perea, 2006, p. 32).

3.2. El Plan Nacional de Desarrollo en el Gobierno de Iván Duque Márquez

El PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* fue radicado en el Congreso de la República el 6 de febrero del 2019, un día antes de que terminara el plazo para su presentación, por el entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, como su autor¹¹. Este plan de desarrollo constaba de tres pilares, los cuáles se presentaban en la siguiente fórmula: legalidad + emprendimiento = equidad. El resumen del plan señalaba que el pilar de la equidad estaba centrado en la lucha contra la corrupción y en la consolidación de la seguridad; el de emprendimiento, en el crecimiento económico nacional, y la equidad se refería a la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, el Plan contaba con doce pactos transversales, correspondientes a las diversas líneas temáticas en que se trabajaría y nueve pactos regionales, que presentaban las intervenciones de acuerdo con una focalización geográfica.

La particularidad del trámite de este plan se centra en que, cuando Iván Duque Márquez se posesionó como presidente de la República, anunció que las relaciones con el Congreso de la República estarían guiadas por una bandera de *cero mermelada* (Revista Semana, 2018). Es decir, que la negociación se daría en términos ideológicos y no sobre transacciones que pudieran interpretarse como corruptas¹². Por lo tanto, a pesar de que el presidente Duque tenía una coalición formalmente mayoritaria, representada por cerca del 49 % del Congreso (Revista Semana, 2018)^{13,14,15}, en el momento en que se presentaría la discusión del Plan Nacional de Desarrollo había serias dudas sobre cómo se llevaría a cabo la relación con el Congreso al implementar esta política de no considerar los costos de transacción en el Congreso, considerando que esto ya había

¹¹ Su numeración para el trámite fue Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado–311 de 2019 Cámara “Proyecto de ley por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

¹² En un contexto diferente de bipartidismo, el presidente Virgilio Barco, del Partido Liberal, ya había implementado un modelo de Gobierno similar, en términos de no hacer concesiones o acuerdos con el partido ideológicamente contrario, el Conservador, para lograr gobernabilidad. Este modelo se conoció como el esquema Gobierno-Oposición, y supuso que, en contravía con el mandado inicial del artículo 120 de la constitución vigente, el Partido Conservador no tendría participación en el Gobierno (Cepeda Ulloa, 2017).

¹³ Estas elecciones trajeron un elemento adicional que cabe dentro del análisis. Por primera vez se implementó la disposición del Estatuto de la Oposición que lleva a que cada partido o movimiento tome una posición respecto al Gobierno nacional –alineado (o de Gobierno), independiente u oposición–, buscando balancear el panorama político para aquellos que no estén alineados con este.

¹⁴ El detalle de esta información se puede consultar en el Anexo 1. Distribución del Congreso de la República 2018-2022.

¹⁵ Esta información se puede consultar en el Anexo 2. Partidos y Estatuto de Oposición del Congreso de la República 2018-2022.

afectado la gestión de la agenda legislativa del Gobierno en su primer semestre de mandato (Basset, 2019)¹⁶.

3.3. Problema central y pregunta de investigación

El Plan Nacional de Desarrollo es un momento propicio en la vida nacional para explorar la interacción entre el ejecutivo y el legislativo dado que esta cuenta con muchos de los elementos que, como se observó en la sección 2, son relevantes en esa relación: es una ley de iniciativa gubernamental que bloquea en gran parte la agenda pública y concentra las iniciativas que posteriormente se convertirán en proyectos de ley.

Se eligió el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque Márquez como caso de estudio considerando que este fue el último en ser aprobado al momento de la realización de la investigación, y que los congresistas y algunos funcionarios del Gobierno siguen participando activamente en la vida nacional, lo cual supone una facilidad para acceder a la información. Adicionalmente, el PND del Gobierno Duque tuvo una particularidad adicional: la apuesta por una relación con el Congreso puramente ideológica, en la que no se consideraran ni tramitaran los costos de transacción que hacen parte del proceso legislativo, según se explicó previamente. Por lo tanto, este caso permite observar cómo asumir este estilo de aproximación afecta las relaciones entre el Gobierno y el Congreso.

Considerando lo anterior, la pregunta de investigación a responder es ¿cómo afectaron las relaciones institucionales que se dieron entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional el trámite y resultado del proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022?

4. Marco teórico

Para acercarse a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en la democracia, el primer elemento que vale la pena tener en cuenta es el marco de la separación de poderes. Siguiendo la visión básica planteada por Montesquieu (2018), los poderes de Gobierno deben mantenerse separados para garantizar la libertad de los ciudadanos (p. 161-162). Madison agregaría que lo contrario, esto es, “(l)a acumulación de todos los poderes (...) en las mismas manos (...) debe

¹⁶ En el anexo 3 se explora de manera más profunda el momento político en medio del cual se dio el PND.

notarse como la mera definición de tiranía” (1778). Sin embargo, definir la teoría de separación de poderes es un ejercicio de análisis que excede el objeto de esta investigación.

Para los efectos de este documento, se hace alusión a una doctrina pura de la separación de poderes. Siguiendo a Vile (1998), esta puede definirse en los siguientes términos: para mantener la libertad, el poder debe separarse en tres ramas diferentes al gobierno: la legislativa, la ejecutiva y la judicial; cada una con una función identificable y diferente y conformada por personas que no deben estar en las demás (p.13). La doctrina pura debe amalgamarse con la teoría de pesos y contrapesos, de manera que se entiende que a cada rama se le entrega la competencia de interferir parcialmente en las funciones de las otras, de forma tal que pueda ejercer un control efectivo de sus acciones (Vile, 1998, pp. 19-20).

En la literatura se ha señalado que hay una dificultad para la materialización de la separación de poderes, lo que ha implicado una concentración de poder en el Ejecutivo para garantizar el funcionamiento del Estado. Al respecto, autores como como Vile (1998, p. 349) y Rosenbloom (1983, p. 225) coinciden en que la implementación de una teoría pura de la separación de poderes es nociva para lograr los objetivos del Estado. Este problema ha llevado al surgimiento de lo que se denomina el Estado Administrativo.

Vile (1998) señala que la estructura actual del funcionamiento del Estado desborda el esquema de tres ramas del poder y no da cuenta de la existencia de una cuarta rama, la administrativa: es decir, aquella en que se encuentran las agencias que desarrollan las diversas funciones del Gobierno. El Ejecutivo, entonces, desarrolla funciones que le corresponden a las demás ramas del poder público. “Por lo tanto, los administradores públicos hacen reglas (legislan), implementan esas reglas (una función ejecutiva), y adjudican cuestiones concernientes a su aplicación y ejecución (una función judicial)” (Roseenbloom, 1983, p. 225). Este fenómeno lleva a una concentración del poder en la rama Ejecutiva, a través de las agencias, que supone darle al Gobierno en un papel preponderante frente a las demás, se conoce como la consolidación del Estado Administrativo y representa uno de los retos más grandes para la separación de poderes.

En suma, esto da cuenta de un reto para implementar la separación de poderes en el mundo, el cual generalmente se ha decantado por una concentración de poder en la rama ejecutiva al intervenir en las competencias de las demás. En todo caso, sea que la implementación de la separación de poderes se haga bien o no, “(...) el ejecutivo y el legislativo se ven obligados a

cooperar, es decir, a construir acuerdos que les permitan cumplir con sus objetivos institucionales y faciliten también los objetivos individuales de funcionarios y legisladores” (Vargas, 199, p. 236).

Un ejemplo de cómo reacciona un Congreso frente a un Ejecutivo con una gran cantidad de poder concentrado aparece en Estados Unidos. En su libro *A Legislative-Centered Public Administration*, Rosenbloom (2002) describe cómo el Congreso Federal estadounidense respondió a la concentración de poder en la rama ejecutiva, particularmente tras la segunda guerra mundial. Esto, tomando en cuenta la dificultad para la implementación de la separación de poderes en el Estado moderno y considerando que las relaciones entre la rama legislativa y ejecutiva se dan en el marco de la interferencia mutua, inicialmente desbalanceada hacia la segunda.

Rosenbloom concluye (2002) que a través de un proceso deliberativo y de la promulgación de diferentes leyes se establecieron los principios que buscaban integrar el Estado Administrativo nuevamente a la constitución. Los principios pueden resumirse en tres líneas generales: i) Se entiende la función ejecutiva como una extensión de la función legislativa, por lo que cuando una autoridad administrativa ejecuta un acto, este se hace por delegación del Congreso; ii) Se supera la aparente prevalencia de la rama ejecutiva sobre las demás, estableciendo claramente que la función administrativa debe estar enmarcada en valores constitucionales y que el Congreso puede supervisar a la rama ejecutiva, y iii) se estableció como legítima la gestión en favor de los constituyentes y los distritos que se hace ante la administración, entendiendo que esta se deriva de la “(...) obligación de supervisar que la administración funcione apropiadamente tanto en los casos individuales, como en general” (Rosenbloom, 2002, p. 137).

En el contexto latinoamericano, la concentración de poder en el Ejecutivo, y lo que esto implica para las relaciones con el Legislativo, se ha analizado a la luz del presidencialismo. Freitas (2016) explica que el gran poder del Ejecutivo suele estar atado a un alto nivel de éxito en la materialización de su agenda legislativa, lo que levanta preguntas sobre el rol que juega el Legislativo en el arreglo democrático. En ese sentido, en comparación con los parlamentos de Estados Unidos y Europa, los congresos latinoamericanos han sido clasificados como “(...) meramente reactivos (...)”, dado que generalmente “(...) no pueden remover los presidentes que les desagradan y carecen de recursos para construir sus propias propuestas legislativas” (Cox y Morgenstern, 2001, p. 171), por lo que se señala que estos congresos son débiles en comparación

con un Ejecutivo fuerte que tiene la capacidad, incluso, de anular su aporte en el proceso de formulación de política.

Sin embargo, esta idea de una anulación de la capacidad del Congreso para afectar el resultado del proceso legislativo es cuestionada por la evidencia. Freitas (2016) señala que esto no corresponde totalmente a la realidad: los poderes del presidente tienen la capacidad de alterar los incentivos, no el resultado del proceso legislativo. A lo sumo, facilitan la conformación de coaliciones en el proceso, pero los legisladores conservan la posibilidad de declararse en oposición y, más importante aún, la posibilidad de alterar los proyectos de ley de iniciativa del ejecutivo con la presentación de enmiendas.

No es necesariamente cierto que un Ejecutivo fuerte implique un Legislativo débil o cooptado. La autora –a través de una metodología que se usa en el aparte 7.1.4 para el análisis del aporte que cada rama hizo al PND 2018-2022– señala que el Congreso de Brasil es responsable de cerca del 40 % del contenido legislativo que se aprueba en los proyectos de iniciativa del ejecutivo (Freitas, 2016, p. 30). Por lo tanto, como se señaló previamente, “(...) el ejecutivo debe negociar y esto no es solo obvio, es lo esperado en una democracia” (Freitas, 2016, p. 8).

La pregunta es cómo se da esa negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo en un arreglo institucional en que el presidente tiene una serie de poderes que le permiten alterar los incentivos de los legisladores, mas no determinar el resultado del proceso legislativo. La respuesta es que se pueden encontrar diferentes estilos de Gobierno. Pereira y Mueller (2004) explican que el presidente de Brasil encuentra el aceptar sus enmiendas de carácter regional en el presupuesto nacional como una estrategia útil y poco costosa para asegurar el apoyo del Congreso a su agenda. Mientras tanto, los congresistas aceptan que su participación en el presupuesto sea mínima, en comparación con las cifras que define el ejecutivo, dado que esto les trae beneficios en materia electoral.

Lo clave es que esta es una estrategia que puede asumir un Ejecutivo para negociar con el Congreso, pero que este no es un arreglo que necesariamente suceda. Un presidente podría optar por una estrategia diferente, negociando en términos puramente ideológicos y asumiendo el costo que se desprendería de esa forma de relacionarse con el Congreso. Una estrategia así, es decir, diferente a la descrita por Pereira y Mueller (2004) en Brasil, fue la implementada en el proceso de PND 2018-2022 por el presidente Iván Duque Márquez en Colombia. Por lo tanto, en el análisis se

analiza las implicaciones que esto tuvo en términos de sus relaciones con el Congreso de la República.

5. Metodología y datos

5.1. Metodología

Para responder a la pregunta, se hace un estudio de caso cualitativo del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Para esto, se aplicó una metodología de rastreo de proceso, la cual permite realizar un análisis cualitativo de información que sea “(...) parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos” (Collier, 2011). Adicionalmente, de acuerdo con Collier (2011), esta metodología tiene dos momentos distintivos: uno descriptivo y otro de inferencia causal. Por lo tanto, esta metodología lleva a que el análisis de la información se haga en dos partes:

- a) Una descripción del proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo desde su formulación por parte del Gobierno nacional hasta su aprobación por parte del Congreso de la República.
- b) Un análisis de categorías relevantes que permita responder a la pregunta de investigación y mostrar puntos específicos de las relaciones entre el Gobierno y el Congreso.

Adicionalmente, hay tres elementos particulares considerados en el análisis. En primer lugar, dado que los congresistas presentan enmiendas a los proyectos de ley y que esto permite identificar el tipo de aporte que hacen al proceso, se realizó un análisis estadístico descriptivo del conjunto de proposiciones realizadas por estos. Para determinar el porcentaje de aporte de cada rama al documento final que surge del proceso, es decir, a la Ley 1955 de 2019, se aplicó la metodología de Arantes y Couto (2009, 2010), siguiendo a Andréa Marcondes de Freitas (2016) en su trabajo *Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil*. Finalmente, para el análisis de los ponentes del plan, se hace un análisis descriptivo de una base de datos construida por el autor con diferentes fuentes de información.

5.2. Datos

A continuación, se describen las fuentes de datos utilizadas para la realización del presente documento. Se señala cómo se accedió a estas, si fueron intervenidas de alguna manera y los límites que tienen para el análisis propuesto.

5.2.1. *Entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en el proceso de Plan Nacional de Desarrollo y expertos*

Se contactó a un total de 23 personas directamente involucradas en el proceso de discusión y aprobación del PND. De estas, se pudo establecer contacto con 8 congresistas –2 senadores y 6 representantes–, 3 personas vinculadas al Gobierno Nacional en el momento de la elaboración del plan, y 3 miembros de Unidades Técnicas Legislativas de congresistas¹⁷. Para el análisis se usaron, finalmente, las entrevistas realizadas a los congresistas y a las personas vinculadas al Gobierno. Adicionalmente, se tuvieron dos conversaciones con investigadores que han analizado las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo con el objetivo de recopilar información de contexto y bibliografía. Todas las personas entrevistadas aceptaron ser grabadas y avalaron el uso de la información que entregaron en este documento¹⁸.

5.2.1. *Documentos oficiales del Plan Nacional de Desarrollo y fuentes periodísticas*

Para el análisis se consultaron los documentos oficiales dentro del trámite. Se utilizó la Ley 1955 de 2019, en la versión que aparece publicada en el Sistema Único de Información Normativa del Ministerio de Justicia. El proyecto de ley radicado ante el Congreso, así como las ponencias, se obtuvieron de las Gacetas oficiales publicadas por el Congreso de la República a las que se puede acceder en la web oficial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

5.2.2. *Base de datos de proposiciones*

Finalmente, para el análisis de las proposiciones o enmiendas, se tuvo acceso a la base de datos que analiza las proposiciones presentadas hasta antes de la radicación de las ponencias de segundo debate en las plenarias de cada Cámara. Se pudo acceder a esta gracias a la colaboración de funcionarios de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Así mismo, esto supone que en el análisis no se incluyeron las proposiciones presentadas de manera posterior a la radicación de

¹⁷ Esta información se puede consultar en el Anexo 4. Resumen de entrevistas.

¹⁸ Es necesario reconocer los límites de la información recogida en las entrevistas. La coyuntura política y de salud generada por la pandemia, sumada a la dificultad de concertar espacios con funcionarios de alto nivel supusieron no poder recopilar entrevistas de todas las aristas del caso de estudio. Por lo tanto:

- No se tiene una perspectiva de los funcionarios directivos del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.
- Además de los congresistas del Partido Verde con los que se habló, no se pudo entrevistar a otros miembros de partidos de oposición que fueran ponentes.
- No se pudo entrevistar a ningún congresista del partido Cambio Radical, por lo que no se tiene un testimonio directo de los episodios que les concierne como partido.
- Finalmente, se debe reconocer que no se pudo lograr la paridad de género en las personas elegidas para ser entrevistadas en esta investigación.

esa ponencia. Para el análisis de esta, se eliminó aleatoriamente uno de los individuos repetidos (aquellos que coincidían exactamente en todas las variables). Y se crearon cinco nuevas variables:

- **Alineación:** que clasificaba cada proposición como presentada por un congresista de un partido de gobierno, independiente o de oposición, atendiendo al primer congresista que había firmado la proposición.
- **Grupo:** que clasificaba cada proposición como individual o mixta, dependiendo de si había sido presentada por uno o varios congresistas.
- **Qué modifica:** que especificaba si la proposición modificaba el articulado, las bases del plan, se adicionaba un artículo nuevo, si era una constancia u otro tipo de proposición.
- **Tipo de proposición:** que diferenciaba si esta adiciona, elimina o modifica elementos del articulado o las bases.
- **Proyecto:** que diferenciaba las proposiciones que estaba dirigidas a modificar o adicionar proyectos de inversión de impacto regional de las demás.

5.2.3. Base de datos de ponentes

La base de datos de los ponentes se construyó con información de Congreso Visible, los registros de las páginas web del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y las gacetas oficiales de publicación de las ponencias de los distintos debates que se realizaron en las comisiones conjuntas y en las plenarias de cada una de las corporaciones. Entre las diferentes fuentes se encontraron divergencias, por lo que la base de datos buscó crear el registro más completo posible.

6. Análisis de datos e información: descripción del proceso de formulación, discusión y aprobación del plan nacional de desarrollo 2018-2022

En esta sección se describe, paso a paso, el proceso de formulación, discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, utilizando los datos e información descritos previamente como insumos. Por lo tanto, cada subsección responde a cada uno de los pasos de este proceso. Para eso, es necesario considerar el siguiente esquema, que corresponde a la estructura de este apartado de la investigación. En primer lugar, se analiza la etapa de formulación del proyecto del plan al interior del Gobierno nacional, es decir, previo a la presentación de este al Congreso de la República. A continuación, se pasa al análisis del proceso posterior a la presentación del proyecto

dentro del Congreso de la República. Considerando la complejidad y particularidad de este proceso, el análisis se hace siguiendo los hitos relevantes en este. Primero, el nombramiento de los ponentes; segundo, las reuniones de ponentes para la construcción de la ponencia de primer debate; tercero, la discusión de la ponencia en comisiones económicas conjuntas; y, por último, la discusión en la plenaria de cada cámara.

6.1. Formulación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al interior del Gobierno nacional

La ley no determina exactamente cómo debe hacerse el proceso de elaboración de los tres elementos del plan (las bases, el presupuesto y el articulado). De acuerdo con la información recogida, primero se construye un primer borrador con la narrativa y la estructura que tendrán las bases del PND. Este documento es elaborado inicialmente por los editores del plan, conformado por un equipo de asesores externos designados por quien dirige el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para guiar la construcción del plan. Este debe ser aprobado por el consejo de ministros y el presidente de la República.

Tras la aprobación de la narrativa y la estructura, se pasó a una etapa de articulación entre los funcionarios del DNP y las diferentes carteras para articular los diferentes *policy briefs* que posteriormente se convertirían en los capítulos de las bases del plan. Una vez se concluye con este primer borrador, el cual, como se señala más adelante, tiene una amplia discusión y es aprobado por el presidente, se pasa a la discusión de las metas que se incluirán en las bases para cada ministerio.

Uno de los entrevistados refiere que, una vez se concluye con la elaboración de las bases, viene un periodo de socialización con diferentes estamentos para recibir retroalimentación sobre lo construido hasta el momento. La retroalimentación viene de dos fuentes esencialmente: la sectorial, relacionada con los diferentes sectores económicos, y la territorial, compuesta por los diferentes gobernadores y alcaldes.

En ese punto comienza la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones y del articulado del plan. De acuerdo con Roberto Angulo, exasesor externo del DNP para el PND (comunicación personal, 16 de febrero de 2021), la construcción del articulado, es decir, de la ley del plan, estuvo centralizada en la Dirección Jurídica del DNP, en contraste con otras ocasiones en que este se construía de forma “(...) más orgánica con las direcciones técnicas” del DNP.

Un punto clave, el cual se reiteró en las entrevistas y que permea la aproximación del Gobierno a todo el proceso de formulación del proyecto, es que este, al menos inicialmente, no tiene una posición unívoca respecto al plan. Es decir, cada una de las carteras y los funcionarios tienen posiciones diferentes sobre cuál debe ser el contenido y cómo debe ser la narrativa que se consigne en el plan. Esto tiene consecuencias en dos elementos: un amplio nivel de discusión en el Gobierno y el interés de las entidades de introducir puntos que favorezcan sus intereses.

En primer lugar, el hecho de que no haya una posición unívoca se traduce en una amplia discusión al interior del Gobierno para fijar cuáles son los elementos que deben estar en el plan. Los entrevistados que habían participado en la construcción de otros planes de desarrollo coincidieron en que “(e)n los otros planes (...) hubo menos debate interno”, mientras que en este “(...) hubo muchísimo debate interno y también muchísimo debate externo (...)” (R. Angulo, comunicación personal, 16 de febrero de 2021). Este amplio nivel de discusión al interior del Gobierno en este proceso particular de planeación se puede explicar por dos elementos: que coincidan funcionarios del Gobierno anterior con el del Gobierno nuevo, lo que sucede en todos los PND y que, en este caso particular, el Gobierno anterior y el nuevo no tuvieran una relación cercana sino más bien de rivalidad.

El primero es común a otros ejercicios: el encuentro entre los funcionarios del Gobierno entrante y los funcionarios del Gobierno anterior. En palabras de Diego Dorado, exsubdirector del DNP (comunicación personal, 17 de febrero de 2021), uno de los entrevistados:

“Entonces tu encuentras un grupo pequeño nuevo (...) que está llegando planeación nacional a liderar la elaboración del plan con una lógica conceptual, un grupo técnico y consolidado que viene del Gobierno anterior que viene a plantear las necesidades sectoriales que ellos han evidenciado en los ejercicios que ellos han visto desde el Gobierno que habiendo analizado necesidades de los sectores que han manifestado los gremios y demás y obviamente esto es una nueva administración en presidencia que quiere comenzar a mostrar la razón por la cual fue elegido o los argumentos por las cuales fue elegido (...)”.

Y el segundo, particular en este proceso, es el hecho de que, en comparación con otros procesos de empalme entre Gobiernos, las visiones entre el nuevo y el anterior no fueran coincidentes. Rafael Puyana, Exsubdirector General Sectorial del DNP (comunicación personal, 05

de marzo de 2021), refiere que, en su concepto, “(...) en el paso de Pastrana a Uribe y de Uribe a Santos, eran gobiernos amigos, casi *partners*. Y ahí no había como una crítica entre los funcionarios que estaban y los que llegan”. Es decir que el encuentro entre estas visiones diferentes potenció el debate al interior del Gobierno.

Este elemento se puede evidenciar más claramente en la discusión que hubo al interior del Gobierno con respecto al capítulo de paz. Inicialmente, el equipo encargado de la redacción del borrador del PND y de la construcción de su narrativa expresaron la necesidad de que existiera un capítulo que hablara del tema en las bases del PND. Esto supuso un gran debate interno al interior del Gobierno, con posiciones encontradas entre los jefes de cartera respecto de si este capítulo debía estar o no:

“Este capítulo se cayó dos veces, y dos veces se volvió a poner. Después me dijeron que lo tenía que meter en seguridad. Cuando lo fui a meter en seguridad, ya el ejército y todos ellos se dieron cuenta que no tenía cabida todo el capítulo de paz. Entonces volvió a salir” (R. Angulo, comunicación personal, 16 de febrero de 2021).

Finalmente, fue el presidente quien resolvió la controversia, dando a entender que el capítulo debía estar en el PND. Este se llamó ‘Paz con legalidad’. Este elemento, refuerza, adicionalmente, la idea de que el presidente era la instancia de cierre en las discusiones al interior del Gobierno y que, al menos inicialmente, tenía apertura a posiciones diferentes a las de sus coequiperos.

El segundo elemento que se desprende de la discusión amplia al interior del Gobierno es que las diferentes entidades buscan introducir elementos que les ayuden en su gestión, particularmente en el articulado. El PND sirve como un momento para pescar en río revuelto. Las diferentes carteras encuentran en este –un instrumento legal que se verá materializado por la vía congresional o por el decreto del presidente– una oportunidad para tramitar reformas legales que de otra forma necesitarían el proceso costoso en tiempo y recursos de aprobar un proyecto de ley. Este elemento, como se verá más adelante, no se limita exclusivamente al proceso previo a la presentación del plan ante el Congreso, pero desde este punto empieza a evidenciarse.

Es paradójico el efecto que esto tiene. Como ya se mencionó, este es un resultado de la prevalencia de un alto nivel de discusión al interior del Gobierno, sin embargo, implica una

búsqueda clara de efectividad en materia legislativa. Este, por lo tanto, significa que algunas reformas se aprueban dentro del gran paquete del plan, sin toda la discusión que tendrían si se aprobaran a través de un proceso de discusión de un proyecto de ley autónomo, lo que lesiona un poco la deliberación y la democracia en general.

6.2. El proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República

El siguiente paso tras la formulación del proyecto del plan por el Gobierno nacional es la presentación de este ante el Congreso de la República. En esta subsección se presenta, paso a paso, cómo se dio este proceso. El resto del análisis se presenta de esta forma: en primer lugar, el nombramiento de ponentes y las implicaciones que tienen en términos del poder del Gobierno Nacional; a continuación, la dinámica de las reuniones de ponentes para la formulación de la ponencia de primer debate y sus implicaciones; posteriormente, cómo fue la discusión del plan en las comisiones económicas conjuntas; por último, se analiza la discusión de segundo y cuarto debate en la plenaria de cada una de las cámaras.

6.2.1. Nombramiento de ponentes del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo

Una vez el PND se radica en el Congreso de la República, este se dirige a las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara para su discusión de manera conjunta. El primer paso que se da entonces es el nombramiento de ponentes. Los ponentes son nombrados por la mesa directiva de cada cámara y tienen la función de analizar y construir la ponencia de primer y tercer debate. Es decir, estos tienen la función de incidir en el plan, por lo que la composición del grupo de ponentes resulta determinante en la relación entre Gobierno y Congreso.

Frente al balance de los ponentes que se nombran hay dos visiones que contrastan entre sí. Rafael Puyana (comunicación personal, 5 de marzo de 2021) expresó que la intención del Gobierno Nacional es que se nombre un grupo de ponentes lo más amplio posible, el cual incluya personas de todos los partidos y corrientes políticas, con la intención de llegar al consenso más amplio posible: “(...) se escoge (...) un conjunto muy amplio de ponentes del plan; entonces la idea (...) es que haya (...) un número muy amplio de todos los partidos, de todas las facetas digamos de la política, de todas las ideologías, que todos participen como ponentes (...)”. En otro sentido se expresó Katherine Miranda, representante a la cámara del Partido Verde por Bogotá (comunicación

personal, 18 de marzo de 2021), uno de los partidos declarado en oposición en este cuatrienio, quien afirmó que la oposición no suele tener una participación equitativa en este escenario.

Al hacer el cotejo con las fuentes de información disponible, se encuentra que se nombraron en total 66 congresistas como ponentes del proyecto de ley. Al analizar los datos –disponibles en la tabla 1– disponibles y compararlos con las distribuciones en el Congreso de la República se encuentra lo siguiente:

- El grupo de ponentes estaba dividido en 42 representantes y 24 senadores, que representaban el 64 % y 36 % de este, respectivamente. Esto es coherente con la distribución del Congreso de la República, que se divide en 62 % de representantes y 38 % de senadores.
- Por otro lado, se encontró un ligero desbalance en términos de los representantes de cada comisión, de forma que había más miembros de las comisiones cuartas (la cual representaba el 53 % del grupo de ponentes y el 15 % del Congreso) que de la comisión tercera (que representaba el 53 % del grupo de ponentes y el 16 % del Congreso). Sin embargo, la composición en términos de miembros de cada comisión es similar.
- Se encontró que la representación de las fuerzas políticas en el grupo de ponentes era casi idéntica a los números del Congreso. Los congresistas de partidos alineados con el gobierno representaban el 64 % de los ponentes, siendo el 62 % del total de miembros del Congreso. Los independientes eran el 33 % de los ponentes y el 34 % del total de congresistas, y la oposición el 15 % y el 16 %, respectivamente.
- En cuanto a los coordinadores ponentes, respecto al balance de las fuerzas del Congreso, se eleva la representación de miembros de partidos afines al Gobierno –que representan un 59 % de los coordinadores ponentes–, mientras que los partidos de oposición tienen una incidencia casi nula: solo un miembro del entonces partido Farc, ahora Comunes, aparece registrado como coordinador ponente y este registro proviene de solo una de las fuentes consultadas.

Es decir, estos datos señalan que, efectivamente, como mencionó el entrevistado del Gobierno, había una representación uniforme de todas las fuerzas políticas al compararlas con su incidencia en el Congreso de la República, si bien había un ligero desbalance en favor de los partidos de gobierno¹⁹.

¹⁹ Vale la pena hacer un comentario del análisis en términos de equidad de género. La distribución de mujeres y hombres en el Congreso es de ¼: por cada mujer en el Congreso, hay 4 hombres, es decir que estas representan aproximadamente el 20 % de la rama legislativa con un total de 55

Tabla 1. Análisis de ponentes PND

	Ponentes PND 2018 - 2022		Coordinadores PND 2018-2022		Congreso de la República	
	No.	%	No.	%	No.	%
Congresistas	66	100 %	22	100 %	276	100 %
Representantes	42	64 %	13	59 %	170	62 %
Senadores	24	36 %	9	41 %	106	38 %
Congresistas gobierno	34	52 %	13	59 %	137	50 %
Congresistas oposición	10	15 %	1	5 %	44	16 %
Congresistas independientes	22	33 %	8	36 %	95	34 %
Congresistas comisión tercera	31	47 %	8	36 %	44	16 %
Senadores comisión tercera	10	15 %	3	14 %	15	5 %
Representantes comisión tercera	21	32 %	5	23 %	29	11 %
Congresistas comisión cuarta	35	53 %	14	64 %	42	15 %
Senadores comisión cuarta	14	21 %	6	27 %	15	5 %
Representantes comisión cuarta	21	32 %	8	36 %	27	10 %
Congresistas mujeres	8	12 %	1	5 %	55	20 %
Congresistas hombres	58	88 %	21	95 %	221	80 %

Fuente: elaboración propia

En general, ser ponente supone tener una incidencia directa en la construcción y discusión inicial que se da del proyecto, además de entregar la posibilidad de llevar más directamente la voz del partido a esa discusión. El balance evidenciado en la distribución de ponentes sugiere una representación correspondiente a la del total del Congreso. Sin embargo, sí existe una prevalencia de representantes alineados con el Gobierno en los coordinadores ponentes. El número de ponentes es muy alto, lo que sugiere que el Ejecutivo encuentra beneficioso un alto número de ponentes para la aprobación del proyecto²⁰.

6.2.2. Reuniones de ponentes y construcción de la ponencia de primer debate

Una vez se nombran los ponentes, comienza la construcción de la ponencia que se discutirá en las comisiones económicas conjuntas. La construcción de la ponencia se hace en una serie de reuniones

curules (Registraduría General de la Nación, ONU Mujeres y USAID, s.f.). Estos números se agravan en la distribución del PND: en total, se nombraron 8 mujeres como ponentes, lo que representan una incidencia del 12 % respecto al total de ponentes. De estas, sólo 1, la Representante a la cámara Irma Luz Herrera Rodríguez, fue nombrada como coordinadora ponente; siendo el 5 % de los coordinadores ponentes, el 2 % de todos los ponentes, y un 0,36 % de todo el Congreso. Esto señala una brecha de género que se agrava en un espacio de decisión como el PND.

²⁰ Este análisis podría expandirse para identificar la relación entre tener la calidad de ponente y la aceptación de proposiciones con contenido presupuestal dirigida a un territorio particular *-pork-*. La representante Katherine Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) hizo referencia a esto en su entrevista, pero el análisis no se materializó en la presente investigación.

en las cuales participan los ponentes, el Gobierno nacional y otros congresistas. Aunque esto no constituye un momento formal del proceso, es clave su análisis porque en estas reuniones se dan interacciones y se llega a acuerdos entre el Gobierno y los congresistas.

Los entrevistados manifestaron que las reuniones de ponentes se extienden por un largo periodo, lo cual puede comprobarse al contrastar las fechas de radicación de documentos. El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo fue radicado el 6 de febrero y las ponencias de primer y tercer debate²¹ entre el 19 y 20 de marzo (Congreso Visible, 2018), por lo que el tiempo para la elaboración de la ponencia fue de cerca de un mes y medio.

En las reuniones coinciden tanto los ponentes como los miembros del Gobierno nacional para hacer el análisis “(...) punto por punto (...)” (D. Dorado, comunicación personal, 17 de febrero de 2021) y “(...) artículo por artículo (...)” (R. Puyana, comunicación personal, 05 de marzo de 2021) del PND. De acuerdo con Rafael Puyana (comunicación personal, 05 de marzo de 2021), el objetivo “(...) es llegar como a un consenso entre la mayoría de esos ponentes, de cuáles son los artículos que se van a poner en consideración ya de las comisiones y de los debates en Cámara y Senado (...)”.

La dinámica de las reuniones, de acuerdo con lo expresado por los entrevistados, es la exposición del contenido del plan por parte del Gobierno nacional, la búsqueda de acuerdos en torno a los temas que abarca el plan y la discusión de las proposiciones –o enmiendas– que realizan los congresistas al texto del plan. Diego Dorado (comunicación personal, 17 de febrero de 2021), afirmó que

“(...) las primeras reuniones con la comisión es (sic) donde tú puedes hablar de la filosofía y te aceptan un *power point* muy bien elaborado y se sientan a conversar sobre la importancia de la educación, de las vías, de la conectividad y tal, pero eso es una cosa de dos días y ya después es a leer artículo por artículo y ahí empieza deberíamos quitarle la coma, cambiarle, agregarle y esa es la parte que se vuelve muy desgastante (...)”.

²¹ Dado que la discusión se hace en comisiones conjuntas, se presentan a la vez las ponencias que corresponderían al debate en comisión de Cámara y al debate en comisión de Senado, lo que en un trámite normal correspondería al primer y tercer debate.

Algunos miembros de la oposición señalaron el desbalance entre congresistas y el Gobierno nacional: en la información que se tiene, en el espacio en que se está, en el acceso a los recursos para el desarrollo del debate y, posteriormente, en la toma de decisiones. Iván Marulanda, senador del Partido Verde (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020), nuevamente, expresó lo siguiente:

“(…) todo esto ocurre en una especie de manipulación del escenario. Una manipulación que también tiene como ingrediente para acabar de lo molesto que es eso, que la información ya puntual, precisa de cifras, solamente la presentan en esas reuniones, y la presentan proyectadas en unas paredes o en unas pantallas. No entregan documentos escritos. Y se da una conversación, muy informal primero que todo, sobre lo que uno alcanza a ver a la carrera en unos cuadros en los que hay infinidad de cifras, y donde no hay una discusión profunda sobre los contenidos de esos temas y esas propuestas y sobre las características que tiene eso, las razones de ser de esas propuestas, y lo que puede ser el pensamiento de una bancada o un congresista con relación a lo que están proponiendo ahí”.

Concluidas las reuniones de ponentes, los acuerdos a los que se llega son los insumos para la construcción de las ponencias de primer y tercer debate que se discutirán en las sesiones de comisiones conjuntas. En total se presentaron tres ponencias de primer y tercer debate: la ponencia mayoritaria, cuyo sentido era positivo y la cual fue firmada en total por 21 senadores y representantes, y dos ponencias negativas de los partidos de oposición –una del Partido Alianza Verde y otra de los congresistas de Comunes, Decentes y el Polo Democrático–.

Las reuniones de ponentes son un momento clave para analizar la interacción entre el Gobierno y el Congreso. Esta sección muestra cómo la percepción de la dinámica que se da en este marco depende de la alineación de cada congresista. En todo caso, el rol de Gobierno es preponderante: este tiene la información, la capacidad de liderar los encuentros y las mayorías dentro del grupo de ponentes. Esto se traduce en, como señalaron los congresistas de oposición, un potencial desbalance entre el Ejecutivo y el Legislativo.

6.2.3. Discusión en comisiones terceras y cuartas comisiones terceras y cuartas conjuntas

Una vez se presentan las ponencias que resultan de las reuniones de ponentes, se pasa a la discusión de las comisiones conjuntas. La relevancia de este momento del trámite yace en ser el primer espacio formal de discusión del proyecto, al que ya se sumaron las observaciones de los congresistas, de las entidades del Gobierno y de terceros. Adicionalmente, permite analizar el comportamiento de los congresistas para obtener sus intereses.

El senador Iván Marulanda (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020) explicó que, en primer lugar, se votan las ponencias negativas de los partidos de oposición. Se otorga un espacio para que los ponentes de estas presenten su posición: “(...) cuestiones de fondo, filosóficas sobre cómo se entiende la función planificadora, (...) cómo se dan todas esas anomalías (...) y luego, pues se plantean como unas variantes de lo que pensamos que debe ser el desarrollo del país (...)”. Sin embargo, estas ponencias no surten un debate muy amplio y son negadas para dar paso a la discusión de la ponencia mayoritaria.

La representante Katherine Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) afirmó que es en la discusión de la ponencia mayoritaria donde la oposición tiene oportunidad de introducir elementos que modifican el PND: “(...) la pelea la damos más bien en la plenaria y en la discusión de las comisiones conjuntas (...)”. Esta postura de los congresistas de la oposición entrevistados apunta a que existe una discusión muy expedita al interior de las comisiones, en la cual los partidos mayoritarios, especialmente los del Gobierno, tienen la capacidad de hacer del trámite uno muy expedito. Esta afirmación se soporta en el análisis de la temporalidad realizado, que evidencia que el tiempo de discusión fue muy corto. De acuerdo con la información de Congreso Visible (2018), conforme se había mencionado, la publicación se dio entre el 19 y 20 de marzo y la aprobación de la ponencia mayoritaria se dio el 22 de marzo.

Aunque como se verá más adelante, el proceso de discusión también es expedito en plenarias, hay tres factores que pueden explicar la agilidad en el debate que se da en las comisiones. El primero, que, al ser un grupo más reducido de congresistas, los debates se facilitan. Así lo expresó una representante a la cámara de un partido de Gobierno: “(...) es mucho más fácil porque son mucho más poquitos que en una cámara que somos tantos (...)”. En segundo lugar, el hecho de que se llegue a acuerdos previos en las reuniones de ponentes. Varios de los entrevistados reafirmaron ese punto. Oscar Tulio Lizcano, representante a la cámara por Caldas del Partido de la

U (comunicación personal, 10 de febrero de 2021), mencionó que en los “(...) (t)emas de alto impacto regional, generalmente hay un acuerdo tácito y salimos todos a aprobarlo (...)”. Y, por último, el cálculo político: la percepción de que la tener un corto tiempo para aprobar la ponencia puede facilitar su trámite.

Empero, la agilidad con la que se surtió el debate en las comisiones no es equivalente a facilidad. La representante Katherine Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) menciona que “(...) en esa discusión hubo un tira y afloje muy grande, porque los congresistas allí le estaban midiendo el aceite al Gobierno nacional”, y afirma que esto se pudo ver especialmente en el debate en las comisiones terceras y cuartas. Así mismo, dijo que “(...) en la comisión tercera el chantaje fue a flor de piel de los sectores políticos tradicionales (...)”. El caso puntual es que hubo un momento en que no existía el quórum²² suficiente para lograr la aprobación del PND, lo que habría supuesto el fracaso en el trámite en el legislativo, habilitando así al Gobierno para expedirlo por decreto.

El senador Iván Marulanda (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020) narró que los partidos de oposición tuvieron incidencia allí. En sus palabras, “(h)ubo un momento en que hicimos el intento en las comisiones conjuntas de dañar el quorum y que no hubiera trámite y en efecto estuvo en receso las comisiones porque no había quorum como dos días (...)”. Una intervención de Catalina Ortiz (2020), representante a la cámara por el Valle del Cauca del Partido Verde, muestra que esta no fue una iniciativa concertada por los partidos de oposición y que había congresistas como ella que estaban dispuestos a “(...) que se conforme el quorum y se le dé discusión a este proyecto, así sea para votarlo negativamente (...)”. Otras voces expresaron que el partido Cambio Radical también tuvo incidencia en esto. Rafael Puyana (comunicación personal, 05 de marzo de 2021) mencionó que “(...) Cambio Radical, el día anterior se salió del recinto y con eso quitó los votos necesarios para aprobar algunos de los de los de los artículos que faltaban y por eso se acababa digamos el tiempo para que se aprobara el plan (...)”.

Esto parece señalar que algunos congresistas de los partidos de oposición y de los independientes coincidieron en una estrategia para dificultar la aprobación del PND en este debate. Los primeros por su oposición al plan y los segundos como una forma de hacer presión al Gobierno, aunque no es claro lo que buscaban los independientes con esto. Lo que sugiere la posición de John

²² El número de congresistas definidos por la ley para que la votación dentro del debate sea válida.

Jairo Roldán, representante a la cámara por Antioquia del Partido Liberal (comunicación personal, 10 de marzo de 2021), es que la presión de los independientes, particularmente de Cambio Radical, se dio como una “(...) oportunidad para mandarle al Gobierno un mensaje (...)” dado que los congresistas no estaban siendo atendidos por, por ejemplo, los ministros. Es decir, para buscar que se reactivara la posibilidad de hacer gestiones ante el ejecutivo. La postura de los congresistas de oposición es que esto apuntaba a materializar una relación de transaccionalidad.

Esto, por supuesto, suscitó una reacción del Gobierno nacional. Rafael Puyana (comunicación personal, 5 de marzo de 2021) afirma que para atender esta situación se convocaron mesas técnicas con los congresistas de Cambio Radical para mostrar cómo habían sido tramitadas y discutidas sus proposiciones en la ponencia mayoritaria: “(...) hicimos un informe de cada una de las proposiciones que ellos habían presentado y les mostramos que sus proposiciones habían sido estudiadas, en muchos casos incluidas en el articulado del plan (...)”. Si bien, según lo que narró, esto “(...) dejó tranquilos a muchos representantes de la cámara de Cambio Radical (...) en lo técnico, (...) ellos tienen una decisión política en conjunto en dónde igual no iban a ir a votar el plan y con eso básicamente se caía (...)”.

El exfuncionario Rafael Puyana (comunicación personal, 5 de marzo de 2021) afirma también que el Gobierno se puso en contacto con los congresistas para buscar su asistencia a la discusión. Esto lo ratifica la representante Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) quien cuenta que la “(...) llamó personalmente la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez para que fuera a votar el PND así fuera a votar negativo, porque necesitaban el quórum”. Esto sugiere dos cosas: el Gobierno se puso en contacto con los congresistas, no solo de Cambio Radical, sino también de otras bancadas. Y no necesariamente emprendió un camino de transaccionalidad para buscar su participación.

El ex vicepresidente Germán Vargas Lleras, quien además es el líder de este partido, abordó el tema en su columna semanal del diario *El Tiempo*. En esta afirma que el contenido de las llamadas hechas desde el Gobierno a los congresistas de Cambio Radical era “(...) convenir qué grado de participación aspiran (sic) tener en el Gobierno” (Vargas Lleras, 2019), y explica que a raíz de esto se dieron movimientos de cuotas burocráticas en el Gobierno (Vargas Lleras, 2019).

Finalmente, el quórum pudo completarse y la ponencia fue aprobada. No obstante, no es claro entonces cómo se logró la asistencia de los congresistas de Cambio Radical a votar el plan

para garantizar que no se hundiera. La denuncia del exvicepresidente Vargas Lleras parece respaldar la tesis de que el Gobierno se vio obligado a ceder en su bandera de *cerro mermelada*, por lo que –al menos– hizo nombramientos de personas aliadas de los legisladores para lograr su apoyo al plan. Sin embargo, en las entrevistas realizadas no se encontró ningún testimonio que lo ratificara, más allá de la especulación que ya existía.

Por lo tanto, el análisis de esta discusión muestra cómo los congresistas tienen la capacidad de ejercer presión sobre el Gobierno nacional para materializar sus intereses. Al menos pueden identificarse dos tipos de intereses: los de los congresistas de oposición y de otras bancadas que no asistieron por una oposición ideológica al plan y el presunto interés de otros congresistas por forzar una negociación con el Gobierno que rompiera su apuesta por una relación netamente ideológica.

6.2.3. Ponencia de segundo debate y discusión en plenaria

En este punto se llega a la última etapa del proceso en el Congreso de la República: la discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Si el proyecto se aprueba en estas plenarios, pasa a sanción presidencial para convertirse en ley de la República. Para esto, los ponentes también deben construir lo que se denomina ponencia de segundo debate, solo que esta vez el debate no se da de forma conjunta sino de forma individual, en cada cámara.

Esta vez, en cada plenaria se radicaron dos ponencias: una positiva y mayoritaria y una negativa de los partidos de oposición. La particularidad es que, si bien en el trámite de comisiones conjuntas el Partido Verde presentó una ponencia negativa diferente a la de los demás partidos de oposición, esta vez las ponencias negativas fueron realizadas por todos los partidos de oposición conjuntamente.

La singularidad del segundo debate del PND 2018-2022 fue que este solo pudo debatirse a profundidad en la plenaria de la Cámara de Representantes. *La Silla Vacía* documentó tres factores contribuyeron a este fenómeno: por un lado, el hecho de que, a la par de la discusión del plan de desarrollo, estuviera realizándose el trámite de las objeciones presentadas por el presidente de la república contra la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz –en adelante, JEP–, las cuales se estaban debatiendo en la plenaria del Senado de la República en la última semana en la que podía aprobarse el plan. En segundo lugar, el liderazgo que el entonces presidente de la Cámara de Representantes, el liberal de Norte de Santander Alejandro Carlos Chacón Camargo, tuvo para “(...) el acelerador a la discusión del Plan de Desarrollo” (Celedón, 2019). Y, por último, el hecho

de que hubiera descoordinación entre los funcionarios del Gobierno para acercarse al debate en el legislativo.

Esta tensión política supuso que en un momento fuera evidente que el texto que se aprobara en la Cámara de Representantes debía ser acogido por el Senado de la República, dado que no habría tiempo para votar una conciliación que hubiera sido necesaria de aprobarse textos distintos. Esto llevó a que muchos de los senadores buscaran defender sus ideas en la plenaria de la Cámara para lograr introducirlas en el texto que iba a ser aprobado, hecho documentado por la Silla Vacía (Celedón, 2019) y mencionado por Rafael Puyana (comunicación personal, 05 de marzo de 2021) en su entrevista: “(...) muchos senadores (...), cuando ya vieron que el senado lo que iba a hacer era acoger el texto que saliera de la cámara, (...) se fueron (...) a intentar discutir con otros congresistas para que ellos presentaran las propuestas que tenían”.

La aprobación del PND se dio en ambas cámaras el 2 de mayo de 2019, poco tiempo antes de que se venciera el término legal para su aprobación. Posteriormente, fue sancionado por el presidente de la República el 25 de mayo de 2019, publicándose como la Ley 1955 de 2019. El trámite fue complejo y mostró la falta de organización del Gobierno y su dificultad para llegar a acuerdos con los congresistas. Es evidente como durante el trámite hubo problemas para llegar a los consensos que llevaran a la aprobación del plan: no hubo tanta fluidez y se vio una capacidad del Legislativo para presionar al Ejecutivo en favor de sus intereses.

7. Discusión categorías conceptuales claves del análisis

En esta sección se presenta un análisis de categorías clave que permiten dar respuesta a la pregunta de investigación. Estos son elementos que aparecieron durante el proceso o relacionadas con el resultado, los cuales permiten determinar cómo se dan las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Por lo tanto, esta sección presenta tres subsecciones: en primer lugar, un análisis de las proposiciones que fueron radicadas durante el trámite del PND. En la siguiente subsección se analizan las interacciones del Gobierno y el Congreso para determinar si hubo transaccionalidad y el impacto de la bandera de *cero mermelada*.

7.1. Análisis de las proposiciones presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

En esta sección se describe y categoriza la presentación de proposiciones por parte del Gobierno Nacional en el trámite del PND. Este análisis es relevante porque las proposiciones plasman de

manera clara los intereses de los congresistas, lo que permite observar en líneas generales las tendencias de las diferentes alineaciones. Así mismo, el Gobierno Nacional tiene la competencia específica para aprobar o no las proposiciones, por lo que permite explorar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

7.1.1. Análisis descriptivo de las proposiciones presentadas en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Durante el periodo de reuniones de ponentes comienza la presentación de enmiendas o proposiciones por parte de los congresistas. La ponencia mayoritaria de primer debate contaba con 2 700 proposiciones presentadas. En total, de acuerdo con la base de datos que se pudo adquirir para esta investigación gracias a la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, durante todo el trámite del PND se presentaron 4 001 proposiciones. Los entrevistados coincidieron en que esa cifra representa un volumen bastante alto de proposiciones en comparación con otros trámites.

El análisis descriptivo de la base de datos de la totalidad de proposiciones presentadas por los congresistas permite observar lo siguiente: para empezar, considerando el número de proposiciones presentadas respecto a la distribución de congresistas de acuerdo con su alineación política, los partidos de Gobierno fueron los que mayor cantidad presentaron, con un 49 % de las mismas; seguidos por los partidos de oposición, con un 27 % y los partidos independientes, con 23 % de las mismas.

El 60 % de las proposiciones fueron presentadas de forma individual, mientras que el 40 % de forma colectiva, es decir con las firmas de uno o varios congresistas, respectivamente. Los partidos de Gobierno e independientes mostraron una tendencia a presentar más proposiciones de forma individual que colectiva, con una proporción idéntica de aproximadamente 64 % y 36 %, respectivamente. Por otro lado, la tendencia de los partidos de oposición fue a presentar más proposiciones de forma colectiva, de manera que estas representaron el 52 % de las enmiendas que radicaron, como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. Proposiciones por alineación

Alineación	Grupo	Proposiciones		
		No.	% total	% grupo
Gobierno	Individual	1265	31,6 %	64,0 %
	Mixto	711	17,8 %	36,0 %
	Total	1976	49,4 %	100,0 %
Independiente	Individual	589	14,7 %	64,4 %
	Mixto	326	8,1 %	35,6 %
	Total	915	22,9 %	100,0 %
No informa	No informa	35	0,9 %	100,0 %
	Total	35	0,9 %	100,0 %
Oposición	Individual	514	12,8 %	47,8 %
	Mixto	561	14,0 %	52,2 %
	Total	1075	26,9 %	100,0 %
Total general		4001	100,0 %	

Fuente: elaboración propia

Como se mencionó previamente, el PND tiene tres componentes: la ley del plan, las bases del plan y el presupuesto plurianual de inversiones. Todas pueden ser enmendadas por los congresistas, si bien los datos muestran que la tendencia es a que prevalezcan las proposiciones al articulado: cerca del 48 % de las enmiendas modificaban o adicionaban los artículos que venían en el proyecto original o en las ponencias presentadas y el 39 % correspondió a artículos nuevos, para una proporción del 87 % del total de proposiciones presentadas para influir en la ley del plan. Las bases del PND recibieron el 7,6 % de las proposiciones. Por último, el plan plurianual de inversiones recibió la menor cantidad de proposiciones: 4,5 %. Las demás, menos del 1 %, correspondían a constancias dejadas por los congresistas u otro tipo de peticiones, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Proposiciones por qué modifican

Qué modifica	Proposiciones	
	No.	%
Articulado	1 931	48,3 %
Artículo nuevo	1 552	38,8 %
Bases	302	7,5 %
Plan Plurianual	181	4,5 %
Constancias	14	0,3 %
Otros	21	0,5 %
Total general	4 001	100,0 %

Fuente: elaboración propia

El análisis considerando las alineaciones políticas de los partidos y movimientos, que se resume en la tabla 4, muestra lo siguiente:

- Todos los partidos presentaron proposiciones a las bases del plan y al plan plurianual de inversiones. Consistente con lo mencionado por los entrevistados, los partidos de oposición fueron los que una mayor proporción de enmiendas presentaron frente a las bases: 8,5 %, frente a 7,7 % de los partidos de Gobierno y 6,3 % de los independientes.
- Los partidos de Gobierno fueron los que mayor proporción de sus proposiciones presentaron al plan plurianual de inversión con 6,9 %, comparado con 2,8 % de los independientes y 1,7 % de la oposición.
- Los partidos independientes y de oposición mostraron un comportamiento similar en la presentación de proposiciones dirigidas al articulado existente o a crear artículos nuevos: 56,2 % y 33,3 % respectivamente los primeros, y 58,1 % y 31,4 % los segundos.
- Los partidos de Gobierno presentan una tendencia inversa, dado que presentaron una mayor proporción de enmiendas como artículos nuevos, 45 %, que de modificaciones al articulado existente, 39,4 %.

Tabla 4. Propositiones por alineación

Alineación	Qué modifica	Propositiones		
		No.	% total	% grupo
Gobierno	Articulado	779	19,5 %	39,4 %
	Artículo nuevo	889	22,2 %	45,0 %
	Bases	153	3,8 %	7,7 %
	Plan plurianual	137	3,4 %	6,9 %
	Constancias	5	0,1 %	0,3 %
	Otros	13	0,3 %	0,7 %
	Total	1976	49,4 %	100,0 %
Independiente	Articulado	514	12,8 %	56,2 %
	Artículo nuevo	305	7,6 %	33,3 %
	Bases	58	1,4 %	6,3 %
	Plan plurianual	26	0,6 %	2,8 %
	Constancias	9	0,2 %	1,0 %
	Otros	3	0,1 %	0,3 %
	Total	915	22,9 %	100,0 %
Oposición	Articulado	625	15,6 %	58,1 %
	Artículo nuevo	338	8,4 %	31,4 %
	Bases	91	2,3 %	8,5 %
	Plan plurianual	18	0,4 %	1,7 %
	Otros	3	0,1 %	0,3 %
	Total	1075	26,9 %	100,0 %
No informa	Articulado	13	0,3 %	37,1 %
	Artículo nuevo	20	0,5 %	57,1 %
	Otros	2	0,0 %	5,7 %
	Total	35	0,9 %	100,0 %
Total general		4001	100,0 %	

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, las propositiones se pueden analizar en al menos dos sentidos. El primero es de acuerdo con el tipo de cambio que se introducía en el articulado, que puede ser categorizado en tres: propositiones aditivas, que buscan agregar un elemento nuevo a un artículo existente o agregar un artículo nuevo; las modificativas, que pretendían cambiar un elemento existente en el articulado; y las supresivas, que eliminaban artículos existentes. La proporción dentro de las propositiones presentadas fue, respectivamente, de 52,1 %, 28,9 % y 18,4 %.

El segundo sentido se desprende de los comentarios de los entrevistados que, a su vez, se divide en tres tipos de proposiciones, atendiendo a los intereses de los congresistas. El primer tipo son aquellas proposiciones que se presentaban para incidir en los temas que hacían parte de la agenda programática de los congresistas. Un ejemplo de este tipo de proposiciones viene de la Representante a la cámara por Bogotá del Partido Alianza Verde, Juanita Goebertus (comunicación personal, 01 de febrero de 2021), quien señaló lo siguiente:

“Nosotros tomamos la decisión en el equipo, en gran medida asociado a las prioridades que he venido trabajando, que nos íbamos a concentrar a incidir en el PND, en el tema de paz, pero que sobre todo nos interesaba mejorar las metas a las que el Gobierno se estaba comprometiendo. Sobre todo, por mi experiencia previa en Gobierno, que al final toda la carreta discursiva del PND no importa, lo que importa es cómo miden a cada una de las carteras. Y si uno logra incidir en las metas, tiene más chance de que esas carteras por lo menos tengan el incentivo de tratar de cumplir, porque si no, no van a tener cómo incidir en las metas que se pusieron”.

Un segundo tipo de proposiciones son las que se defendían por bancada, ya fuera por alienación, por partido político, por región, e incluso por comisiones. Los ejemplos de cada uno se presentan a continuación:

- Por partido político está el caso de uno de los partidos de Gobierno, descrito por una de las representantes a la cámara entrevistadas, quien afirmó que como partido presentaron proposiciones “(...) en formalización de empleo, emprendimiento y en libertad religiosa por ejemplo no estaba entonces tocó incluirlo como algo nuevo (...)”.
- Como ejemplo de proposiciones presentadas por bancada regional se encontraron dos referencias en Bogotá: una en materia de movilidad de la representante Katherine Miranda, y otra a de la que habló la representante Juanita Goebertus sobre la Región Metropolitana de Bogotá.
- Como ejemplo de proposiciones presentadas por comisiones, Jorge Gómez, Representante a la cámara por Antioquia del Polo Democrático²³ (comunicación personal, 21 de noviembre de 2020), narró que hubo un acuerdo entre los representantes a la cámara de la Comisión Séptima para eliminar “(...) el artículo que establecía el piso mínimo de protección (...)” en la plenaria

²³ En ese momento, ahora el Representante hace parte del Partido Político Dignidad, el cual resultó de una escisión del Polo Democrático.

de la Cámara, considerando que este era un tema que por competencia debía ser discutido a través de una ley autónoma en esta comisión. En un primer momento se “(...) votó en la plenaria y ganamos la votación. Y llegó el Ministro de Hacienda y cuadró con los del Gobierno, las bancadas gobiernistas, que reabrieran la votación y nos tumbaron lo que habíamos logrado”.

- Por último, como proposiciones presentadas por alineación política, Roberto Angulo (comunicación personal, 16 de febrero de 2021) señaló que se pudo observar a “(...) las bancadas del Gobierno muy centradas en proteger lo que para el gobierno era fundamental al comienzo (...)”, particularmente del tema salud: “(...) me sorprendió mucho la defensa y me pareció buenísima, la bancada de gobierno del capítulo de salud (...)”.

Finalmente se encuentran las proposiciones de los congresistas que estaban dirigidas a introducir elementos dentro del PND que tendría incidencia presupuestal en sus regiones. Es decir, aquellas que buscaban introducir en alguna de las partes del plan una partida presupuestal para que algún proyecto se llevara a cabo en su municipio o departamento. Sobre estas proposiciones, el representante John Jairo Roldán (comunicación personal, 10 de marzo de 2021), comentó que “(...) esas proposiciones son una oportunidad para que el representante o el senador pues pongan ahí su lista de mercado. Que el puente tal, la pavimentación de tal, el coliseo de tal, no solo a nivel de presupuesto sino a nivel de PND”. Estas se caracterizaban por hacer alusión a un proyecto en un departamento o municipio específico y disponer el recurso necesario para la ejecución de la obra. En total, 6,5 % de las proposiciones presentadas, es decir, alrededor de 260, eran de esta índole, es decir, orientadas a la ejecución de proyectos de inversión para las regiones. Estas se clasificaron en dos tipos: las que adicionaban una disposición nueva, bien fuera en las bases del PND o en el articulado, orientada a destinar recursos para un proyecto de inversión; y las que modificaban una disposición existente en el plan de desarrollo para cambiar, por ejemplo, la categoría de un proyecto de inversión. Estas representaban, respectivamente, 5,3 % y 1,2 % del total de proposiciones presentadas. De acuerdo con la alineación, los partidos de Gobierno presentaron el 74,1 % de las proposiciones, mientras que los partidos independientes y de oposición presentaron, respectivamente, el 15,8 % y 10,1 %. A continuación, se presentan ejemplos de estas proposiciones de las tres alineaciones políticas:

- De la oposición, se encuentra, por ejemplo, la proposición atribuida al representante a la Cámara por Antioquia del Partido Verde, León Fredy Muñoz, el cual propuso “Que se incluya

en el PND un artículo por medio del cual el Gobierno Nacional apoyará financieramente el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Santa Marta, con lo cual se compromete a aportar la suma de un billón quinientos mil millones de pesos (\$COP 1 500 000 000 000) durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo”.

- De los partidos independientes se encuentran, por ejemplo, múltiples proposiciones del representante a la cámara por Cundinamarca de Cambio Radical, Néstor Leonardo Rico –en conjunto con otros representantes que no se especifican en la base de datos–, quien proponía diferentes adiciones al Plan de Inversiones, como una partida para el “estudio y construcción de la doble calzada Las Vacas-Variante 3,88 km de Sincelejo”. Este tipo de proposiciones para tramos de vías son muy recurrentes en la base de datos.
- Finalmente, un ejemplo de una proposición presentada por un partido de Gobierno fue la presentada por el senador del Partido Conservador Juan Samy Merheg Marún, quien buscaba “Adicionar al presupuesto del Invías la suma de cincuenta mil millones de pesos \$COP 50 000 000 000, con destino al acceso occidental del Aeropuerto Internacional Matecaña en Pereira”.

7.1.2. Criterios para la aprobación de las proposiciones por parte del Gobierno nacional

Como se señaló previamente, el Gobierno nacional tiene la capacidad de decidir sobre la aprobación o no de las modificaciones introducidas por los congresistas. Es decir, tiene poder para objetar las proposiciones que el Legislativo presenta. Esto es consecuente con lo establecido en la Ley 152 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, además de una práctica consuetudinaria en el trámite legislativo (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 101).

Los entrevistados señalaron que la labor de analizar las proposiciones estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda, particularmente del viceministro Juan Alberto Londoño, y del DNP, en cabeza de su directora Gloria Alonso. De acuerdo con Rafael Puyana (comunicación personal, 5 de marzo de 2021), los equipos jurídicos de cada una de las entidades recibían y clasificaban las proposiciones, las cuales después se enviaban a los directores técnicos del DNP, los cuales elaboraban un concepto técnico de estas.

Al indagar por los criterios utilizados por el Gobierno nacional para avalar proposiciones, se encuentran al menos dos elementos. En primer lugar, como ya se señaló, una consideración

técnica que venía del análisis elaborado por los directores del PND y los equipos jurídicos y técnicos del Ministerio de Hacienda y el DNP. Dentro de este análisis técnico se engloban las consideraciones jurídicas y financieras. En palabras de Diego Dorado (comunicación personal, 17 de febrero de 2021), las “(...) normas que dicen que no se pueden hacer reformas tributarias a través (...)” del plan y “(...) las implicaciones financieras que tiene la norma o artículo que se está proponiendo (...)”.

En segundo lugar, se consideraba en elemento de conexidad con el plan. Como lo enunció Diego Dorado (comunicación personal, 17 de febrero de 2021) y lo reafirmó la senadora del Partido Centro Democrático María del Rosario Guerra (comunicación personal, 02 de febrero de 2021): “(...) aquello que reñía con la filosofía o con los planteamientos del Gobierno, no podíamos acoger”. Sin embargo, como afirmaron varios de los entrevistados, esto no impidió que las propuestas de, por ejemplo, los partidos de oposición se consideraran e incluyeran dentro del plan. La misma senadora comentó que el criterio de conexidad “(...) no quiere decir que no haya propuestas de la oposición que uno no considere importantes independientemente de su posición política. ¿Por qué? Porque trasciende el partido, porque son temas que mejorar, que hacen falta, etc., etc.”.

Se indagó explícitamente si se toma en cuenta la región o el partido político al que pertenece el congresista para aprobar las proposiciones presentadas. Diego Dorado (comunicación personal, 17 de febrero de 2021) afirmó que “(...) obviamente, pero no es un elemento que en sí define si se incluye o no una proposición, los partidos influyen muchísimo para poder tener una coalición para que le aprueben en PND no tanto para las iniciativas”. Por su lado, Roberto Angulo (comunicación personal, 16 de febrero de 2021) comentó que “(...) obviamente un gobierno tiene más contacto con su bancada. Y hacen más planes de apoyar artículos, y de cosas. Pero se hablaron con todas sin excepción. Incluyendo las Farc (ahora Comunes). Todos pasaron por DNP, sin excepción”. Los entrevistados coincidieron en que el pertenecer a un partido de gobierno facilitaba el acercamiento, mas no era determinante. Se mantuvo, en ese sentido, una apertura a escuchar y analizar las propuestas de todos los partidos.

Por lo tanto, los criterios que usó el Gobierno para analizar y tomar decisiones respecto a las proposiciones fueron el de pertinencia técnica y el de conexidad con el plan. Sin embargo, desde la perspectiva de los congresistas, se encontró que existían otros elementos relevantes para lograr

el aval del Gobierno en una proposición. Como ya se mencionó, ser ponente y/o coordinador ponente y pertenecer a un partido alineado con el Gobierno facilitaba el acercarse para poner en conocimiento las proposiciones y facilitar su aprobación. Adicionalmente, se encontró que la cercanía personal a los funcionarios de Gobierno y la aproximación desde una perspectiva técnica influía en la posibilidad de que las proposiciones se avalaran.

7.1.3. *El aporte de cada una de las ramas del poder público al Plan Nacional de Desarrollo*

Con la claridad del análisis anterior, ahora vale la pena conceptualizar sobre la incidencia de las proposiciones, como el aporte del Congreso al Plan. No se cuenta con una variable en la base de datos de las proposiciones para determinar si la proposición fue aceptada o no en el cuerpo del PND, con lo que se podría estudiar esta sección con mayor facilidad. Sin embargo, se puede usar una aproximación para determinar el aporte que tanto el Gobierno como el Congreso hicieron al resultado final del Plan Nacional de Desarrollo.

Para esto, se aplicó la metodología de Arantes y Couto (2009, 2010) utilizada por Andréa Marcondes de Freitas (2016) en su trabajo *Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil*. De acuerdo con la autora, para llevar a cabo esta metodología se debe “(...) deconstruir el proyecto original en unidades básicas, comparando estas con la ley que fue aprobada” (Marcondes de Freitas, 2016, p.10). Es decir, se deben encontrar las *provisiones*, con lo que se busca “(...) identificar la unidad más pequeña posible que contenga elementos legales” (Marcondes de Freitas, 2016, p.11), con el fin de, entre otros, identificar el aporte de cada una de las ramas y tener en cuenta los diferentes tipos de aportes que se hacen en el Legislativo, que va más allá de simplemente adicionar elementos²⁴.

El resultado de la aplicación de la metodología es que el Congreso de la República aportó cerca del 69 % del contenido final del plan, y el Gobierno nacional el restante 31 %. Esto llevaría a concluir que el aporte del Congreso de la República fue más del doble que el que realizó el Gobierno nacional al resultado final del PND 2018-2022; lo cual supondría privilegiar la afirmación de que el plan se enriquece en el Congreso.

Empero se deben hacer dos consideraciones. En primer lugar, por términos del alcance de esta investigación, este proceso se aplicó únicamente a uno de los tres componentes del plan: el

²⁴ En el anexo 5 se presentan las consideraciones para la aplicación de la metodología.

articulado de la ley del plan. Una expansión de esta investigación podría suponer aplicar esta metodología de análisis de las bases del plan y al presupuesto plurianual de inversiones. Sin embargo, se puede hipotetizar que el aporte del Congreso en estos componentes será mucho menor.

En segundo lugar, se debe considerar que la particularidad del proceso de discusión y aprobación del PND es el poder de objeción que el Gobierno Nacional tiene sobre las enmiendas propuestas por los congresistas. Es decir, que la mayoría de las modificaciones hechas son consentidas por el Gobierno y responderían entonces a una construcción conjunta (considerando que el congresista propone y el Gobierno aprueba). Lo que sí puede concluirse de los datos es que el trámite legislativo y la discusión que se da en este espacio enriquece el resultado final.

7.2. Las relaciones entre los congresistas y los funcionarios del Gobierno nacional

En esta sección se aborda el elemento central del análisis: cómo se dan las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República, y qué incidencia tienen en lo que se consigna en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, en esta sección se explora si hubo relaciones transaccionales entre el Ejecutivo y el Legislativo y cómo afectó la bandera de *cero mermelada* el trámite del Plan Nacional de Desarrollo.

7.2.1. Canales de interacción informal entre el Gobierno nacional y los congresistas

El primer elemento que se debe abordar para describir la relación entre los funcionarios de Gobierno y los congresistas son los canales a través de los cuáles interactúan. Estos se pueden clasificar en tres categorías: los canales formales, los informales y los intermedios. Los canales formales son aquellos que están predispuestos en la Constitución y en la ley para la interacción, como los debates del proyecto de ley que se dan en las comisiones constitucionales y las plenarias de las cámaras. Los canales intermedios son aquellos que no están explícitamente previstos en la ley, pero que tienen un grado de institucionalización, como las reuniones de ponentes. En este punto del texto ya se explicó y abordó la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo a través de estos canales en la sección 6.2.

Los canales de interacción informal son aquellos no previstos por la ley y que no están institucionalizados por los actores. Entre estos se encontraron tres: la conversación espontánea, las reuniones y conversaciones privadas, que se dan en medios electrónicos, los cuales se explican a continuación. El primero está relacionado con la asistencia a las reuniones de ponentes y es la conversación informal o no planeada que surge espontáneamente. Una representante a la Cámara

de un partido de Gobierno señaló que en el marco de las reuniones de ponentes es común que surja “(...) la posibilidad de hablar a veces con un ministro o con un director (...)” para “(...) ponerle en conocimiento como viene un tema (...)” lo que “(...) puede ayudar a que el ministro lo tenga en cuenta en ese momento”.

El segundo canal son las reuniones privadas y deliberadas que se acuerdan entre miembros del Gobierno nacional y los congresistas. En estas reuniones se tratan diversos temas, pero para los efectos de esta investigación se encontraron dos relevantes: los intereses de los congresistas –para hacer gestión, por ejemplo– y las proposiciones que estos presentaron al plan. Respecto a lo primero, el representante John Jairo Roldán (comunicación personal, 10 de marzo de 2021) afirmó que el objetivo es hacer la gestión que hace parte de la dinámica congresional normal:

“(...) ¿qué hacemos nosotros? Una gestión de los ministerios con el alcalde²⁵. Por ejemplo, yo soy de un municipio de Antioquia que se llama Yarumal. Norte de Antioquia, tercera categoría, 50 mil habitantes, y yo estudié en la escuela Epifanio Mejía. Yo tengo el derecho de ir con mi alcalde donde la Ministra de Educación a decirle ‘ministra, la escuela se está cayendo’”.

Respecto a las reuniones para discutir propuestas para modificar el plan, se pudo establecer que efectivamente sucedían, pero tiene una interpretación disímil entre los actores, especialmente de los partidos de oposición. El senador Iván Marulanda (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020) afirmó que estas conversaciones se daban entre “(...) congresistas de las bancadas de Gobierno y el Gobierno (...)” y que de estas no participaban “(...) naturalmente los miembros de la oposición y quienes pensamos que esta no es la manera de construir un PND (...)”, y las calificó como espacios “(...) invisibles (...)”.

Sin embargo, otros congresistas de oposición señalaron que sí tuvieron acercamientos con funcionarios del Gobierno nacional para presentar sus proposiciones. El representante Jorge Gómez (comunicación personal, 21 de noviembre de 2020), comentó que nunca se reunió con el ministro de Hacienda, pero que tuvo la oportunidad de hablar con la viceministra de Salud sobre la modificación que se pensaba realizar al subsidio a la oferta. La representante Juanita Goebertus

²⁵ Es decir, los congresistas actúan como intermediarios entre el Gobierno nacional y el Gobierno local, de manera que puedan agendarse espacios para la interacción de funcionarios de los dos niveles. En este caso al que se refiere el representante Roldán, el alcalde un municipio y un ministro.

(comunicación personal, 01 de febrero de 2021), por su lado, comentó que, para introducir unas modificaciones a las metas planteadas en materia de paz, lo realizó

“(…) presentando la propuesta a dos de los codirectores del plan, y pidiéndole una cita al subdirector de planeación que me la dio y que se terminaron volviendo dos o tres citas en donde le planteamos la argumentación de por qué queríamos cambiar esas metas, y ellos nos responden, en realidad de manera bastante diligente en comparación con lo que hoy tengo de interrelación con el Gobierno, donde nos responden ‘estas sí, por estas razones, estas no por esto’”.

En todo caso, los miembros del Gobierno nacional mencionaron que estas reuniones se manejaron con extremo cuidado y reglas claras. Para empezar, Diego Dorado (comunicación personal, 17 de febrero de 2021) señaló que se trató al máximo de “(…) no tener reuniones a puerta cerrada (…) con los congresistas (…)” y que se definió que sólo seis funcionarios específicos podían interactuar con los congresistas: “(…) el ministro de Hacienda, la directora de Planeación, los dos viceministros de Hacienda y los dos subdirectores de Planeación (…)”. Finalmente, esas reuniones se agendaban a través de los enlaces de las entidades en el Congreso.

Por lo tanto, se puede afirmar que existían dos tipos de reuniones privadas entre el Gobierno y congresistas. Las que informalmente se han denominado “a puerta cerrada”, en las que presuntamente habría negociaciones que tocarán los intereses de los congresistas sobre los que se pudiera llegar a acuerdo a cambio de su apoyo en el trámite legislativo; y las que se hacían a través del protocolo establecido por el Gobierno. Parece que las reuniones a las que hace referencia el senador Marulanda corresponden más al primer tipo, mientras que en las que participó la representante Goebertus coinciden con el segundo. Esta diferencia en la posición de los congresistas de oposición puede deberse al relacionamiento previo que la representante Goebertus refiere había tenido con los funcionarios de Gobierno.

El tercer canal de interacción informal sería las conversaciones privadas que se dan en medios electrónicos. Estas fueron mencionadas por el representante Jorge Gómez (comunicación personal, 21 de noviembre de 2020), quien afirmó que “(…) me imagino que hay cosas *non sanctas* que no se pueden decir ahí abiertamente, sino que se mandan mensajes por WhatsApp, muchas veces”. Sin embargo, aunque es probable que estas comunicaciones existan, no es posible conocer

su contenido ni fueron mencionadas en ningún otro punto de la investigación, por lo que no se tendrán en cuenta para el análisis.

7.2.2. *Relaciones transaccionales entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional*

El análisis de los canales de interacción entre los congresistas y los funcionarios del Gobierno permite introducir la pregunta de si hubo un carácter transaccional en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el trámite legislativo del PND. Es decir, si, eventualmente, el Gobierno nacional consintió o apoyó los intereses de algunos congresistas a cambio de contar con el suficiente apoyo –individual o colectivo– para conformar una mayoría que le permitiera que el plan fuera aprobado y, de ser así, cómo se manejó esa negociación en este trámite legislativo en particular.

Al respecto, la posición del representante John Jairo Roldán (comunicación personal, 10 de marzo de 2021) permite corroborar dos elementos que se habían señalado previamente en la revisión de literatura. En primer lugar, que los congresistas reconocen esas dos dimensiones que terminan amalgamadas en el término *mermelada*: la gestión legítima que estos hacen ante el Ejecutivo, y las prácticas clientelares que eventualmente se acercan a la corrupción. En segundo lugar, que la forma en que el Gobierno responde a estos intereses de los congresistas, en efecto, influye en la forma en que estos se comportan durante el trámite legislativo de iniciativas gubernamentales. En sus palabras,

“Hay una diferencia entre gestión y tráfico de influencias. Un tráfico de influencias es cuando yo cojo un ministro, lo amenazó, le digo, venga. (...) Es un tema de sentido común. (...) ahora, es un hilo muy delgadito. Una línea muy delgada. Pero eso es una función de nosotros: gestionar. (...) Ahora, ahora, yo me siento bien en un gobierno corresponsal. Yo voté por el Gobierno de Duque, me tienen en cuenta y me reconocen, yo también tengo en cuenta y reconozco”.

De la respuesta de una representante a la Cámara de un partido de Gobierno se puede entender el reconocimiento de la misma dualidad: el abogar por los intereses de la región que representa: “(...) quien ha sido electo por una región, su llamado es estar muy pendiente de qué hay para su región (...)”; versus la transparencia de estas prácticas, que “(...) acaba(n) la esencia de nuestra labor de representación política (...)”. Sin embargo, señaló que no le constaba personalmente que se diera ese tipo de relaciones transaccionales.

La senadora María del Rosario Guerra (comunicación personal, 2 de febrero de 2021) mencionó en su entrevista que efectivamente se da una negociación entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República, la cual está basada en argumentos: “(...) ha sido digamos un proceso de enriquecimiento, pero también de negociación en el buen sentido de la palabra (...). (U)na negociación argumentando. No (...) una negociación atada a puestos o contratos”.

La visión de los congresistas de oposición fue más crítica al respecto. El senador Iván Marulanda (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020), por ejemplo, explicó que se da un intercambio de apoyo al PND a cambio de que el Gobierno avale sus intereses en materia regional. Además, señala que esto les permite a los congresistas entablar relaciones transaccionales más allá del Plan Nacional de Desarrollo, ahora con la apropiación presupuestal para que se materialicen los proyectos aprobados:

“Entonces cada que hay una ley en que el Gobierno tiene interés, entonces estos congresistas pues le dicen al Gobierno pues ‘sí, con mucho gusto, aquí apoyamos, pero acuérdesse que en el PND hay una carretera que va a tal parte, entonces por favor volvamos esto una partida presupuestal y un contrato, y el voto mío está listo”.

El representante Óscar Tulio Lizcano (comunicación personal, 10 de febrero de 2021), permite poner esa idea en contexto. A lo largo de su entrevista, dio a entender que la negociación entre el Gobierno y el Congreso por elementos particulares del plan se da sobre unos recursos escasos o limitados. Es decir, contrario a la sensación de “abundancia”, esto impone un límite a la hora de trazar y llegar a acuerdos. En sus palabras: “Lo que pueden lo meten, pero por naturaleza sale deficitario”.

La posición del senador Iván Marulanda (comunicación personal, 14 de diciembre de 2020) es que el Congreso presiona al Gobierno para que apoye sus intereses a cambio de tramitar positivamente su agenda legislativa. Un ejemplo de esto es lo que ocurrió en el debate en las comisiones terceras y cuartas, con la presión ejercida por los partidos y la dificultad para que pasara el PND. La representante Katherine Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) afirmó que “(a)sí arrodillaron al Gobierno Nacional, así se hicieron las transacciones necesarias y hoy en día los partidos tradicionales votan con el Gobierno porque claramente se les *enmermeló* para que de ahí en adelante pudieran aprobar todos los proyectos económicos”.

La posición del senador Marulanda y la representante Miranda apuntan a un Congreso que tiene la capacidad de someter al Ejecutivo y tener una ventaja estratégica en que logran que el Gobierno apoye sus intereses a cambio de apoyar el plan. El representante Jorge Gómez (comunicación personal, 21 de noviembre de 2020), por otro lado, afirma que en realidad el Gobierno nacional utiliza la transaccionalidad como un mecanismo para presionar a los congresistas. En sus palabras:

“(…) hay una presión sobre los congresistas que tiene que ver con sus cuotas burocráticas, con el reconocimiento que el Gobierno les haga de sus gestiones, para algunas vueltas para sus territorios (...). No es ilegal que un congresista vaya y logre que haga un puente en un pueblo. Eso no es ilegal. Pero el Gobierno hace eso de tal forma que sea una herramienta de presión para los congresistas”.

La representante Juanita Goebertus (comunicación personal, 1 de febrero de 2021) señala que esta relación transaccional debilita al Congreso en dos sentidos. En primer lugar, en consonancia con el punto expresado por el representante Jorge Gómez (comunicación personal, 21 de noviembre de 2020), coartando la posibilidad de manifestar libremente su opinión toda vez que impone una contraprestación para el congresista: como ejemplo afirmó que un congresista podría pensar: “(…) si el Gobierno me ayudó para que ese proyecto saliera aprobado, que no sea nada ilegal, sino una gestión básica para un territorio, entonces ya mi contraprestación como congresista es que tengo que quedarme callado con todas las otras cosas”. En segundo lugar, limita su capacidad de llegar a acuerdos que signifiquen introducir en el PND líneas programáticas sólidas de los partidos. Es decir, la negociación por el apoyo del Congreso al proyecto de Gobierno se da “(…) por migajas (...)”.

7.2.3. Incidencia del estilo de negociación del Gobierno de Iván Duque Márquez en la relación con el Congreso de la República en el PND 2018-2022

Ya se mencionó que para el momento en que comenzó la discusión del PND, la visión de una relación que excluyera la negociación de intereses había afectado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente la posibilidad de conformar una coalición sólida de Gobierno en el Legislativo. El representante John Jairo Roldán (comunicación personal, 10 de marzo de 2021) explicó que el hecho de que el Gobierno de Iván Duque Márquez hubiera contado con el apoyo del Partido Liberal en campaña, y que este después no fuera tenido en cuenta para conformar el

Gobierno, resultó en su falta de apoyo para iniciativas del Ejecutivo en el Congreso. Esto lo ejemplificó con la Ley de Crecimiento Económico, en cuyo trámite él fue ponente y posteriormente debió ir en contra del proyecto en el segundo debate, dado que su partido había tomado la decisión de votarla negativamente como una bancada:

“Por ejemplo, cuando nosotros votamos negativo la Ley de Crecimiento Económico, el partido le mandó un mensaje al presidente diciendo ‘no, es que el Partido Liberal está alejado, como partido, del Gobierno’. Hay unas decisiones individuales de congresistas, pero el partido como partido está alejado”.

Respecto al estilo de negociación con el Congreso implementado por el Gobierno, la representante Katherine Miranda (comunicación personal, 18 de marzo de 2021) afirmó que “(...) fue una idea de campaña, pero (...) que el mismo Gobierno se dio cuenta que es muy difícil las relaciones del Ejecutivo con el (...)” el Congreso. Así, al final afirma que “(...) en la práctica se mantienen las mismas prácticas de los gobiernos anteriores”, es decir que la bandera de *cero mermelada* no se materializó.

La representante Juanita Goebertus (comunicación personal, 1 de febrero de 2021), por su parte, menciona que los comentarios que existían en el Congreso en el momento del trámite del Plan Nacional de Desarrollo era que los partidos independientes –el Partido Liberal y Cambio Radical– estaban presionando al Gobierno “(...) por cuenta de que no les estaban dando suficiente (...)”. Su lectura al respecto es que “(...) hubo como un primer año de Gobierno, de un Congreso todo independiente, libre, aprobando lo que quería y negando lo que quería (...)” lo cual fue “(...) un escenario ideal desde el punto de vista de la política de las ideas (...)”.

Esto permite suponer que el Gobierno inicialmente sí buscó plantear una relación con los congresistas basada en lo ideológico, excluyendo la gestión de los congresistas y los acuerdos que implicaran transacción sobre intereses de los legisladores. Sin embargo, para poder llegar a los acuerdos políticos que permitieran la aprobación del plan, el Gobierno tuvo que ceder en su pretensión de no tener ningún tipo de dinámica transaccional con los congresistas. Lo que se acaba de señalar coincide con lo que expresaron algunas de las personas del Gobierno que fueron entrevistadas. Rafael Puyana (comunicación personal, 5 de marzo de 2021) señaló que “(...) fue evidente que la política de no *mermelada* fue muy estricta y de hecho dificultó muchísimo la aprobación del plan (...)” y que

“(…) eso en parte explica el hecho de que al final en el articulado aprobado en el caso del [plan] del presidente Duque pues que para poder lograr los consensos pues también hay muchos artículos que entraron al plan, muchos artículos que tal vez no necesariamente hacen parte del corazón de lo que buscaban las bases del plan de desarrollo pero que fue parte de las formas de llegar a esos acuerdos políticos con distintos sectores o con congresistas en particular para lograr su apoyo al resto del plan”.

Por lo tanto, la bandera de *cero mermelada*, es decir la apuesta deliberada del Gobierno por no considerar los costos de transacción en el proceso legislativo, impactó la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, dificultando el trámite del PND. Dado que esto puso en riesgo la aprobación del Plan, el Gobierno se vio obligado a ceder y, aunque no hay pruebas concluyentes, hay indicios que posibilitan afirmar que existieron acuerdos de carácter transaccional que favorecieron los intereses de los congresistas –como el nombramiento de funcionarios o la aprobación de partidas presupuestales en favor de sus regiones– a cambio de su apoyo en el plan.

8. Conclusiones y recomendaciones de política pública

La particularidad del proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 consistió en una apuesta desde el Gobierno Nacional por construir unas relaciones con el Congreso de la República basadas en lo ideológico y excluyendo negociaciones transaccionales sobre los intereses de los Congresistas. Esto trajo una serie de efectos que muestran la relevancia que tiene la forma en que se abordan los costos de transacción en el proceso legislativo y es determinante en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Colombia.

Se pudo observar el fortalecimiento del Congreso como una rama del poder público, lo cual parece explicarse parcialmente por la apuesta legítima emprendida por este Gobierno de modificar la forma de interacción con el Congreso, lo cual incluso ya se había manifestado antes de que iniciara el trámite del PND en la dificultad para pasar la agenda legislativa del Gobierno y en la posición de independencia asumida por el Partido Liberal y Cambio Radical. Eso adicionalmente se tradujo en un mayor grado de discusión del proyecto del plan en el trámite legislativo.

El Gobierno inicialmente enfrentó este fortalecimiento del Congreso y su posición más crítica con el establecimiento de unos criterios claros para tramitar sus enmiendas y la definición

de unas reglas de juego para los contactos entre funcionarios y congresistas. Empero, tal y como sugiere al final del debate en las comisiones conjuntas, ante el riesgo de que el PND se hundiera y debiera ser aprobado por decreto, el Gobierno Nacional se vio obligado a ceder en su posición para obtener el apoyo de la mayoría necesaria.

Esto muestra que algunos partidos tuvieron la capacidad de establecer una posición estratégica ventajosa frente al Ejecutivo al actuar en conjunto, lo que eventualmente les permitió satisfacer los intereses –en este caso, bien que se reactivara la gestión o bien forzar negociaciones transaccionales– individuales de los legisladores. Del otro lado, el Gobierno tiene la posibilidad de ganar una posición estratégica frente a cada congresista individualmente, lo que le permite conseguir los votos necesarios para conformar la mayoría necesaria para pasar su agenda en el Congreso, similar a lo descrito previamente en el caso de Brasil por Pereira y Mueller (2004). Sin embargo, para comprobar esto se requiere un análisis más profundo que abarque otras iniciativas legislativas del Gobierno nacional.

Empero, debe señalarse que la presión por modificar la bandera de *cero mermelada* no es el único elemento que explica la forma en que se dieron las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las opiniones de los congresistas y funcionarios entrevistados, y el análisis de las enmiendas, sugieren que hubo una tendencia a actuaciones conjuntas de los congresistas que no sólo buscaban satisfacer sus intereses electorales. Las proposiciones de carácter presupuestal – *pork*– representó una porción mínima de las enmiendas presentadas por el Congreso. Así mismo, se observó una tendencia a actuaciones en bancada para la modificación del plan. El análisis señaló que el aporte del proceso legislativo al Plan Nacional de Desarrollo fue de aproximadamente un 70 %.

Esto permite establecer un contraste con otros análisis que se han hecho de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el análisis que hace Prieto (2001) sobre las relaciones del Gobierno y el Congreso durante el Gobierno de Andrés Pastrana, la autora concluye que el resultado de esta relación era un proceso ineficiente y poco democrático de producción de políticas públicas, que se explicaba por una negociación basada casi exclusivamente en los intereses clientelistas del ejecutivo y en un escenario fragmentado al punto de que “(...) cada congresista en Colombia es un partido político (...)” (De la Calle, H.; como se citó en Prieto, 2001). En cambio, el caso de estudio

analizado sugiere un Congreso con una organización más fuerte y consolidada que le permitió tener interacciones más allá de los intereses transaccionales.

Finalmente, se debe reconocer que estas conclusiones se derivan de este caso de estudio que obedece a unas circunstancias específicas. No podrían, entonces, tomarse como la regla general para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Colombia. Por lo tanto, no sería dable tomarlas como una regla general para otros casos del proceso legislativo en Colombia. Así mismo, la información que se recopiló corresponde a las opiniones y percepciones de los entrevistados, por lo que se debe considerar su subjetividad en el análisis. En todo caso, la investigación sirve para informar el análisis de las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República y su impacto en las políticas públicas que surgen del proceso legislativo.

8.1. Recomendaciones de política pública

A raíz de los hallazgos, se ofrecen las siguientes recomendaciones que están dirigidas al Congreso de la República y al Gobierno nacional. Estas se dividen dos: generales y particulares al trámite del PND. Así, para ajustar las relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República al marco de la separación de poderes, se recomienda:

A. Establecer un sistema de política distributiva para la internalización de los costos de transacción en el proceso legislativo. El vacío de un sistema que permita el reconocimiento de los intereses de los congresistas para sus regiones supone el que estos se tramiten de una forma poco transparente. Por eso, con base en la experiencia del sistema de cupos parlamentarios y el actual, es necesario establecer un sistema que dé cuenta de estos costos de transacción en el proceso legislativo.

B. Reconocer como legítimas las gestiones que los congresistas hacen ante el Gobierno nacional. Equiparar erróneamente las gestiones de los congresistas ante el Gobierno nacional con negociaciones transaccionales fue uno de los errores cometidos por el Gobierno de Iván Duque Márquez. Esta ambigüedad se debe abordar reconociendo estas gestiones como legítimas. Para eso, se puede seguir lo establecido en el modelo de Administración Pública Centrada en lo Legislativo de Rosenbloom (1983), donde este elemento es fundante y responde a cómo deberían interactuar estas dos ramas en un modelo de separación de poderes en democracia.

Como recomendaciones para mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo de manera específica, se recomienda:

A. Establecer reglas de juego claras para la interacción entre Gobierno nacional y congresistas. Uno de los elementos que contribuyó a la claridad en el proceso del PND 2018-2022 fue las reglas que se establecieron para la interacción entre los funcionarios del Gobierno Nacional y los congresistas. Entre estas se encuentra establecer quiénes son los funcionarios autorizados para interactuar con los congresistas y definir criterios claros para la aprobación de iniciativas, enmiendas o proposiciones que vengan de los congresistas.

B. Garantizar la transparencia de los espacios de discusión informal. El análisis mostró la importancia que cobran los canales de comunicación informal en el trámite del PND: las reuniones de ponentes, las reuniones privadas entre congresistas y funcionarios y las charlas sin agenda. Dada la prevalencia de la deliberación en estas discusiones informales y el hecho de que allí se dieran varios de los acuerdos, se deben establecer criterios que permitan su transparencia.

C. Aprovechar de los espacios de discusión formal. Enlazado con la recomendación anterior, los espacios de discusión formales se relegan, lo que supone que el debate que tiene lugar en estos espacios no tenga la profundidad que debiera. El aprovechamiento del tiempo para garantizar discusiones que permitan la exposición de todos los puntos es un elemento que respondería a las necesidades que se evidenciaron en el análisis.

D. Mejorar los mecanismos de recopilación de información en el trámite. Por último, es necesario mejorar los sistemas de recopilación de información al interior del Congreso de la República, dado que se evidenciaron inconsistencias en algunas de las fuentes y dificultad para acceder a estas.

8.2. Límites y futuras líneas de investigación

Respecto a los límites de esta investigación, se debe reiterar la dificultad para acceder a más información, ya fuera por la naturaleza sensible de esta –como lo relacionado con el contenido de las relaciones transaccionales que excedieran la labor de gestión de los congresistas–, o por la dificultad para concertar entrevistas con otros involucrados que pudieran suministrar más perspectivas del proceso que se analizó. En la medida en que lograr la recopilación de las posturas de todos los actores involucrados suponía una capacidad de procesamiento de datos costosa en

tiempo y esfuerzo, fue necesario construir tendencias asociadas a la orientación política que cada uno de los partidos declaró en el marco del Estatuto de Oposición, para la fecha del análisis.

Finalmente, como líneas de investigación futuras, esta investigación se contempla lo siguiente. En primer lugar, una investigación que se centre en la naturaleza y el contenido de las relaciones transaccionales que se dan en el trámite legislativo. Así mismo, vale la pena contrastar los hallazgos en materia de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo con los procesos de discusión y aprobación de PND anteriores y de otras leyes de iniciativa gubernamental. Por último, sería pertinente un estudio que permita mapear los intereses regionales que los congresistas tienen en el país y cómo afecta esto el resultado de política en el legislativo.

9. Referencias

- Arantes, R. and Couto, C. (2009), Uma constituição incomum. In: A Constituição de 1988: passado e futuro. Edited by CARVALHO, M. A. R. de. São Paulo: Hucitec, Anpocs, pp. 17–51.
- Arantes, R. and Couto, C. (2010), Construção democrática e modelos de Constituição. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 53, N° 03, pp. 545-585.
- Arboleda Zárate, L. y Gómez Polo, G. (19 de febrero de 2019). Arranca la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/arranca-la-discusion-del-plan-nacional-de-desarrollo/>
- Archer, R. P., & Shugart, M. S. (1997). The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. In *Presidentialism and democracy in Latin America* (pp. 110-159). Cambridge University Press.
- Basset, Y. (Febrero 18 de 2019). Duque insiste en gobernar sin los partidos, ¿será posible?. Recuperado de: <https://razonpublica.com/duque-insiste-en-gobernar-sin-los-partidos-sera-posible/>
- Cámara de Representantes. (s.f.). Ficha Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado – 311 de 2019 Cámara “Proyecto de ley por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022>
- Cárdenas, M., & Pachón, M. (2011). Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia. publicación del BID: El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? , 207-244.
- Carroll, R., & Pachón Buitrago, M. (2016). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia. In E. Alemán, & G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (1 ed., pp. 122 - 147). (Oxford studies in democratization; Vol. 1). Oxford University Press.
- Celedón, N. (02 de mayo de 2019). En 24 horas, Gobierno ratifica su quiebre con el Congreso y descoordine. La Silla Vacía. La Silla Nacional. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/24-horas-gobierno-ratifica-su-quiebre-Congreso-y-descoordine-71401>

Cepeda Ulloa, F. (2017). El Esquema Gobierno-Oposición en la administración de Barco. En C. Caballero Argáez (comp.), La presidencia de Virgilio Barco treinta años después (pp.43-54). Universidad de los Andes.

Congreso Visible. (2018). Estructura del Congreso 2018 – 2022. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://Congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/Congreso/estructura/>

Congreso Visible. (2018). Estructura del Congreso 2018 – 2022. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://Congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/Congreso/estructura/>

Congreso Visible. (s.f.). “Proyecto de ley por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. [Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia]”. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://Congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-por-la/9861/#tab=2>

de Secondat Montesquieu, C. L. (2018). El Espíritu de las leyes. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática. Recuperado de: <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>

DNP. (2018). Aspectos Constitucionales y Procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo: Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo. Bogotá. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aspectos %20constitucionales %20y %20procedimentales %20del %20Plan %20Nacional %20de %20Desarrollo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aspectos%20constitucionales%20y%20procedimentales%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf)

DNP. (s.f.). ABC del Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-ABC.aspx>

Freitas, A. M. D. (2016). Unboxing the active role of the Legislative Power in Brazil. Brazilian Political Science Review, 10(2).

Gaceta 130 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 131 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 133 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 135 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 136 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 246 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 272 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 273 de 2019 del Congreso de la República.

Gaceta 274 de 2019 del Congreso de la República.

Golden, M., y Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *The Annual Review of political Science*, (16), 73-99.

La Silla Vacía. (2018). *El dulce poder. Así funciona la política en Colombia*. Bogotá: Aguilar.

Leguizamo, A. (1997). *Los fondos de cofinanciación como herramienta de gasto social en Colombia*. (Tesis de grado para optar al título de Economista, Uniandes, Bogotá, Colombia).

Madison, J. (1 de febrero de 1778). *The Federalist Papers: No. 47. The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts*. New York Packet. Recuperado de: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed47.asp

Misión de Observación Electoral. (2018). Resultados electorales Elecciones legislativas y consultas interpartidistas 11 de marzo 2018. Recuperado de: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Resultados-Congreso-2018.pdf>

Misión de Observación Electoral. (2018). Resultados electorales Elecciones legislativas y consultas interpartidistas 11 de marzo 2018. Recuperado de: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Resultados-Congreso-2018.pdf>

Montoya, J.J. (2018). Quo Vadis?. Cien Días vistos por Cinep(94). Recuperado de: <https://www.revistaciendiascinep.com/home/quo-vadis/>

Ortiz, C. [@CataOrtizCo]. (22 de marzo de 2019). Nos derrotaron nuestra #PonenciaNegativa al Plan Nacional de Desarrollo. Ayer se debía empezar a votar el articulado del Gobierno. [Tweet] [Video adjunto]. Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/cataortizco/status/1109144411395493888>

Pachón Buitrago, M. (2003). *Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature rules, and Interactions with the Executive*. Preparado para la reunión de la Latin American Studies Association, Dallas, TX.

- Pachón, M., & Muñoz, M. (2020). Policy analysis and the legislature in Colombia. *Policy Analysis in Colombia*, 81.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2004). The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, 37(7), 781-815.
- Prieto, M. (2001). *The Bargaining Process Between the Executive and the Legislature in Colombia*. Dissertation Master of Science in Public Policy in Latin America. (Tesis de Maestría inédita). St. Antony's College. University of Oxford.
- Registraduría General de la Nación, ONU Mujeres y USAID. (s.f.). El camino hacia la paridad en el Congreso colombiano: La Representación Política de las Mujeres Después de las Elecciones 2018. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Participacion-Mujeres-.html>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). PREGUNTA PLEBISCITO. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/Pregunta-3.html>
- Rodríguez, L. A., & Maldonado, N. (2020). Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o “mermelada tóxica”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas*, 50 (132), pp. 1-28. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a01>
- Rosenbloom, D. (2001). “Whose Bureaucracy Is This, Anyway?” *Congress' 1946 Answer*. *Political Science and Politics* 34(04):773 – 777.
- Rosenbloom, D. (2002). *Building a legislative-centered public administration: Congress and the administrative state, 1946-1999*. University of Alabama Press.
- Senado de la República. (s.f.). Comisiones Constitucionales. Recuperado de: <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/constitucionales>
- Senado de la República. (s.f.). Ficha Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado – 311 de 2019 Cámara “Proyecto de ley por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/227-por-la-cual-se-expide-el-plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad>

Sin autor. (03 de abril de 2018). Implementación de la paz, tema que divide en la carrera presidencial. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/propuestas-de-candidatos-presidenciales-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-201026>

Sin autor. (16 de noviembre 2018). Aprobación de Duque se desplomó 26,6 puntos. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/aprobacion-de-duque-se-desplomo-26-6-puntos-en-noviembre-2018-294456>

Sin autor. (2018). “Gobernaré sin ningún tipo de mermelada”. Especiales Semana. Revista Semana. Recuperado de: https://especiales.semana.com/que-le-espera-al-nuevo-gobierno/Gobernare_sin_ningun_tipo_de_mermelada.html

Sin autor. (27 de septiembre de 2018). Duque y Uribe, 50 días de desencuentros. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-desencuentros-entre-ivan-duque-y-alvaro-uribe/584692/>

Sin autor. (29 de septiembre de 2018). Y sin mermelada, ¿cómo gobernará Iván Duque? Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/se-puede-gobernar-sin-mermelada-presidente-duque-quiere-eliminarla/585047/>

Sin autor. (9 de octubre de 2018). Duque en aprietos: gobierno con mayorías en solo tres de las siete comisiones del Senado. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/online/nacion/articulo/oposicion-gobierno-e-independientes-asi-quedo-el-senado/582415>

Sin autor. (Marzo 12 de 2018). Cámara: así quedó conformada. Política El Nuevo Siglo. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2018-asi-quedo-conformada-la-camara-de-representantes>

Vargas Lleras, G. (31 de marzo de 2019). Juego limpio. Desde la Presidencia se han ejercido presiones para aprobar proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/juego-limpio-columna-de-german-vargas-lleras-343800>

Vargas, J. E. (1999). Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo – Un análisis económico. En: Gandour. M. y Mejía. L. B. (Comp.). Hacia el rediseño del Estado, (pp. 225-250). Bogotá: DNP y Tercer Mundo Editores.

Varón Perea, M.M. (05 de diciembre de 2020). Quién Decide Qué y Por Qué. Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación. Universidad de los Andes.

Vile, M. J. C. (1998). Constitutionalism and the Separation of Powers: Vol. 2nd ed. Liberty Fund Inc.

10. Anexos

Anexo 1

Tabla 5. Distribución del Congreso de la República 2018-2022

Partido o movimiento político	Curules Senado	Curules Cámara	Curules totales
Centro Democrático	19	32	51
Cambio Radical	16	30	46
Partido Conservador	13	21	34
Partido Liberal	14	35	49
Partido de la U	14	25	39
Alianza Verde	9	9	18
Polo Democrático Alternativo	5	2	7
Coalición Decentes (ASI, UP, MAIS)	5	4	9
Partido Político Mira	3	1	4
Colombia Justa y Libres	3	1	4
Farc (ahora Comunes)	4	4	9
Colombia Humana	1	1	2
C.A. Santandereana	0	1	1
Opción Ciudadana	0	2	2
CJACN Playa Renaciente	0	1	1
CC La Mamucia	0	1	1
Total	106	170	276

Fuente: elaboración propia

Anexo 2

Tabla 6. Partidos y Estatuto de Oposición del Congreso de la República 2018-2022

Estatuto de oposición	Partido o movimiento político	Curules	Total	%
Gobierno	Centro Democrático	51	137	49 %
	Partido Conservador	34		
	Partido de la U	39		
	Partido Político Mira	4		
	Colombia Justa y Libres	4		
	C.A. Santandereana	1		
	Opción Ciudadana	2		
	CJACN Playa Renaciente	1		
	CC La Mamucia	1		
Independiente	Cambio Radical	46	95	34 %
	Partido Liberal	49		
Oposición	Alianza Verde	18	44	16 %
	Polo Democrático Alternativo	7		
	Coalición Decentes (ASI, UP, MAIS)	9		
	Farc (ahora Comunes)	8		
	Colombia Humana	2		

Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Contexto político en que se presenta el PND

Para posicionar el momento político en el que se dio la discusión del PND 2018-2022 es necesario considerar tres elementos: Las características del momento político en que se posesiona el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez, las particularidades del Gobierno Duque en relación con el partido que representaba y los efectos que su estilo de negociación tuvo en la configuración del poder político previo a la presentación del proyecto del plan.

En ese sentido, en primer lugar, se debe considerar que el momento político para el Gobierno que se eligiera en el cuatrienio 2018-2022 estaba atravesado por varios elementos. Por un lado, se debe considerar que el país había salido recientemente de un fuerte debate político y electoral alrededor de la aprobación del Acuerdo Final de Paz pactado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). El culmen de este proceso se dio el 2 de octubre de 2016. Ese día, los colombianos acudieron a las urnas para responder a la pregunta del plebiscito “¿Apoya usted el ‘Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?’” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.), concluyendo la jornada con la victoria de la respuesta negativa. La campaña por el ‘No’ había sido liderada por, entre otros, el Centro Democrático, partido al que pertenecía el entonces senador Iván Duque Márquez.

El debate por la implementación del acuerdo de paz fue significativo en la carrera presidencial, además del hecho de la victoria del ‘No’ sobre el plebiscito. Todos los candidatos tomaron una postura: Sergio Fajardo, Humberto de la Calle y Gustavo Petro, a favor de su implementación; Germán Vargas Lleras, crítico, a pesar de haber sido el vicepresidente del Gobierno que firmara el acuerdo; e Iván Duque, aunque de forma moderada, representando al sector que se había opuesto al mismo. Al respecto, un análisis del diario El Tiempo planteó que “(m)ientras que la mayoría de los candidatos favorables a continuar la política más importante del presidente Juan Manuel Santos (la paz) van por separado, los sectores que plantean cambios cuentan con un candidato único” (2018): Duque. Finalmente, Iván Duque Márquez llegó a la Presidencia de la República tras ganarle la segunda vuelta a Gustavo Petro Urrego el 17 de junio de 2018, posesionándose el 7 de agosto del mismo año.

El otro elemento que atravesaba el contexto político de las elecciones del 2018 fue la introducción del Estatuto de la Oposición, es decir una herramienta que lleva a que cada partido o

movimiento tome una posición respecto al Gobierno nacional –alineado (o de Gobierno), independiente u oposición–, buscando balancear el panorama político para aquellos que no estén alineados con este.

Así, tras la victoria de Iván Duque en las urnas, la coalición de Gobierno quedó conformada por el Centro Democrático, el Partido Conservador, el Partido MIRA, Colombia Justa y Libres, el Partido de la U (aunque el resultado fue muy ajustado y hay congresistas con posiciones disidentes) y Opción Ciudadana (además de los movimientos que en Cámara obtuvieron sólo un representante), sumando 137 escaños, es decir cerca del 49 % del Congreso. Del otro lado, la oposición se conformó por la Alianza Verde, el Polo Democrático, las Farc, los Decentes y Colombia Humana, sumando cerca de 45 congresistas, o 16 % del Congreso. Finalmente, Cambio Radical y el Partido Liberal se declararon independientes, sumando 95 votos, lo que representa cerca del 34 % del Congreso (Revista Semana, 2018)²⁶.

Ahora, es necesario considerar los elementos particulares que caracterizaban la llegada del Gobierno Duque, especialmente dado que este era el candidato del Centro Democrático. Este partido había liderado la oposición al Gobierno anterior, por lo que suponía una victoria de las ideas opositoras y, al menos esto era lo que se podía esperar, un giro en la agenda y prioridades del Gobierno. Adicionalmente, debe considerarse que el Centro Democrático fue fundado bajo las premisas y el liderazgo del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien además contaba con una curul en el Senado para el momento de la llegada del Gobierno Duque. En ese momento (y aún en el momento de escribir este análisis), Uribe Vélez era considerado el líder natural del Centro

²⁶ Un análisis más detallado de la conformación del Congreso de la República 2018 – 2022 muestra lo siguiente:

Las pasadas elecciones para el Congreso se llevaron a cabo el 11 de marzo de 2018. La composición (Congreso Visible, 2018) mostró una predominancia del Centro Democrático, partido que pasaría a ganar la presidencia de la república en el mismo año, con 51 curules en total (19 en Senado y 32 en Cámara). A este le siguieron el Partido Liberal con 49 curules (14 en Senado y 35 en Cámara), Cambio Radical con 46 (16 en Senado y 30 en Cámara), el Partido de la U con 39 (14 en Senado y 25 en Cámara), y el Partido Conservador (13 en Senado y 25 en Cámara). Estos representan los partidos mayoritarios y que tienen un corte más tradicional.

Los demás partidos, los alternativos o aquellos que representan movimientos más pequeños, no superaron las 20 curules en total. Estos son el Partido Verde con 9 congresistas en cada cámara, el Polo Democrático con 12 en total (5 en Senado y 7 en Cámara), la Coalición de la Decencia, la cual abarcó la unión de la ASI, la UP y el MAIS, con 9 (4 en Senado y 5 en Cámara), el Partido Mira y Colombia Justa y libre, cada uno con 4 (igualmente, 3 en Senado y 1 en Cámara), Opción Ciudadana con 2 congresistas en Cámara, y los movimientos C.A. Santandereana, CJACN Playa Renaciente y CC La Mamucia que obtuvieron, cada uno, un Representante a la Cámara. Finalmente, por las Farc se posesionaron 8 congresistas (4 en Senado y 4 en Cámara), y la fórmula de candidatos a Presidencia y Vicepresidencia de Colombia Humana ocuparon las curules del Estatuto de Oposición. En total, se encuentran activos 276 congresistas, dado que es necesario considerar la pérdida de la curul en el Senado de Aida Merlano, del Partido Conservador, la renuncia de Iván Márquez y la pérdida de la curul de Jesús Santrich, de las Farc, y la pérdida de investidura de Ángela María Robledo, por presunta doble militancia, esta última está en proceso de reintegración al Congreso, por lo que se cuenta en el análisis.

De acuerdo con un análisis de la Misión de Observación Electoral (2018), en el Senado hubo una renovación de aproximadamente el 28 %, con 29 senadores que ingresaron por primera vez. Mientras tanto 42 senadores repitieron y 24 ascendieron de la Cámara de Representantes. Por otro lado, en la Cámara de Representantes 35 representantes se reeligieron nuevamente, y aproximadamente 113 llegaron por primera vez, lo que supuso una renovación de cerca del 66 % de los escaños (El Nuevo Siglo, 2018).

Democrático, por lo que la victoria de un presidente que no era considerado como el líder de su partido le valieron al presidente Duque los cuestionamientos por su independencia²⁷.

Sin embargo, desde muy temprano se evidenciaron discrepancias entre el Gobierno y el partido de Gobierno. La prensa consignó que en diversos temas aparecieron discrepancias y fricciones entre Duque y Uribe: la posición sobre la Consulta Anticorrupción; la disposición para reunirse con el jefe del entonces partido Farc, Rodrigo Londoño; la preferencia por candidatos diferentes para la elección del contralor general de la República; y la discrepancia en materia legislativa frente a proyectos en materia de reforma tributaria y de la justicia (Revista Semana, 2018).

Por último, se debe considerar la posición y estrategia que el Gobierno Duque asumió en su relacionamiento con los partidos políticos y el Congreso de la República. En primer lugar, debe mencionarse que a Duque se le veía como un tecnócrata, que había construido un gabinete correspondiente a esa visión, lo que a la par suponía una dificultad para establecer un diálogo con el mundo político y con el mundo social (Montoya, 2018). Esto, adicionalmente, se complementó con su estrategia particular de Gobierno, que para el momento se reportó como novedosa, al menos en comparación con la de los Gobiernos anteriores.

Cuando Iván Duque se posesionó como presidente de la República, anunció que implementaría una política de *cero mermelada* en su Gobierno, en las relaciones con el Congreso de la República. En una entrevista que concedió para la Revista Semana, el presidente afirmó que entendía “(...) el deseo legítimo de los parlamentarios de llevar proyectos a sus regiones, pero (...)” que no iba a “(...) tener ni cupos indicativos, ni vamos a entrar en un triqui trueque de votos por cargos públicos o por contratos. No voy a gobernar con mermelada” (2018). El problema radicó en que el presidente usó un concepto amplio de *mermelada*. Es decir, su aproximación por lo que cortó la práctica de “(...) tranzar apoyos políticos en el legislativo por cargos públicos en el ejecutivo (...)” pero así mismo proscribió “(...) una versión benévola de la ‘mermelada que consiste en la legítima conformación de coaliciones políticas para gobernar” (Vélez Cabrera, 2019) y en el ejercicio de gestiones por parte de los congresistas ante el legislativo.

²⁷ Lamentablemente en este estudio no se indagó por la incidencia que esa dinámica tuvo en el proceso de discusión y aprobación del PND 2018-2022, por lo que podría quedar como una pregunta abierta para otra investigación.

Esto, por supuesto levantó preocupación por cómo afectaría la gobernabilidad del Gobierno asumir esta relación con el Congreso. La foto de los 100 días del Gobierno Duque llegó con la claridad de que el presidente no contaba con la *aplanadora* que habían tenido los dos gobiernos anteriores, y que se percibía como el resultado de una forma de relacionarse con el Congreso más propensa a hacer concesiones y contraprestaciones. Adicionalmente, para ese momento se registró un nivel de aprobación de 27,2 % en la encuesta de Invamer, lo que suponía una caída de 26 puntos porcentuales en comparación la misma medición realizada 2 meses antes (El Tiempo, 2018).

Basset (2019) comentó que el presidente parecía “(...) genuinamente convencido de que la forma tradicional como se han relacionado el Congreso y el Gobierno ha sido la causa de la ineficacia, la fragmentación y la corrupción política”, además de estar “(...) dispuesto a pagar el alto costo de su decisión”. Según el analista, el costo que esta posición supuso para el Gobierno fue el no poder conformar una coalición suficientemente sólida en el Congreso, lo que afectó su agenda legislativa del primer semestre de mandato: no pasaron los proyectos anticorrupción, se hundió la reforma a la justicia y se vició el “(...) contenido la reforma tributaria y la reforma política” (Basset, 2019).

Como una forma de maniobrar este panorama el Gobierno tomó tres medidas. La Revista Semana reportó que “(...) en cuanto a la burocracia (...)” se optó por no dar nuevos puestos para no quitárselos a quienes ya los tenían; mientras que respecto a las partidas presupuestarias para las regiones, se instó a los congresistas a “(...) participar en la elaboración de la Ley Anual de Presupuesto y en el Plan Nacional de Desarrollo para promover sus intereses regionales” (Revista Semana, 2019). Esto último coincide con lo reportado por El Espectador, de acuerdo con el cual, una voz liberal afirmó que “(l)o que sí es claro es que están mandando razones de que hay ‘cosas regionales’ sobre las que se puede hablar. Mejor dicho, que hay participación política para nosotros en ese nivel, para que no se note tanto” (Arboleda Zárate y Gómez Polo, 2019).

Finalmente, previo al inicio de las discusiones del PND, el Gobierno convocó a unas reuniones con los partidos políticos para discutir la agenda legislativa, particularmente el PND. Sin embargo, los partidos de oposición no fueron invitados (Arboleda Zárate y Gómez Polo, 2019); de los independientes, Cambio Radical manifestó su distancia, y el Partido Liberal su inasistencia (Basset, 2019); y en la coalición de Gobierno afirmaron que “(...) no ejercerán su rol como simples

notarios sin evaluar en detalle las propuestas del Ejecutivo (...)” (Arboleda Zárate y Gómez Polo, 2019).

Anexo 4

Tabla 7. Entrevistados

Rama del poder	Entidad	Contactados	Entrevistados
Congreso de la República	Senadores	4	2
	Representantes a la Cámara	10	6
	Miembros de UTL	3	3
Gobierno Nacional	Departamento Nacional de Planeación	4	3
	Ministerio de Hacienda	1	0
	Ministerio del Interior	2	0
Total		21	14

Fuente: elaboración propia

Anexo 5. Aplicación de la metodología de Andréa Marcondes de Freitas (2016)

Para esto, entonces, se clasifican las provisiones de la siguiente manera:

- Provisiones ejecutivas: aquellas que se encuentran en el proyecto inicial presentado por el Gobierno.
- Provisiones legislativas: aquellas que introduce el Congreso durante el trámite, previo al envío de la ley para sanción presidencial²⁸. Pueden ser de tres tipos: aditivas, eliminatorias o modificativas.
- Provisiones en la ley: Corresponde a aquellas que quedan en el texto legal que vienen sin alteración del texto inicial del Ejecutivo, más las adiciones del legislativo y menos los vetos presidenciales.

Para calcular el aporte de cada una de las ramas en el proceso, la autora propone el uso de las siguientes fórmulas:

Para calcular el aporte de la rama ejecutiva:

$$C_E = ((P_E - P_{Ls} - P_{Lm} - V_E) / T_{PL}) * 100$$

Para calcular el aporte de la rama legislativa:

$$C_L = ((P_{La} + P_{Lm} - V_L) / T_{PL}) * 100$$

Donde T_{PL} es el número total de provisiones que se convierten en ley, resultando de la siguiente fórmula:

$$T_{PL} = P_E + P_{La} - P_{Ls} - P_V$$

Las provisiones del Legislativo se denotan como

P_{La} = provisiones aditivas

P_{Ls} = provisiones eliminatorias

P_{Lm} = provisiones modificativas

P_E = provisiones ejecutivas

²⁸ Aquí se hace énfasis en este punto dado que el presidente tiene la posibilidad de vetar por inconveniencia o inconstitucionalidad las provisiones, lo cual también se tiene en cuenta en la metodología propuesta.

Y, finalmente, los vetos presidenciales se calculan como

$$P_V = V_E + V_L$$

Donde

V_E = vetos a provisiones ejecutivas

V_L = vetos a provisiones legislativas

Algunas consideraciones sobre la aplicación de la metodología. La operacionalización del concepto de provisión, lo que Marcondes de Freitas (2016) refiere como la unidad más básica de la ley, se concretó en los incisos: es decir, el análisis que se hizo partió, en general, de contar cada inciso como una provisión. Así mismo, dado que la ley y el proyecto inicial traían una serie de tablas, cada línea se contó como una provisión. Para realizar la comparación, se utilizó un software online de comparación de texto, de manera que cada artículo del proyecto de ley se buscó en la Ley 1955 de 2019 de manera que:

- Por cada provisión en el proyecto original, se contó una P_E .
- Cuando una de estas provisiones, comparado con la ley final, tenía alguna modificación significativa, se contaba una P_{Lm} ²⁹.
- Cuando una de estas provisiones no aparecía en la ley final, tenía alguna modificación significativa, se contaba una P_{Ls} .
- Cuando las provisiones se encontraban únicamente en la ley final, se contaba una P_{La} ³⁰.

Por lo tanto, considerando esto, es posible hacer el siguiente cálculo en el PND 2018-2022:

No hubo vetos en ningún sentido a la Ley 1955 de 2019, por lo que

$$P_V = V_E + V_L = 0$$

$$P_V = 0 + 0$$

$$P_V = 0$$

²⁹ No se tuvo en cuenta la modificación en la numeración de los artículos, ni los casos en que una sigla se cambiaba por el nombre completo que denotaba. Así mismo, se contó sólo una P_{Lm} sin importar la extensión de la modificación.

³⁰ Se tomó como P_{La} el agregar provisiones enteramente nuevas. Cuando dentro de una provisión ya existente se agregaban elementos, estos se contaron como una P_{Lm} .

De acuerdo con los cálculos realizados en el análisis,

$$P_{La} = 999$$

$$P_{Ls} = 161$$

$$P_{Lm} = 258$$

$$P_E = 975$$

Por lo tanto,

$$T_{PL} = P_E + P_{La} - P_{Ls} - P_V$$

$$T_{PL} = 975 + 999 - 161 - 0$$

$$T_{PL} = 1\ 813$$

Por lo tanto, el aporte de la rama ejecutiva es:

$$C_E = ((P_E - P_{Ls} - P_{Lm} - V_E) / T_{PL}) * 100$$

$$C_E = ((975 - 161 - 258 - 0) / 1813) * 100$$

$$C_E = 30,7 \%$$

Para calcular el aporte de la rama legislativa:

$$C_L = ((P_{La} + P_{Lm} - V_L) / T_{PL}) * 100$$

$$C_L = ((999 + 258 - 0) / 1813) * 100$$

$$C_L = 69,3 \%$$

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes