

La estrategia reformista del Gobierno flaquea en el Congreso

Por: JUAN DAVID LÓPEZ MORALES. 16/06/2023

El 20 de junio se acaba la primera legislatura del Congreso. A estas alturas, reformas como la laboral, la pensional y la penitenciaria podrían quedar archivadas y la de salud todavía no pasa del primer debate. El panorama se complica con los escándalos más recientes que rodean al alto gobierno.

Gustavo Petro fue congresista 20 años: 12 como representante a la Cámara y 8 como senador. Ese recorrido sugería que a su llegada a la Presidencia de la República manejaría con ingenio de ajedrecista su relación con el Congreso para sacar adelante su ambiciosa agenda reformista como primer mandatario de izquierda.

Termina la primera legislatura —el periodo de sesiones que va del 20 de julio al 20 de junio— de un Congreso en el que por primera vez una fuerza de izquierdas, el Pacto Histórico, llegó con el mayor número de congresistas: 20 senadores y 29 representantes, más los congresistas afines de otros movimientos políticos con los que se conformó la coalición. Pero el balance contradice esa impresión de un presidente avezado en los tejemanejes legislativos. Sus dos décadas por los pasillos del Capitolio Nacional no le han bastado a Petro y las grandes reformas a las que decidió apostarle en su primer año siguen en veremos.

Y además de la estrategia legislativa, escándalos políticos como el que llevó a la salida del Gobierno del exembajador en Venezuela, Armando Benedetti, y la exjefa de Gabinete, Laura Sarabia, amenazan su legitimidad ante las fuerzas políticas. Tanto que este 5 de junio el presidente de la Cámara, David Racero, [anunció](#) que los debates de las reformas quedan congelados para recomponer la coalición de gobierno porque la discusión de los proyectos “no puede ser mediada por factores externos”.

Para profundizar en la estrategia legislativa del Gobierno en este primer año consultamos a dos analistas: Beatriz Gil Orrego, coordinadora del programa [Congreso Visible](#), de la Universidad de Los Andes; y María Alejandra Victorino

Jiménez, coordinadora de incidencia política del [Exituto de Política Abierta](#).

TE PUEDE INTERESAR

[DERECHOS HUMANOS TRABAJO ARTÍCULOS](#)

[La política industrial reúne las grandes apuestas del gobierno Petro: ¿será ese el camino al cambio?](#)

[Por: Juan David López Morales](#)

UNA INESTABLE MAYORÍA OFICIALISTA

La distribución de fuerzas en el Congreso ha cambiado. Comenzó con una coalición de gobierno “variopinta”, según Beatriz Gil Orrego. Hasta el Partido Conservador, de derecha, se subió al gobierno, y solo el Centro Democrático se declaró opositor. “Iba a funcionar, en teoría, como cualquier otra legislatura en cualquier tipo de gobierno”, es decir, con mayorías suficientes para sacar adelante la agenda legislativa. Pero las diferencias ideológicas (y burocráticas) se impusieron: los conservadores y La U se salieron de la coalición y Cambio Radical pasó de la independencia a la oposición.

Además, “los miembros propios de la coalición también están encontrando puntos en donde no hay acuerdo, hay disidencias dentro del propio Pacto y la Alianza Verde”, dijo Gil Orrego. Eso le da la sensación de una fractura en el corazón de la coalición que fue evidente la semana pasada. El jueves, en plenaria de la Cámara, congresistas verdes discutieron por la reforma a la salud, pues varios representantes de esa y otras colectividades propusieron [archivar](#) el proyecto.

Victorino Jiménez lee estas disidencias de forma distinta. Para ella, este Congreso, sobre todo en la Cámara de Representantes, tuvo una renovación visible que se ha manifestado, por ejemplo, en una mayor “independencia y coherencia” de algunos congresistas que, aún siendo afines al Gobierno, le formulan críticas abiertas.

Esa renovación no solo se ve en el pulso político. En su labor de incidencia política, ella ha notado que el actual Congreso es más abierto a las agendas de la ciudadanía y los movimientos sociales, desde el uso regulado del [cannabis](#) hasta proyectos para atacar la [violencia política](#) contra las mujeres. Y no solo a las agendas: “Antes las organizaciones nos reportaban más dificultades y barreras, hoy

nos reportan que es más fácil encontrar y acceder a los congresistas”.

TE PUEDE INTERESAR

[DERECHOS HUMANOS SALUD ARTÍCULOS](#)

[¿Mantener o eliminar las EPS? El dilema de la reforma a la salud](#)

[Por: Juan David López Morales](#)

LA ESTRATEGIA NO HA SIDO EFICIENTE

El Gobierno le apostó a varios proyectos grandes para su primera legislatura, pero a excepción de la aprobación de la reforma tributaria y del Plan Nacional de Desarrollo, los resultados se quedan cortos. “Uno desde afuera no entiende por qué el Gobierno quemó todas sus naves con la reforma a la salud. Se desgastó, perdió tiempo y espacio en la agenda legislativa”, dijo Gil Orrego.

Además, para ella, tardó mucho en presentar iniciativas que por su grado de complejidad debió tener listas desde el año pasado:

- La reforma a la salud fue radicada en febrero, cuando ya llevaba meses en la discusión pública pese a no conocerse el borrador del proyecto. Fue aprobada en primer debate el 23 de mayo, con muchos cambios y después de la salida de la ministra Carolina Corcho. Le faltan tres debates más.
- La reforma laboral fue presentada el 16 de marzo, pero la ponencia para el primer debate apenas se radicó a mediados de mayo. El primer debate, en la Comisión Séptima, todavía no se ha dado.
- La pensional se presentó el 22 de marzo, pero la ponencia para su primer debate apenas se radicó la última semana de mayo. Tampoco se ha debatido.
- Con un perfil más bajo, la reforma penitenciaria se radicó en febrero y aunque se presentó la ponencia para primer debate el 9 de mayo, aún no se debate.
- La Ley de Sometimiento para la paz total se radicó el 15 de marzo, pero la ponencia para primer debate apenas se presentó la semana pasada y está pendiente de que la Comisión Primera del Senado la debata.

Y estos tiempos son importantes porque, como nos explicó Gil Orrego, cuando termina la legislatura y no tienen ni un debate, quedan archivadas. En este

escenario, solo se salvaría la reforma a la salud. Las demás tendrían que ser presentadas por el Gobierno de nuevo el próximo semestre, desde cero, con el agravante de que para entonces muchos congresistas estarán enfocados en las elecciones regionales de octubre.

A este análisis, Victorino Jiménez le agrega que no solo se trata del tiempo disponible, sino de qué tan concertada llegue una reforma al Congreso: “Si presentas una reforma concertada con buena participación, sólida y bien justificada, los tiempos de negociación van a ser mucho menores y va a pasar más rápido en el Congreso”. Y con cada reforma ha sido distinto: mientras que la de salud fue criticada desde el principio por falta de concertación con los gremios y las EPS, la laboral ha tenido más escenarios de diálogo y comunicación previos al trámite.

Ahora bien, ¿basta con evaluar el retraso en los debates para analizar si la estrategia del Gobierno ha fallado? La analista de Exituto cree que hay más criterios. Después de conversar esta pregunta con su equipo, encontró que para algunas personas la estrategia sí funcionó porque logró poner las reformas en la agenda, pero que el gobierno no midió su fuerza de negociación. Para otras, no funcionó porque lo que ha avanzado no corresponde con el núcleo de lo que Petro venía proponiendo. Por ejemplo, la reforma de salud avanza sin la idea inicial de eliminar las EPS. Ambas posiciones coinciden en señalar que no tenía otra opción, pues era de esperar que para la siguiente legislatura tendría menor poder en el Congreso.

TE PUEDE INTERESAR

[HERRAMIENTAS DERECHOS HUMANOS SALUD MANUALES Y BARAJAS](#)

[Anatomía del modelo de salud que busca el Gobierno Petro](#)

[Por: MUTANTE](#)

Y para ella, la efectividad de la estrategia no está solo en la posibilidad de sacar adelante las reformas, sino en que estas correspondan en lo fundamental con la visión de cambio que el Gobierno prometió. Si el Congreso las cambia de raíz, así salgan adelante, no podrían anotarse como triunfos del Gobierno.

Desde otra perspectiva, para la coordinadora de Congreso Visible “a veces es mejor tener una reformita a no tener ninguna reforma”. Para ella, es importante tener en

cuenta que en nuestra historia los avances sociales han llegado en los gobiernos más liberales. “El problema no es que tengan una idea reformista, sino que la estrategia que emplearon no fue la mejor, no fue eficiente”, nos dijo.

Y esa estrategia pasa por muchas variables. Por ejemplo, dice que si sabían que las tres reformas sociales tendrían que comenzar por la Comisión Séptima de Cámara y Senado, tendrían que haberse asegurado de que las presidencias de estas fueran ocupadas por personas con habilidad y experiencia política. La del Senado es presidida por Norma Hurtado, senadora del Partido de la U, mientras la de la Cámara es ocupada por Agmeth Escaf, representante ‘primíparo’ del Pacto Histórico.

AFECTADAS POR LOS PULSOS DE PODER

Además de la estrategia legislativa del Gobierno, los juegos de poder con el Legislativo también pueden entorpecer sus reformas. Es decir, la negociación que tiene que hacer con cada partido y hasta con cada congresista puede afectar que estos apoyen o no los proyectos. Muestra de esto es que otros proyectos que también pueden calificarse como progresistas, pero que no salieron del Gobierno, sí han logrado avanzar en esta legislatura.

Por ejemplo, el de regulación del cannabis de uso adulto. “Tal vez porque lleva discutiéndose más de 10 años, entonces, hay un acuerdo y una claridad sobre lo que se pretende”, consideró Gil Orrego. Aunque el Gobierno la apoya, esta iniciativa no fue formulada por sus ministerios, sino por congresistas que están a dos debates de lograr que se apruebe. Y algo similar sucede con la jurisdicción agraria, que está a un debate de su aprobación. Esta “es una deuda con los acuerdos de paz, quizás ya era suficientemente claro para el Legislativo la importancia de sacarlo adelante”.

María Alejandra Victorino Jiménez coincide en que la diferencia entre los proyectos que avanzan y los que no “viene del juego político”, y que eso se evidencia en la relación con partidos como La U y el Conservador, donde no prima la convicción sino la negociación. Y no solo en términos burocráticos. “Detrás de esas tres reformas (salud, laboral y pensional) hay negocios” y por eso el pulso se hace más difícil.

En cambio otras iniciativas que se aprobaron, como el Acuerdo de Escazú y la ley contra la violencia política que sufren las mujeres, o que avanzaron, como la reforma

a la Ley 30 de educación superior, son victorias de la organización y presión que, desde antes de este Gobierno, ya venían ejerciendo las organizaciones sociales.

Pero los pulsos de poder no se reducen a la negociación política y burocrática. La aprobación del Presidente, según la [encuesta Invamer](#), ha caído de 50 % (noviembre 2022) a 33,8 % (mayo de 2023). A esto se suma la crisis que llevó a que salieran del Gobierno Armando Benedetti y Laura Sarabia, en medio de denuncias por presuntas interceptaciones ilegales y enfrentamientos entre los dos exfuncionarios, que tensa más la relación del gobierno con los partidos.

Mientras los más cercanos buscan desligar a Petro de cualquier responsabilidad, como el representante [Alejandro Ocampo](#), la oposición en voz de Miguel Uribe se aventura a [calificar](#) estos hechos como “el escándalo político más grande en la historia de Colombia”, comparable con [el proceso 8.000](#). Según la representante Catherine Juvinao, crítica del Gobierno pese a hacer parte de la coalición, este episodio tendrá un “coletazo en el Congreso, afectando la gobernabilidad en el trámite de las reformas”. Juvinao [dijo](#) que sale golpeado el imaginario de un proyecto de cambio y que esto afecta “a toda su bancada de congresistas”.

SEÑALES PARA EL FUTURO

La primera legislatura del Congreso en el primer año del gobierno de Petro da algunas pistas de lo que podría suceder en los tres años restantes. María Alejandra Victorino Jiménez resalta tres.

Primero, dice que al Gobierno le seguirá costando mantener el lenguaje activista “de seguir en campaña” y sin un plan claro, como si todavía ejercieran la oposición. “Eso puede empezar a apartar a personas cercanas de su propia coalición”, dijo.

En segundo lugar, señaló que hasta ahora el Gobierno “no ha logrado consolidar una estrategia de diálogo efectivo” que tendría que notarse en la concertación de las grandes reformas. Eso podría terminar por desmotivar a las bases sociales de su proyecto político y por acrecentar la oposición ciudadana.

Y tercero, sobre la estrategia de negociación, señaló que “si no mejora esa fórmula en la que se presenta al Congreso, no para generar acuerdos sino para imponer” incluso pidiendo renunciaciones protocolarias de viceministros para presionar a los partidos políticos; si sigue “tratando a sus amigos como sus opositores”, se va a

quedar sin juego político para la negociación en adelante.

Con esto, y sumado al contexto de las elecciones de octubre, el panorama puede ser más confrontativo de aquí en adelante y el Gobierno puede quedar más aislado, concluyó la analista de Exituto: “Quedarse sin base social y sin masa partidaria es supremamente perjudicial si su estrategia sigue siendo que la gente salga a defender las reformas en las calles.”

Beatriz Gil Orrego coincide en la importancia de las elecciones locales y regionales para el balance de fuerzas en las siguientes legislaturas, pues los partidos que resulten triunfantes en las principales plazas llegarán fortalecidos a cualquier escenario de negociación con el Gobierno. Y si sigue perdiendo a los partidos, la estrategia que queda es la negociación uno a uno con los congresistas, “lo que hace que el proceso sea más costoso en tiempos, dineros y eficiente para tramitar”.

Por ahora, las principales apuestas del Gobierno naufragan entre ausentismos que impiden constituir el *quórum* necesario para debatir y decidir, una coalición que se fracciona, tiempos que juegan en contra y una ciudadanía que, como lo demuestran las encuestas, no está satisfecha. En este tablero, la promesa de cambio camina lento.

[LEER EL ARTÍCULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ](#)

Fotografía: Mutante. Laura Hernández

Fecha de creación
2023/06/16