

LA PERSISTENCIA DEL BAJO DESEMPEÑO INSTITUTCIONAL: EL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002-2012

SERGIO VALDIVIESO LEÓN

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
OMAR DARÍO PEÑA NIÑO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013

## TABLA DE CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Resumen</b> .....   | <b>0</b>  |
| <b>Introducción</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>Capítulo 1: Marco teórico</b> .....   | <b>4</b>  |
| 1.1. <i>El Desempeño Institucional / Evaluación de las Instituciones</i> .....     | 4         |
| 1.2. <i>La evaluación de las Instituciones en Colombia y América Latina</i> .....  | 11        |
| 1.3. <i>La evaluación del Congreso</i> .....                                       | 15        |
| 1.4. <i>La evaluación del Congreso en Colombia</i> .....                           | 18        |
| <b>Capítulo 2: Metodología y Presentación del Estudio de Caso</b> .....            | <b>20</b> |
| 2.1. <i>Criterios y manejo de la información</i> .....                             | 21        |
| 2.1.1. <i>Abordaje del estudio de caso</i> .....                                   | 21        |
| 2.1.2. <i>Concepto de autoridad, sus componentes y su operacionalización</i> ..... | 24        |
| 2.1.3. <i>Indicadores de autonomía y desarrollo del Congreso</i> .....             | 25        |
| 2.2. <i>Adaptación de la propuesta</i> .....                                       | 30        |
| <b>Capítulo 3: Análisis e interpretación de resultados</b> .....                   | <b>35</b> |
| 3.1. <i>Presentación de resultados y asociación esperada</i> .....                 | 36        |
| 3.1.1. <i>Senado de la República</i> .....   | 36        |
| 3.1.2. <i>Cámara de Representantes</i> .....                                       | 37        |
| 3.1.3. <i>Asociaciones esperadas</i> .....   | 38        |
| 3.2. <i>Relaciones obtenidas y comprobación de hipótesis</i> .....                 | 39        |
| 3.2.1. <i>Resultados Senado de la República</i> .....                              | 40        |
| 3.2.2. <i>Resultados Cámara de Representantes</i> .....                            | 44        |
| <b>Capítulo 4: Conclusiones</b> .....  | <b>48</b> |
| <b>Bibliografía</b> .....  | <b>51</b> |
| <b>Anexos</b> .....  | <b>54</b> |

## LISTA DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Cuatro dimensiones de las instituciones públicas. ....                | 5  |
| Tabla 2. Variables dependientes y sus componentes. ....                        | 7  |
| Tabla 3. Tipología institucional de Evans. ....                                | 9  |
| Tabla 4. Variable independiente y sus componentes. ....                        | 11 |
| Tabla 5. Organismos enfocados a la evaluación institucional en Colombia ....   | 14 |
| Tabla 6. Conceptualización de la variable Autonomía Empoderada ....            | 28 |
| Tabla 7. Conceptualización de la variable Desarrollo Institucional ....        | 30 |
| Tabla 8. Marco adoptado. Variable independiente y variables dependientes. .... | 31 |
| Tabla 9. Componentes desagregados encuesta EDI ....                            | 32 |
| Tabla 10. Niveles de riesgo. ITN 2008-2009. ....                               | 34 |
| Tabla 11. Marco adoptado. Relación esperada ....                               | 39 |
| Tabla 12. Resultados Variable Independiente Autoridad fragmentada.....         | 40 |
| Tabla 13. Resultados Variable Dependiente Autonomía empoderada ....            | 41 |
| Tabla 14. Resultados Variable Dependiente Desarrollo institucional.....        | 42 |
| Tabla 15. Resultados Variable Independiente Autoridad fragmentada.....         | 44 |
| Tabla 16. Resultados Variable Dependiente Autonomía empoderada ....            | 45 |
| Tabla 17. Resultados Variable Dependiente Desarrollo institucional ....        | 46 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfica 1. Senado - Coalición vs. Éxito legislativo.. .... | 42 |
| Gráfica 2. Senado - Disciplina vs. Éxito legislativo.....  | 42 |
| Gráfica 3. Senado - Coalición vs. Transparencia ....       | 43 |
| Gráfica 4. Senado - Disciplina vs. Transparencia.....      | 43 |
| Gráfica 5. Cámara - Coalición vs. Éxito legislativo ....   | 47 |
| Gráfica 6. Cámara - Disciplina vs. Éxito legislativo ....  | 47 |
| Gráfica 7. Cámara - Coalición vs. Transparencia.....       | 47 |
| Gráfica 8. Cámara - Disciplina vs. Transparencia ....      | 47 |

## LISTA DE ANEXOS

|  |    |
|--|----|
| Anexo 1. Confianza en el Congreso Nacional de Colombia .....   | 55 |
| Anexo 2. Percepción de corrupción en América Latina .....  | 56 |
| Anexo 3. Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2002-2006 .....                                 | 57 |
| Anexo 4. Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2006-2010 .....                                 | 59 |
| Anexo 5. Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2010-2014 .....                                 | 61 |
| Anexo 6. Resultados Encuesta Desempeño Institucional DANE – Ambiente<br>Institucional y sus componentes .....  | 62 |
| Anexo 7. Resultados Encuesta Desempeño Institucional DANE – Desempeño<br>Institucional y sus componentes ..... | 64 |
| Anexo 8. Resultados Senado de la República para la variable independiente<br>Autoridad Fragmentada .....       | 67 |
| Anexo 9. Resultados Senado de la República para la variable dependiente<br>Autonomía empoderada .....          | 68 |
| Anexo 10. Resultados Senado de la República para la variable dependiente<br>Desarrollo institucional .....     | 69 |
| Anexo 11. Resultados Cámara de Representantes para la variable independiente<br>Autoridad fragmentada .....    | 70 |
| Anexo 12. Resultados Cámara de Representantes para la variable dependiente<br>Autonomía empoderada .....       | 71 |
| Anexo 13. Resultados Cámara de Representantes para la variable dependiente<br>Desarrollo institucional .....   | 72 |
| Anexo 14. Senado - Relación variable independiente vs. Autonomía empoderada.....                               | 73 |
| Anexo 15. Senado - Relación variable independiente vs. Desarrollo institucional .....                          | 75 |
| Anexo 16. Cámara de Representantes - Relación variable independiente vs. Autonomía<br>empoderada .....         | 79 |
| Anexo 17. Cámara de Representantes - Relación variable independiente vs. Desarrollo<br>institucional .....     | 81 |

## Resumen

Esta investigación tiene como objetivo evaluar el desempeño del Congreso de la República de Colombia (Senado y Cámara) para el periodo 2002 -2012, con el propósito de establecer si el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) que caracteriza su conformación se encuentra relacionada a su nivel de desarrollo institucional y autonomía alcanzada posteriormente.

Contrario a la literatura tradicional en la materia, según el marco analítico adoptado en el trabajo, se considera que un gobierno dividido y una menor disciplina partidista conducen a una mayor autonomía y desarrollo institucional de la organización política.

En este sentido, es clave identificar de qué manera la formación de coaliciones que ha caracterizado los marcos de gobernabilidad en Colombia desde 1998 y la mayor centralización de las decisiones partidistas promovida por las reformas políticas de 2003, son la fuente de que el Congreso se encuentre en un escenario de pérdida de autonomía y en una trampa de bajo desarrollo institucional, que se caracteriza por una labor legislativa ilegítima e inocua.

El trabajo hace un paralelo entre las administraciones de Uribe y Santos, para identificar si hubo diferencias o se mantuvo un patrón de comportamiento en el órgano legislativo colombiano en el periodo analizado. Esto a través de un análisis descriptivo de los datos obtenidos dentro del modelo de análisis adoptado.

Los principales hallazgos caracterizan al Congreso como una institución con poca autoridad fragmentada, lo cual se asocia con un nivel positivo de autonomía pero arroja niveles precarios de desarrollo institucional. En este sentido, el modelo apunta hacia la conveniencia de gobiernos divididos para promover los niveles de desarrollo institucional del Congreso colombiano.

**Palabras clave:** Evaluación institucional, asimetría institucional, trampa de bajo desarrollo, Autoridad Fragmentada, Autonomía.

## Introducción

El análisis del desempeño institucional permite establecer la capacidad que las instituciones tienen en el cumplimiento del papel que les corresponde en una determinada organización social. De ahí que sea de gran utilidad evaluar el desempeño del Congreso de la República de Colombia, órgano que ha sido tradicionalmente muy cuestionado por sus labores. Recientemente los escándalos sobre la reforma a la justicia y los salarios de los congresistas han contribuido a minar aún más su credibilidad y legitimidad.

Este órgano, en la tradicional división tripartita del poder público, constituye la rama legislativa y es un instrumento de expresión de la democracia representativa, de tal manera que quienes lo integran han de realizar en nombre de los ciudadanos esa crucial tarea, y por ello deben tener elevados estándares de desempeño y estar conformados por las personas más idóneas.

El Congreso de la República de Colombia presenta un rasgo característico en términos de su desempeño, relacionado con la confluencia entre fortaleza y precariedad institucional traído a colación por el autor César Rodríguez en un capítulo del libro *“Las Instituciones en Colombia: un análisis sociológico”* (Rodríguez y Portes, 2012, p. 84). Esta característica se encuentra dada por “una combinación de factores sociales, económicos y políticos” (Rodríguez y Portes, 2012, p. 84), entre los cuales sobresalen la geografía nacional, el narcotráfico y el clientelismo, que desencadena en una fortaleza institucional en el centro y una precariedad institucional en la periferia. De hecho, tal como menciona el autor, tras las elecciones del año 2006 un gran número de congresistas resultaron enjuiciados o condenados por investigaciones que los ligaron con vínculos con grupos paramilitares (Rodríguez y Portes, 2012, p. 85), ejemplificando la precariedad institucional en la periferia.

Este hecho lleva a caracterizar el problema de fondo en el sentido que el Congreso de Colombia se encuentra en una inercia en su desempeño que se caracteriza por una gran dificultad o aún imposibilidad para modernizarse. En este

sentido, es clave identificar de qué manera la formación de coaliciones que ha caracterizado los marcos de gobernabilidad en Colombia desde 1998 y la mayor centralización de las decisiones partidistas promovida por las reformas políticas de 2003, son la causa de que el Congreso se encuentre en un escenario de pérdida de autonomía y en una trampa de bajo desarrollo institucional, que se caracteriza por una labor legislativa ilegítima e inocua.

En razón al problema planteado, la presente investigación busca, por medio de un análisis descriptivo, realizar una evaluación del desempeño institucional del Congreso de la República de Colombia (Senado y Cámara) a lo largo de las administraciones de Uribe y Santos. De esta forma se busca determinar *¿Cómo el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) imperante en el Congreso de Colombia está asociada al desarrollo institucional y la autonomía del mismo?*

Se plantea como objetivo general, *establecer si el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) que caracteriza la conformación del Congreso de Colombia está asociada a su nivel de desarrollo institucional y autonomía*. En relación a lo anterior en el marco de esta investigación se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Conceptualizar el marco adoptado de evaluación a las instituciones públicas.
- Establecer la composición de coaliciones durante los gobiernos de Uribe y Santos y el grado de disciplina partidista de las mismas.
- Adaptar una herramienta de evaluación institucional propuesta por John Ackerman para determinar la relación entre el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) del Congreso de Colombia con su desarrollo institucional y su grado de autonomía.
- Establecer conclusiones/recomendaciones para mejorar el desempeño institucional del Congreso a través de la aplicación del marco adoptado.

En base a lo anterior se propone la siguiente hipótesis de trabajo: *un gobierno dividido y una menor disciplina partidista (autoridad fragmentada) conducen a una mayor autonomía y desarrollo institucional del Congreso de*

*Colombia*. De allí que la investigación busque demostrar la relación que tiene el tipo de autoridad, determinada por la conformación de coaliciones y el grado de disciplina, en el nivel de desarrollo institucional y autonomía del Congreso.

El tema del desempeño institucional del Congreso en Colombia ha sido trabajado desde distintas ópticas con enfoques relacionados a la ciencia política. El buen desempeño del Congreso se constituye en un medio para llevar a cabo constantes reformas que necesita el país y que sin duda impactan el ámbito de la ciencia política.

Al seleccionar el Congreso como estudio de caso, se parte de considerar su papel crucial en una sociedad llamada a expresarse a través de quienes la representan en el órgano de poder encargado de expedir las normas, en una coyuntura durante la cual son necesarios importantes ajustes institucionales para enfrentar la crítica coyuntura por la que atraviesa Colombia. El país avanza hacia una profunda inserción internacional, muestra buenos indicadores de recuperación en materia de seguridad, está llegando a ser un actor regional significativo y se encuentra desde hace cerca de dos años adelantando un proceso de contactos y diálogos, con buenas posibilidades de éxito, con las FARC, grupo subversivo con el que durante cerca de 50 años mantiene un conflicto armado.

Colombia necesitará en el futuro inmediato grandes reformas constitucionales y legales para asegurarle el sustento necesario a tales expectativas. Deberán adelantarse en las Cámaras legislativas debates de gran trascendencia, donde sea posible encontrar el manejo más apropiado para garantizar la consolidación de los procesos ya en marcha en esos campos de la actividad nacional, contando con hechos tan innegables como la creciente polarización en materia del enfoque de seguridad, el modelo económico, las relaciones internacionales, entre tantos otros, que hace aún más exigente el desempeño apropiado del Congreso Nacional.

La forma de abordar el estudio se basa en una metodología de corte descriptivo y análisis de información de acuerdo al modelo de evaluación de instituciones propuesto por John Ackerman. La aplicación de dicho modelo al caso



particular del Congreso colombiano busca establecer la relación entre el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) que caracteriza su conformación y su nivel de desarrollo institucional y autonomía alcanzada posteriormente.

Para realizar el presente análisis, el trabajo consta de cuatro partes. Primero, una explicación del marco teórico bajo el cual se analizan los principales elementos conceptuales en un marco sobre la evaluación de las organizaciones políticas. Segundo, una descripción de la metodología propuesta para abordar el análisis. Tercero, un análisis descriptivo que relacione el tipo de autoridad del Congreso con su nivel de desarrollo institucional y autonomía. Por último, en la cuarta sección, se desarrollarán las conclusiones y se plantearán recomendaciones para modernizar el congreso o para guiar los esfuerzos existentes.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

El presente capítulo muestra los elementos teóricos mediante los cuales se aborda el análisis del desempeño institucional con el propósito de evidenciar la perspectiva adoptada para encausar el estudio hacia el Congreso colombiano. El capítulo estará compuesto por cuatro temáticas: el marco general del desempeño institucional, la evaluación de las instituciones en Colombia y América Latina, la evaluación del Congreso y el caso específico de la evaluación del Congreso colombiano.

### **1.1 El Desempeño Institucional / Evaluación de las instituciones**

La medición del desempeño institucional será abordado a partir de una mirada interdisciplinaria y novedosa realizada por John Ackerman en su libro *“Organismos autónomos y democracia: el caso de México”*, y complementada por el enfoque dado al “desarrollo institucional” por parte de Cesar Rodríguez en un capítulo del libro *“Las Instituciones en Colombia: un análisis sociológico”*.

En cuanto al desempeño institucional, el autor plantea una serie de dimensiones institucionales que permiten aplicar un marco de medición del

desempeño institucional pertinente para el presente estudio. Aun cuando el análisis de Ackerman se centra en “entidades de vigilancia” dirigidas hacia la rendición de cuentas en México, las variables utilizadas, y sus componentes, constituyen un modelo de gran relevancia para el estudio del desempeño institucional del Congreso colombiano, como se expondrá a continuación.

Como punto de partida es importante resaltar que Ackerman se empeña en “repensar” las instituciones políticas, intentando ir más allá de la cuestión relativa al diseño institucional o “ingeniería institucional” (Ackerman, 2007, p. 24). Con este propósito, diseña un modelo que permite diferenciar el estudio de las instituciones entre variables independientes y variables dependientes, y a su vez relacionarlas tanto con el “diseño institucional” como con el “desarrollo institucional”. Esto se resume en la Tabla 1:

Tabla 1. Cuatro dimensiones de las instituciones públicas.

|  | <b>Diseño institucional</b> | <b>Desarrollo Institucional</b> |
|--|-----------------------------|---------------------------------|
| <b>Instituciones como variables independientes</b> | A                           | B                               |
| <b>Instituciones como variables dependientes</b>   | C                           | D                               |

Fuente: (Ackerman, 2007, p. 26)

Se espera orientar las investigaciones más allá de la comprensión del impacto de distintos diseños institucionales (cuadrante A), para abordar “la exploración de los orígenes de los diseños institucionales, las dinámicas del desarrollo institucional y el impacto que este desarrollo institucional haya generado en la sociedad” (Ackerman, 2007, p. 26).

La medición del desempeño institucional se maneja partiendo de cuatro dimensiones según Ackerman. Primero, la solidez (tanto interna como externa) del organismo, en términos del cumplimiento de sus líneas de autoridad y de sus relaciones con organismos externos. Así mismo, se aborda el funcionamiento del organismo, es decir, su eficiencia y flexibilidad en cuanto a procedimientos administrativos. Un tercer aspecto tiene que ver con los productos identificables que genera el organismo en términos de eficacia. Finalmente, el desempeño tiene

que ver con la forma en que el organismo llega a tener un impacto en el mundo exterior. (Ackerman, 2007, p. 28).

El esquema general del presente marco pasa por las variables, tanto dependientes como independientes, utilizadas por Ackerman, vistas desde la perspectiva de la institución analizada en este caso, el Congreso colombiano. De allí se desprenden dos variables dependientes, cada una con tres componentes, y una variable independiente, a su vez con dos componentes.

La primera variable dependiente es llamada “Autonomía Empoderada”, concepto que el autor toma de Peter Evans al referirse a su noción de “Embedded Autonomy” (Ackerman, 2007, p. 40). Se trata de la delegación de autoridad en un organismo, pero a su vez contar con herramientas pertinentes para ejercerla. Esta variable está compuesta por:

- **Autonomía:** se refiere a su estatus legal en términos de administración de recursos.
- **Capacidad:** es vista como el alcance de autoridad de un organismo.
- **Estructura:** se refiere a su presupuesto, nivel de profesionalización y estructura administrativa y la forma como estos contribuyen a su interacción con la sociedad civil.

La segunda variable dependiente es el “Desarrollo Institucional” visto a través de tres indicadores (Ackerman, 2007, p. 41):

- **Mandato:** se indaga acerca del cumplimiento del mandato o si este es influenciado por organismos externos.
- **Legitimidad:** en términos de confianza o desconfianza por parte de los ciudadanos en sus actuaciones.
- **Proactividad:** ¿el organismo puede ampliar sus capacidades e ir más allá de sus mandatos establecidos por ley?

La siguiente tabla ilustra las variables dependientes Autonomía empoderada y Desarrollo institucional, así como los componentes de cada una:

Tabla 2. Variables dependientes y sus componentes.

| Variable                        | Componentes         |
|---------------------------------|---------------------|
| <b>Autonomía Empoderada</b>     | <b>Autonomía</b>    |
|                                 | <b>Capacidad</b>    |
|                                 | <b>Estructura</b>   |
| <b>Desarrollo Institucional</b> | <b>Mandato</b>      |
|                                 | <b>Legitimidad</b>  |
|                                 | <b>Proactividad</b> |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

El concepto de “Desarrollo Institucional” es complementado por el estudio ofrecido en el capítulo “La Paradoja de las Instituciones en Colombia: Un análisis Sociológico” de Cesar Rodríguez del libro “*Las Instituciones en Colombia. Un análisis Sociológico*”, en el cual relaciona los hallazgos de estudios de caso con lo que él llama la “paradoja colombiana”. Para el presente estudio se tomará el esquema analítico de Rodríguez, incluyendo sus variables y su posterior tipología de las instituciones, para complementar la variable dependiente de Ackerman “Desarrollo Institucional”.

En términos de desarrollo para el estudio en mención, se establecen dos variables de interés (o dependientes): “la correspondencia entre las reglas institucionales y la práctica de una organización y el aporte de la institución al desarrollo nacional” (Rodríguez y Portes, 2012, p. 62). Para explicar dichas variables, se tienen en cuenta tres variables internas (reclutamiento, autonomía y cohesión) y tres externas (proactividad, capacidad de innovación y aliados):

Como resulta evidente, estas variables tienen una estrecha relación con los componentes mencionados anteriormente de las variables dependientes de Ackerman.

El reclutamiento y promoción (o meritocracia) se relaciona con el componente de “estructura” al intentar establecer que tanto los procesos de

enganche y promoción dentro del Congreso tienen que ver con resultados y desempeño. La autonomía tiene que ver con el grado de inmunidad a la influencia de intereses externos en el cumplimiento de su mandato (Ackerman, 2007, p. 41). La cohesión interna se refiere a la existencia o no de círculos de poder dentro de la organización que puedan desviar los objetivos institucionales (Rodríguez y Portes, 2012, p. 66).

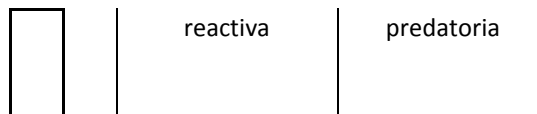
La primera variable externa, proactividad, a su vez un componente de Ackerman, indaga sobre el grado en que una organización va más allá de sus obligaciones. La capacidad de innovación tiene que ver con la disposición a adoptar instrumentos novedosos y no conformarse con lo preestablecido. La última variable hace referencia a “la existencia de actores que ejerzan un poder de contrapeso capaz de evitar que elites con intereses particulares tomen el control de una organización (Rodríguez y Portes, 2012, p 67).

En estos términos se realiza el estudio de instituciones colombianas y su aporte al desarrollo. Los estudios de caso analizados por Rodríguez indican que ninguna organización presente en su análisis cumple con aportar al desarrollo (Rodríguez y Portes, 2012, p. 69). La razón principal para dicha conclusión recae en las evidencias empíricas que destacan la proactividad como el rasgo principal para aportar al desarrollo (Rodríguez y Portes, 2012, p. 69).

El aporte del autor consiste en adaptar una tipología de instituciones construida por Evans, en la cual la combinación entre racionalidad burocrática y proactividad desencadena en una institución desarrollista. La racionalidad burocrática abarca las tres variables internas, mientras la proactividad apunta a las tres variables externas. La tipología se resume en la Tabla 3:

Tabla 3. Tipología institucional de Evans.

|              |      | Racionalidad burocrática  |                          |
|--------------|------|---------------------------|--------------------------|
|              |      | Alta                      | Baja                     |
| Proactividad | Alta | Institución desarrollista | Institución clientelista |
|              | Baja | Institución               | Institución              |



Fuente: (Rodríguez y Portes, 2012, p. 70)

El estudio revela que la casilla de “instituciones desarrollistas” queda vacía, al no encajar en ella ninguna de las instituciones estudiadas (DIAN, BVC, Aerocivil, ISS, Adpostal). La pregunta interesante sería entonces: ¿En qué casilla se podría ubicar el Congreso colombiano?

La discusión de Rodríguez se enfoca posteriormente en la relación de estos tres casos con la “paradoja colombiana”, definida como la existencia de una estabilidad institucional en medio de una sociedad fragmentada y violenta (Rodríguez y Portes, 2012, p. 72). Aun cuando el autor menciona que los resultados de los estudios de caso revelan evidencias en contra de la estabilidad institucional propuesta, su análisis se respalda en una tesis que propone un punto intermedio para explicar la coexistencia de excelencia y precariedad institucionales.

Este fenómeno, resalta, “se debe a las profundas diferencias entre centro y periferia del campo institucional colombiano, que permite, incluso, que una misma institución sea weberiana (burocrática) en el centro y predatoria en la periferia” (Rodríguez y Portes, 2012, p. 75). Allí es donde el autor sitúa a la institución del Congreso como el ejemplo más visible de dicha combinación, pues el sistema electoral permite que los congresistas terminen respaldados por fuertes polos de fortaleza institucional en el centro, pero a la vez por actividades clientelistas en la periferia donde se presenta una notable precariedad institucional (Rodríguez y Portes, 2012, p. 79).

Volviendo al esquema general de Ackerman, es necesario estudiar la variable independiente que tiene incidencia tanto en la “Autonomía empoderada” como en el “Desarrollo institucional”. Estas dos variables dependientes están “en función del alcance de la fragmentación de la autoridad tanto durante los momentos de reforma legal como durante el devenir de sus procesos políticos y desarrollos históricos” (Ackerman, 2007, p. 44), es decir, de la variable

independiente. La “autoridad fragmentada” implica la participación de un gran número de actores en la discusión y aprobación de leyes y políticas públicas, según Ackerman.

Para entender mejor el concepto de autoridad fragmentada, es posible desagregarlo en dos componentes: apertura a la sociedad civil y gobierno dividido. El primero de ellos hace referencia a la forma en la cual el poder público permite la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. El segundo, gobierno dividido, se analiza en torno a las coaliciones formadas dentro de un periodo presidencial, las coaliciones entre el gobierno y el Congreso y dentro del propio Congreso (Ackerman, 2007, p. 33), que se convierten en los determinantes de un gobierno “unificado” o un gobierno “dividido”.

En el marco de dichas coaliciones entra el concepto de “disciplina partidista”, definida esta como “la habilidad del líder del partido de controlar a sus miembros para que apoyen las posturas oficiales del mismo y no se rijan por intereses personales” (Zudenkova, 2008, p. 2) [traducción propia]

Una primera mirada a esta definición podría sugerir que la disciplina partidista promueve un “gobierno dividido”. Al ser los partidos políticos organismos fuertemente disciplinados se pensaría que ellos articularían los diversos intereses de la ciudadanía y resultaría por consiguiente un poder legislativo en donde predomina la visión de cada partido con independencia del poder ejecutivo. Sin embargo, es necesario mirar con mayor detalle cómo opera en la práctica la relación entre el gobierno y los partidos, para evaluar la disciplina partidista a luz del marco del desempeño institucional. Así, lo que primero sucede es el intento de formar coaliciones por parte del gobierno de turno. El ejecutivo buscará integrar coaliciones partidistas en el Congreso que le permitan impulsar su agenda legislativa y, por consiguiente, en caso de que partidos disciplinados pertenezcan a la coalición de gobierno, se tendrá un menor grado de “gobierno dividido”.

A continuación se ilustra la variable independiente Autoridad Fragmentada y sus componentes:

Tabla 4. Variable independiente y sus componentes.

| Variable                     | Componentes                         |
|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Autoridad Fragmentada</b> | <b>Apertura a la Sociedad Civil</b> |
|                              | <b>Gobierno Dividido</b>            |

Fuente: Elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

En síntesis, el marco general planteado por Ackerman muestra que el desempeño institucional esta mediado por las variables “Autonomía empoderada” y “Desarrollo institucional”, cada una con componentes. Estas variables a su vez, están determinadas por una variable independiente, la “autoridad fragmentada”.

En la medida en que el Congreso cuente con apertura de sus procesos a la sociedad civil y el gobierno de turno se caracterice por ser un “gobierno dividido”, habrá una “autoridad fragmentada”. La existencia de dicha característica impactará a su vez positivamente en las dos variables dependientes, correspondiendo esto a un desarrollo institucional, tal como es entendido por Ackerman.

## 1.2 La evaluación de las Instituciones en Colombia y América Latina

La presente sección ofrece una mirada a los procesos de evaluación de las instituciones públicas en Colombia y América Latina. En este sentido, se tendrán en cuenta una serie de desafíos de la práctica de evaluación de instituciones públicas en el ámbito internacional, desarrollados en un seminario que reunió organizaciones de varios países y se mencionan los rasgos generales identificados en el proceso de evaluación institucional en Colombia (IRG *et. al*, 2008).

El seminario internacional llevado a cabo en el año 2008 en la ciudad de Bogotá, trataba sobre “la evaluación de las instituciones públicas en América Latina” (IRG *et. al*, 2008, p. 2). En él se reunieron 30 participantes tanto de organizaciones de la sociedad civil como internacionales, representadas por



países como: Colombia, Francia, México, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador, entre otros. Al analizar las motivaciones, metodologías y espacios de interacción entre actores en la evaluación de las instituciones públicas, se lograron identificar una serie de desafíos que caracterizan este ámbito en la actualidad.

En primer lugar, se expresa la necesidad de incluir en el proceso de evaluación a todos los actores presentes en el proceso de las políticas públicas. Desde quienes las conciben y ponen en marcha, hasta quienes son beneficiarios de ellas (IRG *et. al*, 2008, p. 5).

Así mismo, menciona los desafíos que implica contar con evaluaciones independientes y continuas. Como es sabido, gran parte de las fuentes de financiación para este tipo de evaluaciones proviene de fuentes externas (IRG *et. al*, 2008, p. 7) que de alguna forma implica que su autonomía se vea afectada. Se propone entonces una adecuada diversificación de las fuentes de financiación para evitar influencias por parte de quienes financian esta actividad.

Un tercer desafío analizado es el verdadero impacto que puedan tener los procesos de evaluación en las instituciones. El fondo del asunto pasa por procurar una “transformación de los resultados en acciones de cambio, bien sean de naturaleza técnica o política” (IRG *et. al*, 2008, p. 10).

Finalmente, se plantea la necesidad de incluir aspectos del contexto cultural y político en el proceso de evaluación, intentando ir más allá de los aspectos técnicos usualmente utilizados.

La evaluación institucional en Colombia se lleva a cabo a través de organismos del Estado, la sociedad civil y gestores internacionales. Resulta pertinente establecer un panorama general en cuanto a los factores institucionales que se evalúan, actores encargados del proceso y la forma de llevarlo a cabo. “Se entiende la evaluación institucional como el proceso de recolección, sistematización, análisis y calificación de la información sobre el desempeño y gestión de las instituciones públicas y/o funcionarios en el que se utilizan metodologías acordes al actor que evalúa” (Aristizábal, s.f.).

Desde el sector público, las entidades estatales que realizan procesos de evaluación muestran interés en el desempeño institucional, el seguimiento a procesos de mejoramiento y la generación de información oportuna para compartir con la comunidad (Aristizábal, s.f.). Entidades como el DNP y el DANE se enfocan en la evaluación del desempeño institucional. Mientras el DNP se centra en factores como la eficacia y eficiencia de las instituciones, el DANE evalúa la percepción de los funcionarios frente a temas como la credibilidad en las reglas, la gestión por resultados y la rendición de cuentas dentro de la institución. Otras entidades oficiales como la Contraloría General de la República y el Laboratorio de Desarrollo Institucional tratan temas de corrupción y de visión estratégica de las instituciones (Aristizábal, consultado 2013).

Las organizaciones de la sociedad civil en Colombia con enfoque hacia la evaluación institucional surgen a mediados de los años 90 como respuesta al “desprestigio y mala percepción de estas por parte de la ciudadanía” (Zavodnikova, s.f.). Casos como el de la Misión de Observación Electoral, surgida en respuesta al impacto de la parapolítica y el clientelismo en las elecciones y Bogotá Cómo Vamos y Concejo Visible, en respuesta a malas prácticas administrativas, son ejemplos de ello. Así mismo, el caso de Congreso Visible resulta relevante para la presente investigación ya que es una organización dedicada a hacer seguimiento y análisis al Congreso de la República, haciendo énfasis en la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Congreso Visible, consultado 2013). Estos casos ilustran como los procesos de evaluación de instituciones surge como una reacción a evidentes problemas en términos de institucionalidad democrática en Colombia (Zavodnikova, s.f.).

La tabla 5 sintetiza los aportes de Aristizábal y Zavodnikova en torno a los principales organismos que llevan a cabo procesos de evaluación institucional en Colombia así como los distintos factores de evaluación que utilizan.

Tabla 5. Organismos enfocados a la evaluación institucional en Colombia

| Ámbito | Público | Privado |
|--------|---------|---------|
|--------|---------|---------|

| <b>Organismos</b>             | Departamento Nacional de Planeación (DNP) | Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE)                           | Misión de Observación Electoral (MOE)   | Bogotá Cómo Vamos                              | Concejo Visible   | Congreso Visible  |
|-------------------------------|---|---|---|--|---|---|
| <b>Factores de evaluación</b> | Eficacia y eficiencia institucional       | Percepción de los funcionarios frente a temas propios del desempeño institucional | Observación de los ejercicios políticos y democráticos de diversas instituciones públicas | Seguimiento al desempeño del Concejo de Bogotá | Indicadores técnicos y de percepción en relación, entre otros, a aspectos de instituciones públicas | Seguimiento y análisis al Congreso de la República, con énfasis en participación y rendición de cuentas |

Fuente: elaboración propia con base en (IRG, 2008, Aristizábal, 2013, Zavodnikova, 2013)

En la evaluación institucional, la información se obtiene por medio de fuentes oficiales y a través de observaciones personales. La información oficial en muchos casos puede ser obtenida a través de una cooperación mutua entre la organización y la institución evaluada, o mediante derechos de petición (Zavodnikova, s.f.). Las observaciones personales son instrumentos diseñados por las organizaciones para llevar a cabo procedimientos de evaluación, ya sea mediante encuestas o formularios.

Los objetos identificados para las distintas organizaciones, de acuerdo al artículo de Zavodnikova, son caracterizados en cuatro categorías: evaluación de instituciones públicas en relación al factor corrupción, transparencia, desempeño institucional y calidad de vida (con relación a los planes de desarrollo de distintas ciudades). Los enfoques metodológicos son a su vez diferentes de una organización a otra. “Uno que está orientado directamente a las instituciones públicas y por lo tanto desarrolla evaluaciones de estas. Y otro que evalúa las percepciones ciudadanas y fomenta el control social que, de acuerdo con este enfoque, son la manera de presionar a las instituciones para buscar mejores resultados.” (Zavodnikova, s.f.).

El estudio muestra que los recursos obtenidos para la financiación de la evaluación institucional provienen tanto de organismos internacionales como de empresas privadas. Mientras los primeros se caracterizan por financiar temas de corrupción y transparencia, las empresas privadas generalmente se enfocan en temas de desarrollo.

Como conclusión de la evaluación institucional vale mencionar que las instituciones analizadas en el estudio en cuestión resaltan efectos positivos en materia de desempeño institucional e individual de los funcionarios, aspecto que demuestra la importancia de llevar a cabo este tipo de ejercicios. La evaluación institucional del Congreso puede contribuir a nutrir los estudios en este ámbito.

### **1.3 La evaluación del Congreso**

Con el propósito de contextualizar el alcance de los procesos de evaluación del Congreso, resulta pertinente considerar estudios que se han adelantado en Estados Unidos, por tratarse del país pionero en la materia. Se tomará como fuente la publicación *The Oxford Handbook of the American Congress*, que compila trabajos de destacados académicos y permite evaluar logros y desafíos acerca del funcionamiento y desempeño del Congreso estadounidense, lo cual resulta de especial utilidad para los objetivos del presente trabajo.

En particular, se repasarán dos artículos relacionados que caracterizan procesos de evaluación del legislativo de ese país a través del tiempo: *Public Evaluations of Congress* de John D. Griffin y *Legislative Productivity and Gridlock* de Sarah Binder.

Una primera reflexión lleva a reconocer que a partir de las evaluaciones públicas del Congreso estadounidense se ha venido a acoger la noción generalizada por muchos años que destaca la pobre imagen del Congreso que tienen los ciudadanos en general. Griffin anota que en evaluaciones llevadas a cabo por dos firmas encuestadoras en el país (American National Election Studies y Gallup Organization) se registra en promedio una aprobación del Congreso de 35% durante el periodo histórico de 1974-2009 (Griffin, 2013, p. 359). Su análisis indaga acerca de los factores que inciden en la aprobación del Congreso, sus implicaciones y algunas recomendaciones en torno a la posibilidad de mejorar la imagen desfavorable.

El estudio de índices históricos de aprobación del Congreso estadounidense permite al autor señalar tres factores principales que influyen en la

opinión ciudadana. De una parte están las condiciones económicas del país que tienden a tener una relación con el nivel de aprobación dado al Congreso (Griffin, 2013, p. 356). También está el hecho de que el país se encuentre inmerso en un conflicto militar, pues tal circunstancia hace variar el nivel de aprobación. Finalmente, la aprobación presidencial influye en la aprobación del Congreso, así esta sea históricamente mayor (Griffin, 2013, p. 356). En general, Griffin destaca que la aprobación del Congreso va estrechamente ligada a la evaluación general del desempeño del país.

La desaprobación del Congreso en su conjunto difiere de la aprobación hecha a miembros particulares de la institución, en razón a que estos son favorecidos con la opinión de los ciudadanos que los eligieron (Griffin, 2013, p. 358). Ante estas particularidades, los congresistas pueden actuar de cierta forma para alterar sus índices de aprobación, de acuerdo a estudios analizados por Griffin. Al aprobar un mayor número de leyes los índices de desaprobación disminuyen. Sin embargo, el factor que cobra relevancia en relación con el presente estudio es que los índices de desempeño se ven afectados en atención a la pertenencia del partido político a la coalición de gobierno, al ser esta mayoritaria (Griffin, 2013, p. 356). Este hecho podría resultar en que los partidos prefieran formar parte de la coalición para mejorar su imagen en cuanto a desempeño que realizar una labor directa y propia, a conciencia, dentro del órgano legislativo.

Las recomendaciones de Griffin en torno a la posibilidad de mejorar la imagen del Congreso refuerzan el punto anterior. Según el autor, los índices de aprobación pueden ser mejorados teniendo en cuenta dos aspectos: disminuyendo la transparencia en la producción legislativa y reduciendo la polarización de los partidos en el Congreso (Griffin, 2013, p. 364). Pertenecer a la coalición de gobierno puede llegar a aumentar la aprobación del partido, pero implicaría la configuración de un gobierno unificado en términos de coaliciones.

El artículo *Legislative Productivity and Gridlock* de Sarah Binder presenta un panorama de acuerdo a la evolución que han tenido los estudios del Congreso en Estados Unidos. Su análisis plantea un giro en el enfoque estudiado a partir del

interés producido por “gobiernos divididos”, es decir aquellos periodos presidenciales en los que el ejecutivo no cuenta con mayorías en el Congreso. Dicho fenómeno suscita una serie de implicaciones que sirven para contextualizar la importancia de la relación ejecutivo-legislativo en la medición del desempeño institucional.

Estudios del Congreso, según la autora han variado de los análisis micro-votaciones, conformación de coaliciones y comités – hacia análisis macro que incluyen estudios de producción legislativa y posibles efectos de las leyes (Binder, 2013, p. 642). Esa transición en el enfoque estudiado, pasando de estudios micro a macro, se contempla como producto del trabajo de David Mayhew llamado *Divided We Govern* en el cual se indaga acerca del impacto de los gobiernos divididos en la producción legislativa (Binder, 2013, p. 643). La principal preocupación radicaba en analizar si la configuración partidista tiene un impacto en la productividad del Congreso. Tras estudios realizados en esta dirección, las contribuciones de Mayhew, según señala Binder, apuntan a desestimar el hecho de que un gobierno unificado se traduzca en mayor desempeño legislativo (Binder, 2013, p. 645). Lo anterior implica que la preocupación de los expertos en cuanto al desempeño del Congreso durante gobiernos divididos es refutada por los hallazgos de Binder.

Se concluye entonces que al considerar Griffin como favorable para un partido político, en términos de evaluación del Congreso, pertenecer a la coalición de gobierno, su teoría refuerza la noción del gobierno unificado como motor del desempeño del Congreso. Sin embargo, para Binder los resultados de evaluación al Congreso no presentan variaciones considerables entre gobiernos unificados o divididos.

La disyuntiva presenta un marco de interés que será tenido en cuenta en desarrollo del presente estudio, pero antes es pertinente dar una mirada a los procesos de evaluación al Congreso colombiano para soportar un análisis integral del tema central que se está abordando.

#### **1.4 Evaluación del Congreso en Colombia**

Diversos autores, institutos y entidades han aumentado su interés durante los últimos años en la evaluación del Congreso en Colombia. Entre las causas de este creciente deseo de hacerle seguimiento al desempeño de la rama legislativa del poder público, están la Constitución del 91 y sus consecuencias en el abundante desarrollo normativo sobre partidos, elecciones, financiación de campañas y colectividades políticas así como el propósito de contribuir al enfrentamiento de la creciente degradación de las prácticas políticas.

Enfoques múltiples, análisis e información detallada están disponibles cuando se busca conocer el funcionamiento del Congreso de la República. De un lado, están las instituciones que enfocan sus estudios hacia el análisis descriptivo y coyuntural del desempeño institucional del Congreso como Congreso Visible, el Instituto de Ciencia Política y el Observatorio Legislativo de la Universidad del Rosario. Por otra parte, el DANE y el Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes ofrecen valoraciones basadas en la percepción ciudadana y de los funcionarios del organismo. A continuación se analiza el alcance de sus aportes y su utilidad en cuanto a la evaluación del Congreso en Colombia.

Congreso Visible es un proyecto del Departamento de Ciencia Política de la universidad de Los Andes que desde el año 1998 “realiza un seguimiento y análisis permanentes del Congreso de la República fortaleciéndolo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos” (Congreso Visible, en línea). Su actividad se orienta a suministrarle a la ciudadanía herramientas necesarias para entender la composición del Congreso (tanto de manera individual como en términos de partidos políticos), el marco normativo que lo rige y los distintos componentes de su actividad legislativa (proyectos de ley, citaciones, votaciones, orden del día). Entre sus publicaciones se encuentran artículos y reportajes sobre temáticas y periodos puntuales de la labor del Congreso. De manera más detallada, elaboran desde 2009 boletines por legislatura que incluye análisis a profundidad de los temas tratados e

investigaciones acerca de temas como disciplina partidista y producción legislativa en el Congreso.

El Instituto de Ciencia Política realiza un seguimiento a la agenda legislativa con el propósito de brindar herramientas para la comprensión de proyectos de ley relevantes y a la vez propende por la interlocución entre distintos actores en torno a propuestas y desafíos generados alrededor del órgano legislativo (Instituto de Ciencia Política, en línea). El Observatorio, tal como se destaca en su página web, desarrolla tres tipos de productos: boletines de seguimiento y balance legislativo, mesas de expertos y debates de coyuntura legislativa. Todos estos elementos permiten contar con un panorama bastante amplio acerca del desempeño del Congreso en términos cuantitativos.

La Universidad del Rosario, a través de su Observatorio Legislativo, también se enfoca en proveer información sobre el funcionamiento del Congreso de la República. Estos insumos son utilizados para generar debate en relación a diversos puntos de vista planteados en coloquios, conversatorios y foros (Universidad del Rosario, en línea). El proyecto, con tan sólo un año desde su lanzamiento, se constituye en otro recurso de importancia para nutrir la ya existente oferta de información alrededor del desempeño del Congreso.

Las anteriores fuentes, de gran utilidad en el análisis del Congreso, tan sólo presentan una visión parcial de su desempeño. Por tanto es también necesario incluir en el análisis a instituciones que tengan en cuenta la percepción tanto ciudadana como de los actores dentro del Congreso, para su adecuada evaluación. El Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) realiza desde el año 2003 una encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional a nivel nacional, “a partir de la percepción de los servidores públicos que trabajan en las entidades del orden nacional del poder ejecutivo, judicial y legislativo, organismos de control, organización electoral, corporaciones autónomas regionales e instituciones de investigación científica y ambiental”. (DANE, en línea). La información se recoge a través del conocimiento de los logros alcanzados y de prácticas de rendición de cuentas al interior del organismo.



Finalmente, el Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes es el encargado de llevar a cabo en Colombia el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), que a través de encuestas busca medir los valores y comportamientos democráticos en el continente latinoamericano (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012). El Barómetro de las Américas, como es conocida la encuesta que se realiza desde el año 2004 en varios países de la región, muestra, entre otros aspectos, la percepción ciudadana del desempeño institucional del Congreso de la República.

No se puede dejar de mencionar otras importantes contribuciones de publicaciones virtuales como Razón Pública y la Silla Vacía así como del Programa de Fortalecimiento Democrático del PNUD- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo -, que publican opiniones calificadas sobre el tema, brindan asesoría y acompañamiento y, en general, resultan útiles para la cabal comprensión de cuanto está sucediendo en las instituciones políticas de nuestro país y, en particular, en el Congreso.

En este mismo sentido, a partir de un análisis sobre la relación ejecutivo y legislativo en Colombia cabe mencionar investigadores como Elizabeth Ungar. Su análisis está centrado en estudios cuantitativos acerca del desempeño del Congreso colombiano, enmarcados desde una perspectiva similar a la publicación *The Oxford Handbook of the American Congress*, citada en la sección anterior.

Elizabeth Ungar en su artículo *Reforma al Congreso de la República*, menciona entre otros aspectos, las tasas de presentación y éxito legislativo de proyectos para medir la efectividad del ejecutivo y el legislativo con su agenda. Allí se establece que aún cuando el legislativo cuenta con tasas muy superiores de presentación de proyectos, el ejecutivo es quien logra que sus iniciativas surtan con éxito el trámite legislativo (Ungar y Wills, 2003, p 24). Así mismo, Ungar menciona una pérdida constante de credibilidad y legitimidad de las instituciones, a través de índices de legitimidad del Congreso. Explica además que a pesar de esto el Congreso ha logrado aprobar reformas políticas (2003 y 2009) que en principio iban en contra de sus intereses, pero que le permitieron ganar en

legitimidad, así fuera a corto plazo. Sin embargo, estos avances fueron compensados por otro arreglo, como dejar intacto el voto preferente que le permite mantener su capital político clientelista (Ungar y Cardona, 2006, p. 51-79)

Las instituciones mencionadas anteriormente así como los trabajos de Ungar ofrecen herramientas que consideramos apropiadas para indagar acerca del desempeño institucional del Congreso de la República.

Sin embargo sus diversos enfoques en términos de evaluación permiten contar con un panorama histórico sobre el organismo pero solo dan cuenta de aspectos coyunturales al vaivén de las estrategias políticas de los protagonistas y tienden a caer en visiones pesimistas sobre la capacidad de las organizaciones políticas para modernizarse.

En contraste, el presente trabajo apunta a establecer los factores que se asocian al persistente medio-bajo desarrollo institucional. A continuación se explica la metodología para mostrar esto.

## **CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO**

En el presente capítulo se pretende exponer el abordaje metodológico y la construcción conceptual para entender la relación entre el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) y el desarrollo y la autonomía del Congreso de la República de Colombia. Con este propósito se realiza un análisis descriptivo a la luz del modelo de evaluación propuesto por John Ackerman, adaptando cada una de las variables al caso del Congreso colombiano. De esta forma se busca establecer si existe alguna relación entre cada uno de los componentes del tipo de autoridad (variable independiente) y el desarrollo y la autonomía (variables dependientes) en el caso específico abordado.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo se divide en dos secciones por medio de las cuáles se busca contextualizar y explicar a través de una propuesta metodológica cómo el tipo de autoridad puede estar relacionada con el desarrollo y la autonomía del Congreso. La primera sección cuenta con tres subsecciones en las cuales se presentan los criterios de selección y abordaje del caso, una

definición del concepto de autoridad y se exponen distintos indicadores que se adoptan para medir la autonomía y el desarrollo dentro del Congreso. La segunda sección contempla el modelo adoptado para realizar el análisis institucional del Congreso.

## **2.1 Criterios y manejo de la información**

### **2.1.1 Abordaje del estudio de caso**

La presente investigación busca abordar el amplio espectro del desempeño institucional del Congreso de la República de Colombia a través de la adaptación del modelo de evaluación de instituciones propuesto por John Ackerman. Para tal propósito se tiene en cuenta tanto la Cámara alta como la Cámara baja de la corporación, más específicamente el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El Congreso ha sido tradicionalmente una institución de bajo prestigio en Colombia. Cifras provenientes de una evaluación anual realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) sobre la confianza ciudadana en las instituciones colombianas revelan que el Congreso de la República cuenta con un promedio de tan sólo 49% (Ver Anexo 1) desde 2004 hasta el 2012 (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. 131).

Así mismo, otro flagelo que puede ser relacionado a la esfera pública es la corrupción. El mismo estudio en mención hace referencia a la percepción de corrupción que tienen los ciudadanos latinoamericanos. Para el informe del año 2012 Colombia aparece como el país de la región que es percibido como más corrupto (Ver Anexo 2) por sus ciudadanos con una cifra de 81,7% (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. 95).

En cuanto a la disponibilidad pública de información, el Congreso se caracteriza por ser una organización con poco nivel de acceso informativo para la sociedad civil. Esto se sustenta en un estudio de la Corporación Transparencia por Colombia del año 2010 en el cual se construyen una serie de indicadores para medir el acceso efectivo que tienen los ciudadanos tanto a la información del

Congreso como a sus mecanismos de participación ciudadana (Maldonado, 2010, p. 65).

Partiendo de la relación entre el Congreso y el Gobierno, se plantea la valoración del desempeño institucional del Congreso de la República desde la perspectiva práctica de esa interacción. La división de poderes, consagrada en la Constitución Política, art. 113, es una de las características fundamentales del Estado Colombiano, mediante la cual se garantiza la independencia en la actuación de las ramas del poder, sin que ello impida la colaboración armónica entre ellas para realizar los fines del Estado, como expresamente lo dispone el artículo antes citado.

No obstante, este rasgo de independencia se ve resquebrajado por las coaliciones que se forman entre estas dos ramas y, en especial, por las características con las que operan en nuestro país. El análisis propuesto permite profundizar en la relación ejecutivo-legislativo y sus efectos en el desempeño institucional del Congreso de la República.

Comúnmente se piensa que la existencia de una débil coalición de gobierno- o gobierno dividido como también se denominará en este texto- es un factor que afecta negativamente el desempeño legislativo. En efecto, un gobierno de autoridad concentrada con una fuerte coalición de gobierno, tiende a anular el debate programático afectando la calidad de la acción legislativa y el ejercicio del control político, funciones básicas del Congreso según se consagra en el artículo 114 de la Constitución.

En este trabajo se sostiene que un gobierno dividido conduce a un Congreso con mejores condiciones para generar leyes con mayor pertinencia y cumplir una labor más idónea para la sociedad, debido a la cabal interpretación de su mandato legítimo y proactivo.

Se anota que tales resultados necesariamente dependen también de factores culturales, como se muestra en la actual coyuntura en Estados Unidos, pues en escenarios de gobierno dividido, el Tea Party con fuerte influencia en la Cámara Baja en vez de servir como contrapeso en sus responsabilidades

parlamentarias a las fuerzas pro gubernamentales lo que en el terreno está logrando es un bloqueo de la administración.

La misma percepción, reforzada incluso por algunos analistas sin adecuado fundamento académico, advierte un efecto negativo en la indisciplina partidista. En tales contextos analíticos mayor indisciplina lleva a pérdida en legitimidad, mandato y proactividad del Congreso. Lo primero porque se ve a los políticos actuando por interés privados exclusivamente. En lo segundo por dedicar mayores esfuerzos en incrementar su posicionamiento para futuras elecciones que en cumplir su labor como congresistas. Y en lo último, debido a la falta de interés en trabajar más allá del cumplimiento mínimo o elemental de las funciones básicas, lo cual se traduce en una falta de creatividad e innovación en su tarea legislativa.

Al considerar la indisciplina partidista, vemos que esta puede traducirse también en efectos democráticamente válidos. A mayor indisciplina más posibilidades de desarrollar leyes pertinentes o por lo menos un control político más efectivo si, como en efecto sucede, las mayorías bloquean iniciativas minoritarias.

La indisciplina tiene un efecto sobre el gobierno dividido. Si la primera es mayor lleva a más gobierno dividido. Así, sucedió, por ejemplo, con la ruptura de la administración Uribe y el Partido Liberal, cuando sus congresistas adelantaron con mayor éxito el control político. Muy distante de la imagen que tiene hoy como un partido beneficiario del gobierno de variados privilegios, entre ellos el burocrático. Durante 10 años, se percibió que sus posiciones y su papel tuvieron mayor conexión con las bases y con las demandas legítimas de la población, a diferencia de las causas que hoy lidera un tanto distantes de las expectativas populares y de los anhelos de bienestar.

### **2.1.2 Concepto de autoridad, sus componentes y su operacionalización**

El concepto de autoridad fragmentada conforme lo planteado en el modelo de John Ackerman se entiende como la participación de un gran número de actores en la discusión y aprobación de leyes y políticas públicas (Ackerman,

2007, p. 39). Este concepto se presenta de dos formas: gobierno dividido y apertura a la sociedad civil. A continuación se establecen indicadores para operacionalizar el concepto de autoridad enfocados hacia el caso del Congreso en Colombia.

El gobierno dividido, como se mencionó en el marco teórico, se entiende en función de las coaliciones formadas por el gobierno de turno y de los índices de disciplina partidista de cada periodo legislativo. En la medida en que el legislativo no se encuentre en una relación dependiente del ejecutivo (al formar parte de la coalición de gobierno) se entenderá que existe un gobierno dividido. Si, por el contrario, gran parte del Congreso forma parte de la coalición de gobierno se entenderá que existe un gobierno unificado. De este modo, índices elevados de disciplina partidista, entendidos en el marco de las coaliciones de gobierno, serán interpretados como un factor que no promueve un gobierno dividido.

Entendiendo lo anterior, el gobierno dividido cuenta con dos indicadores para su caracterización. Por una parte, se encuentra el tamaño de la coalición de gobierno, es decir los escaños dentro del Congreso con los que cuenta la coalición del presidente. Estos datos se obtienen a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Congreso Visible (Anexos 3, 4 y 5).

La primera, cuenta dentro de su página web con una sección histórica de resultados electorales desde el año 1998 de la cual se obtuvieron las votaciones de los partidos con representación en el Congreso para los tres periodos de estudio. De Congreso Visible se utilizó información de su boletín #16 del periodo “Enero-Marzo 2010” en el cual se hace una comparación de los últimos tres periodos legislativos en cuanto a la distribución partidista se refiere.

El segundo indicador utilizado para caracterizar el gobierno dividido es la disciplina partidista, definida como “el grado al que los miembros del partido del presidente en la legislatura responden a las instrucciones de los dirigentes del partido y/o del presidente” (BID, 2006, p. 35). Los índices de disciplina se obtienen a través de reportes solicitados a Congreso Visible, que maneja dos formas de medición: el Índice de Rice (IR) y el Índice de Acuerdo Partidista (IAP).

Para la presente investigación se utiliza el IAP al considerarse más complejo y completo, debido a que considera tanto las abstenciones de los miembros de un partido, como “el papel desempeñado por el líder o vocero de cada organización” (Congreso Visible, 2012, p. 9). El cálculo se realiza a través de la comparación del voto de cada legislador con el voto del partido, en referencia al voto del vocero o el mayoritario. El índice arroja un valor de uno (1) si el partido ha sido disciplinado y cero (0) si ha sido indisciplinado (Congreso Visible, 2012, p. 9).

Con la intención de que los datos obtenidos a través de Congreso Visible y la definición adoptada coincidan, se utiliza el IAP como base para el análisis. Vale aclarar que los datos obtenidos van desde el año 2006 hasta el 2012, pues Congreso Visible comenzó a desarrollar los índices a partir de esa fecha.

Para el otro componente de la autoridad fragmentada dentro del modelo de Ackerman, llamado apertura a la sociedad civil, no se pudo establecer una variable que representara su alcance para el caso del Congreso colombiano. Por lo tanto la variable independiente autoridad fragmentada se analizará únicamente en base al componente de gobierno dividido y sus índices de coalición y disciplina partidista. Más adelante se establecerá la forma en la que estas inciden tanto en el desarrollo como en la autonomía del Congreso de Colombia.

### **2.1.3 Indicadores de autonomía y desarrollo del Congreso**

La autonomía empoderada y el desarrollo institucional son las variables dependientes que plantea Ackerman en su modelo de evaluación. La primera se entiende como la facultad de un organismo para ejercer funciones y a la vez contar con las herramientas necesarias para hacerlo (Ackerman, 2007, p. 41). El desarrollo institucional es entendido por el autor en términos de las relaciones internas y la percepción externa de su actuación. A continuación se detalla cada una de estas variables y se establecen sus componentes e indicadores para analizarlas en función del caso del Congreso de Colombia.

- Autonomía Empoderada

El concepto se divide en tres componentes: capacidad, estructura y autonomía. Los indicadores utilizados para operacionalizar cada uno de ellos se obtienen a partir de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) desarrollada por el DANE a partir de año 2003, aun cuando para el año 2006 no se realizó la medición. Este instrumento, aplicado a través de encuestas por muestreo probabilístico, “tiene como objetivo obtener información acerca de la percepción de los servidores públicos sobre el desarrollo institucional de las entidades públicas del orden nacional a las que prestan sus servicios” (DANE, 2009, p. 12).

El DANE establece que el desempeño de una organización depende del ambiente institucional en el que se desenvuelven sus servidores. “En este sentido, a medida que se configura un ambiente institucional, que se caracteriza por el seguimiento de las normas, y por el cumplimiento eficiente y eficaz de las funciones por parte de los servidores, aumenta el desempeño de la entidad” (DANE, 2009, p. 18). La encuesta, que ha tenido algunas variaciones a lo largo de su aplicación (2003-2012), cuenta con un cuestionario que abarca los principales temas en esta materia, agrupados posteriormente en una serie de dimensiones o grupos principales. Algunas de estas dimensiones y sus mediciones son las que se toman para representar los componentes de la autonomía empoderada, descritos a continuación:

El concepto de capacidad es entendido por Ackerman como el alcance de autoridad del organismo (Ackerman, 2007, p. 40). Para operacionalizar el concepto se tendrán en cuenta dos dimensiones, clasificadas en una escala de 0 a 5, utilizadas por la EDI:

- **Suficiencia y previsibilidad de los recursos (entendida en algunos años como Credibilidad frente a los recursos):** “indaga sobre la percepción de los servidores sobre la suficiencia y pertinencia de los recursos humanos, físicos y presupuestales” (DANE, 2009, p. 25).
- **Credibilidad en las políticas:** “indaga sobre la percepción de los servidores respecto a la implementación de directrices internas y políticas



externas, con el fin de establecer su pertinencia e imparcialidad” (DANE, 2009, p. 25).

El concepto de estructura hace referencia al presupuesto, nivel de profesionalización y estructura administrativa y la forma como estos contribuyen a su interacción con la sociedad civil (Ackerman, 2007, p. 40). La medición del concepto se hará a partir de la siguiente dimensión de la EDI:

- **Credibilidad en las reglas:** “indaga sobre la percepción de los servidores respecto a la contratación de bienes y servicios, la vinculación de funcionarios de libre nombramiento y remoción y personal contratista, y la implementación de procedimientos en la administración del personal de planta” (DANE, 2009, p. 25).

Para el tercer y último componente, la autonomía, no se logró establecer la forma de operacionalizar sus contenidos, ya que es definida como “el estatus legal en términos de administración de recursos” (Ackerman, 2007, p. 40). Al indagar acerca de que tanta autonomía tiene el Congreso en términos políticos, financieros, etc., es necesario mencionar la existencia de un reglamento interno que dispone las funciones, facultades y el funcionamiento en general de la rama legislativa conocido como la Ley 5ª de 1994. Teniendo en cuenta que las variaciones en el reglamento son mínimas a lo largo del periodo estudiado, este componente será omitido del presente análisis.

La siguiente tabla resume lo expuesto para la variable dependiente Autonomía Empoderada y el esquema en el cual se visualizarán los datos en el siguiente capítulo:

Tabla 6. Conceptualización de la variable Autonomía Empoderada

| Variable    | Autonomía Empoderada  |                               |                            |
|-------------|---|-------------------------------|----------------------------|
| Componentes | Capacidad   |                               | Estructura                 |
| Dimensiones | Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos o Credibilidad frente a los recursos | Credibilidad en las Políticas | Credibilidad en las Reglas |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

## - Desarrollo Institucional

De acuerdo al modelo de Ackerman, el concepto se divide en tres componentes: legitimidad, proactividad y mandato. Adicionalmente se integran a la variable dos componentes de aporte propio: transparencia y rendición de cuentas. Para operacionalizar los cinco componentes se utilizan diversas fuentes. Adicional a la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), también se obtienen datos de Congreso Visible, el Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes y de la Corporación Transparencia por Colombia. A continuación se profundiza en cada uno de ellos:

El concepto de legitimidad es entendido por Ackerman en términos de confianza o desconfianza por parte de los ciudadanos en las actuaciones de una determinada institución (Ackerman, 2007, p. 40). Los índices para su medición son obtenidos a través de la encuesta Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University. “Las encuestas son herramientas de evaluación, a través de la comparación de los resultados nacionales con muestras en regiones específicas” (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. XV). La difusión de los resultados obtenidos a través de dicha herramienta a la opinión pública del país por medio de seminarios y conversatorios (Universidad de Los Andes, consultado 2013) que organiza el Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes.

El capítulo 5 del documento Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades, centra su análisis en torno a la legitimidad de las instituciones políticas en Latinoamérica. “La legitimidad política es un indicador de la relación entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, un concepto central en el estudio de la cultura política y clave para la estabilidad democrática” (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. 115). A través de preguntas puntuales de confianza hacia ciertas instituciones se obtiene el valor que se utiliza en el presente estudio para operacionalizar el concepto de legitimidad.

El segundo concepto aportado por Ackerman es la proactividad. En términos estrictos ésta obedece a la capacidad del organismo de ir más allá de sus mandatos establecidos por ley (Ackerman, 2007, p. 40). Sin embargo, al contar con cierto grado de complejidad para operacionalizar, se utilizará una aproximación para medir el concepto. Se adopta la dimensión de gestión por resultados de la EDI para el indicador, entendiendo esta como “la percepción de los servidores respecto a la implementación de herramientas de gestión para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad” (DANE, 2009, p. 25).

El tercer concepto del modelo de Ackerman es el mandato, entendido como el cumplimiento de las obligaciones del organismo (Ackerman, 2007, p. 40). Para el caso particular del Congreso de la República se utilizará el indicador de éxito legislativo, que mide el número efectivo de leyes aprobadas en un periodo legislativo vs. el número de leyes radicadas en ese mismo periodo. Estos datos se obtuvieron a partir de reportes solicitados a Congreso Visible. Se hace la salvedad que los índices obtenidos pueden incluir proyectos provenientes de legislaturas anteriores, por lo cual el porcentaje de proyectos aprobados puede ser mayor que el porcentaje de proyectos radicados en una determinada legislatura.

La transparencia, concepto aportado por el autor, se basa en la definición que maneja la Corporación Transparencia por Colombia en su medición del Índice de Transparencia Nacional. El índice es una herramienta cuantitativa que mide el nivel de riesgo en las entidades públicas a nivel nacional de acuerdo a tres factores (Corporación Transparencia por Colombia, 2009, p. 6):

- Visibilidad: disposición pública y permanente de información.
- Sanción: fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria de la entidad.
- Institucionalidad: acatamiento de la entidad a las reglas que rigen su gestión.

El resultado obtenido de acuerdo a la ponderación de estos tres factores permite clasificar a la entidad en los niveles bajo, moderado, medio, alto o muy alto de riesgo. Los índices disponibles abarcan los años 2003-2005 y 2007-2009.

Finalmente, la rendición de cuentas se constituye en el quinto factor a tener en cuenta al hablar de desarrollo institucional. El concepto es definido en base a la dimensión de la EDI denominada de la misma forma. En ella se indaga sobre la percepción de los servidores sobre la calidad de la información que se entrega sobre la gestión de la entidad y la presencia de prácticas irregulares dentro de ella. La Tabla 7 resume lo expuesto para la variable dependiente Desarrollo Institucional y el esquema en el cual se visualizarán los datos en el siguiente capítulo:

Tabla 7. Conceptualización de la variable Desarrollo Institucional

| Variable    | Desarrollo Institucional   |   |                   |                                  |                      |
|-------------|--|---|-------------------|----------------------------------|----------------------|
| Componentes | Legitimidad  | Proactividad                                      | Mandato           | Transparencia                    | Rendición de Cuentas |
| Dimensiones | Proporción de Ciudadanos que tienen Confianza institucional en el Senado | Flexibilidad tecnológica o Gestión por Resultados | Éxito legislativo | Índice de Transparencia Nacional | Rendición de Cuentas |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

## 2.2 Adaptación de la propuesta

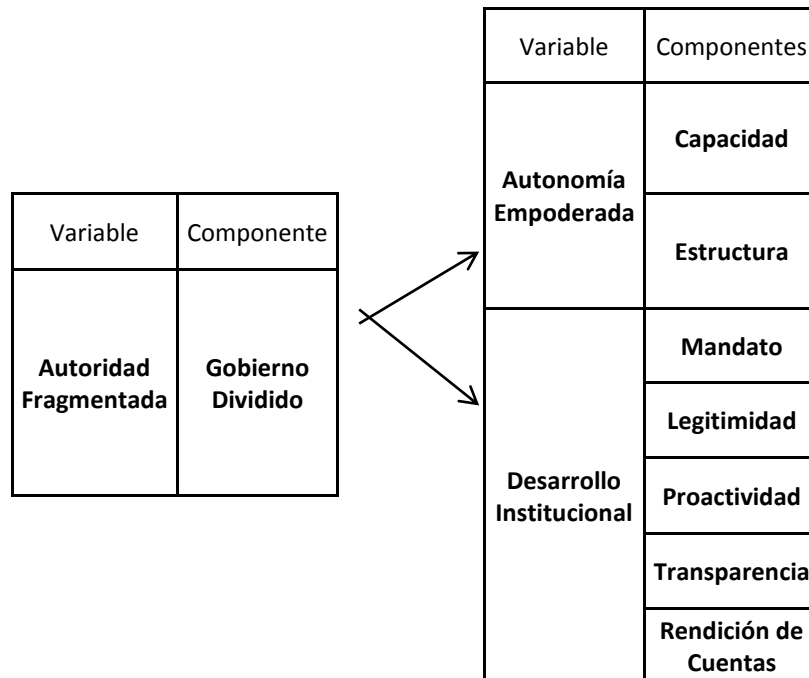
Teniendo en cuenta los criterios de selección del caso y los índices establecidos para operacionalizar las variables es posible establecer el marco adoptado para realizar el análisis propuesto. Se plantea un modelo multidisciplinar de evaluación del Congreso de la República, teniendo en cuenta factores cuantitativos y cualitativos, internos y externos que reflejen con mayor precisión su desempeño. El modelo es una adaptación de la propuesta de Ackerman al caso del Congreso colombiano, teniendo en cuenta los esfuerzos investigativos que esto implica. Está compuesto por dos variables dependientes (autonomía empoderada y desarrollo institucional) y por una independiente (autoridad fragmentada).

La autonomía empoderada será vista en términos de los componentes capacidad y estructura. El desarrollo institucional está compuesto por: mandato, legitimidad, proactividad, transparencia y rendición de cuentas.

Estos dos aspectos se verán influenciados por la variable independiente “autoridad fragmentada”, vista a través del componente de gobierno dividido.

La conformación de un gobierno dividido desembocará en un grado positivo de autoridad fragmentada y por consiguiente en mayor autonomía y desarrollo del Congreso.

Tabla 8. Marco adoptado. Variable independiente y variables dependientes.



Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

Con el propósito de explicar las relaciones planteadas en el modelo, se presenta el marco de interpretación de los resultados. Esto partiendo de dos aspectos: se tienen en cuenta parámetros de interpretación aportados por las fuentes de donde se extraen algunos de los datos y se utilizan criterios propios del autor para interpretar ciertos datos.

### **Variables dependientes**

La autonomía empoderada en su totalidad y ciertos aspectos del desarrollo institucional (proactividad y rendición de cuentas) son medidos a partir de los resultados obtenidos en las evaluaciones anuales de desempeño institucional llevadas a cabo por el DANE (Ver anexos 6 y 7). Los componentes, descritos

anteriormente, arrojan resultados en una escala de 0 a 5 que también puede ser expresada en términos porcentuales haciendo la equivalencia respectiva.

El DANE agrupa los diversos componentes evaluados en los conceptos Ambiente institucional y Desempeño institucional, como se muestra en la Tabla 9:

Tabla 9. Componentes desagregados encuesta EDI

| Concepto                       | Componente                          |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Ambiente Institucional</b>  | Credibilidad en las reglas          |
|                                | Credibilidad en las políticas       |
|                                | Credibilidad frente a los recursos  |
| <b>Desempeño institucional</b> | Gestión por resultados              |
|                                | Rendición de cuentas                |
|                                | Bienestar laboral                   |
|                                | Prevención de prácticas irregulares |

Fuente: elaboración propia con base en (DANE, 2008)

En su análisis de resultados para el año 2007, la entidad define el “proceso de desarrollo” como “el paso de interacciones sociales marcadas por una relación tradicional de tipo clientelista a un marco de interacción donde predomina una relación moderna de tipo meritocrática. En la primera la toma de decisiones de los actores sociales se basa en la lealtad dentro de un trato personalizado, mientras en la segunda en la idoneidad dentro de un trato impersonal” (DANE, 2008).

En este sentido, se establece que para los componentes de Ambiente Institucional (AI) los resultados se interpretarán teniendo en cuenta en qué punto del continuum meritocrático o clientelista se encuentran, así: (DANE, 2008)

- Entre 4.26 y 4.75 implica un muy elevado nivel de AI meritocrático.
- Entre 3.76 y 4.25 implica un elevado nivel de AI meritocrático.
- Entre 3.26 y 3.75 implica que su AI no es ni meritocrático ni tradicional, es decir nivel medio.
- Entre 2.76 y 3.25 implica un bajo nivel de AI meritocrático.
- Entre 2.26 y 2.75 implica un muy bajo nivel de AI meritocrático.
- Entre 1.76 y 2.25 implica un nivel precario de AI meritocrático.

El desempeño institucional (DI) al estar ligado al ambiente institucional de las organizaciones públicas se interpreta de acuerdo a los mismos rangos:

- Entre 4.26 y 4.75 implica un muy elevado nivel de DI.
- Entre 3.76 y 4.25 implica un elevado nivel de DI.
- Entre 3.26 y 3.75 implica que su DI no es elevado ni bajo, nivel medio.
- Entre 2.76 y 3.25 implica un bajo nivel de DI.
- Entre 2.26 y 2.75 implica un muy bajo nivel de DI.
- Entre 1.76 y 2.25 implica un nivel precario de DI.

El componente de legitimidad, basado en el Barómetro de las Américas, muestra las respuestas ajustadas en una escala de 0 a 100, aún cuando las preguntas acerca de confianza institucional arrojan resultado de 1 a 7, en donde 1 es “nada” y 7 es “mucho”. La interpretación en este caso se hará conforme a criterios propios del autor.

El mandato, medido a través del índice de éxito legislativo, se obtiene en base a los proyectos radicados individualmente por cada uno de los congresistas, considerando si estos fueron aprobados o no. Es necesario aclarar que este índice normalmente presenta valores bajos. Cifras analizadas a partir de balances legislativos realizados por Congreso Visible permiten inferir aprobaciones alrededor del 20% en términos generales, es decir unificando tanto el tipo de proyecto como el origen de su iniciativa (Congreso Visible, 2013). En este sentido, el índice se analizará en torno a los siguientes rangos: entre 0-30, bajo; entre 30-60, medio; entre 60-100, alto.

El componente de transparencia, obtenido a partir del Índice de Transparencia Nacional, se interpreta en razón al nivel de riesgo en una escala de 0 a 100. “A mayor puntaje, mayor es el índice de transparencia y menor el riesgo de corrupción” (Transparencia por Colombia, 2009, p. 6). Los niveles de riesgo se establecen así:

Tabla 10. Niveles de riesgo. ITN 2008-2009.

|                          |
|--------------------------|
| <b>Niveles de riesgo</b> |
|--------------------------|

|                 |           |
|-----------------|-----------|
| Riesgo bajo     | 89.5-100  |
| Riesgo moderado | 74.5-89.4 |
| Riesgo medio    | 59.5-74.4 |
| Riesgo alto     | 44.5-59.4 |
| Riesgo muy alto | 0-44.4    |

Fuente: (Transparencia por Colombia, 2009, p. 6)

### **Variable independiente**

La autoridad fragmentada es vista a través de la existencia o no de un gobierno dividido, y éste medido en relación a las coaliciones del presidente y la disciplina partidista.

En la medida en que el legislativo no se encuentre en una relación dependiente del ejecutivo (al formar parte de la coalición de gobierno) se entenderá que existe un gobierno dividido. Si, por el contrario, gran parte del Congreso forma parte de la coalición de gobierno se entenderá que existe un gobierno unificado. Por consiguiente, índices elevados de disciplina partidista, entendidos en el marco de las coaliciones de gobierno, serán interpretados como un factor que no promueve un gobierno dividido. En síntesis, la presencia de coaliciones entre el gobierno y el Congreso y un alto grado de disciplina partidista por parte de éstas promoverá un gobierno unificado y no dividido. Esto implicaría un impacto negativo tanto para el desarrollo institucional como para la autonomía del Congreso.

En este sentido, se establecerá una escala de *Alto*, *Medio* y *Bajo* que agrupe los resultados de los indicadores “coalición del presidente” y “disciplina partidista”. Vale aclarar que dicha escala de interpretación fue diseñada por el autor teniendo en cuenta tanto el tamaño de las coaliciones como la capacidad del índice de disciplina para incidir en las votaciones del Congreso.

Para el indicador “coalición del presidente” se establece un nivel *Alto* cuando presenta un porcentaje mayor al 51%, es decir la mitad más uno de los miembros del Senado o la Cámara de Representantes. Se establece esta cifra en razón a que de presentarse, los legisladores pueden tomar decisiones como mayoría dentro del Congreso. El nivel *Medio* corresponde a valores desde 26% hasta 50% y el *Bajo* desde 0 hasta 25%.



Para el indicador de disciplina partidista se establece un nivel *Alto* cuando presenta una cifra mayor al 80%, lo cual indica que los miembros del partido siguieron las directrices del mismo o de su vocero en un 80% o más de las votaciones durante cada legislatura. Un nivel *Medio* desde 41% hasta 80% y un nivel *Bajo* desde 0 hasta 40%. Estos niveles de medición se establecen de acuerdo a una observación sistemática de boletines emitidos por Congreso Visible, en los cuales se presentan mediciones de disciplina partidista.

Planteado el marco adoptado, en el siguiente capítulo se procederá a desarrollar el análisis descriptivo en relación al desempeño institucional del Congreso de la República de Colombia a lo largo del periodo 2002-2012.

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

En el presente capítulo se exponen los valores obtenidos tras la aplicación del modelo de Ackerman al caso del Congreso colombiano. De esta forma se pretende mirar patrones de comportamiento entre el tipo de autoridad (variable independiente) y la autonomía y el desarrollo (variables independientes) para el caso abordado.

El capítulo se divide en dos secciones: la primera presenta los resultados obtenidos tanto para el Senado como para la Cámara de Representantes y se establecen una serie de hipótesis de acuerdo a las asociaciones esperadas del modelo. Posteriormente, se establecen las relaciones obtenidas con el propósito de comprobar o desestimar las hipótesis planteadas.

#### **3.1 Presentación de resultados y asociación esperada**

La presente sección tiene como propósito presentar una síntesis de los resultados obtenidos para cada uno de los índices y establecer la forma en que éstos se deben relacionar de acuerdo al modelo adoptado. Para ello se utilizan los parámetros de interpretación descritos en el capítulo anterior.

##### **3.1.1 Senado de la República**

El Anexo 8 muestra los resultados obtenidos para la variable autoridad fragmentada en referencia al Senado tras los parámetros de interpretación de los mismos, establecidos en el capítulo anterior. La proporción de la coalición de gobierno muestra un aumento considerable del primer al segundo periodo del presidente Uribe, aumentando en más del doble, pasando de nivel *Medio* a *Alto*. Para las dos legislaturas del presidente Santos se consolidó aún más la coalición de gobierno siendo esta el 84% de la corporación. Los índices de disciplina partidista se encuentran por encima del 80% para todos los periodos analizados, lo cual implica que sean considerados como *Altos*.

Para la variable dependiente Autonomía Empoderada (ver Anexo 9) elaborada en base a los resultados de la Encuesta de Desempeño Institucional del DANE, es posible observar que los datos se encuentran en su mayoría en un nivel *Medio*. Los años 2005-2008 para los índices de Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos y Credibilidad en las Reglas son los periodos en los cuales se registran mediciones *Bajas*. Para el año 2012 en los dos componentes de capacidad se registra un resultado *Alto* pero justo en el límite bajo de la escala de medición.

El Anexo 10 muestra los resultados para cada uno de los índices de la variable desarrollo institucional. En términos de legitimidad es posible afirmar que estos se mantienen constantes, con niveles de aprobación del Congreso por debajo del 50%. La proactividad tuvo un ascenso representativo a partir del año 2009 pasando de niveles *Bajos* alrededor de 3,0 a niveles *Medios* entre 3,5 y 3,7. Los índices de mandato se mantienen en niveles *Bajos* a lo largo del periodo de estudio, aunque en los años 2005, 2006 y 2010 presenta los niveles más bajos. El índice de transparencia, aún cuando presenta resultados solo en algunos años, muestra un riesgo de corrupción muy alto hacia el final del periodo de Uribe. La rendición de cuentas se ha mantenido en niveles *Medios* a lo largo del periodo de estudio.

### **3.1.2 Cámara de Representantes**

El Anexo 11 muestra los resultados obtenidos para la variable independiente Autoridad fragmentada de acuerdo a la información obtenida para la Cámara de Representantes. En el caso de la proporción de escaños de la coalición resulta llamativo que al finalizar el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe se pasa de un nivel *Bajo* a un nivel *Alto*, representando un aumento considerable. Durante las dos legislaturas del presidente Santos se llega a un nivel superior al 90%. En términos de disciplina partidista se observan índices *Altos* tanto para el periodo de Uribe como para las dos legislaturas de Santos.

La variable Autonomía Empoderada (ver Anexo 12) presenta un comportamiento muy irregular en la mayoría de sus índices. La Suficiencia y previsibilidad de los recursos tiene un leve ascenso durante los años 2009-2011 pero para el 2012 vuelve al nivel *Bajo*. La Credibilidad en las políticas fluctúa entre los niveles *Medio* y *Bajo* pero inclusive en el año 2010 alcanza el nivel *Alto*. La credibilidad en las reglas tiene una tendencia hacia los niveles *Medio* y *Bajo* a lo largo del periodo de estudio.

El Anexo 13 muestra los resultados para cada uno de los índices de la variable Desarrollo institucional. La legitimidad es la misma que en el Senado ya que la medición de confianza del Latinobarómetro muestra al Congreso en conjunto. En cuanto a proactividad, la medición varía entre niveles *Bajos*, *Medios* y *Altos* de manera indistinta. En general, el índice de mandato muestra valores muy bajos, siendo el valor de 17% de aprobación el más alto durante todos los años. En términos de transparencia se presentan niveles *Altos* de riesgos de corrupción. Por último, la rendición de cuentas mantiene niveles *Medios* en sus resultados aunque presenta un descenso para el año 2012.

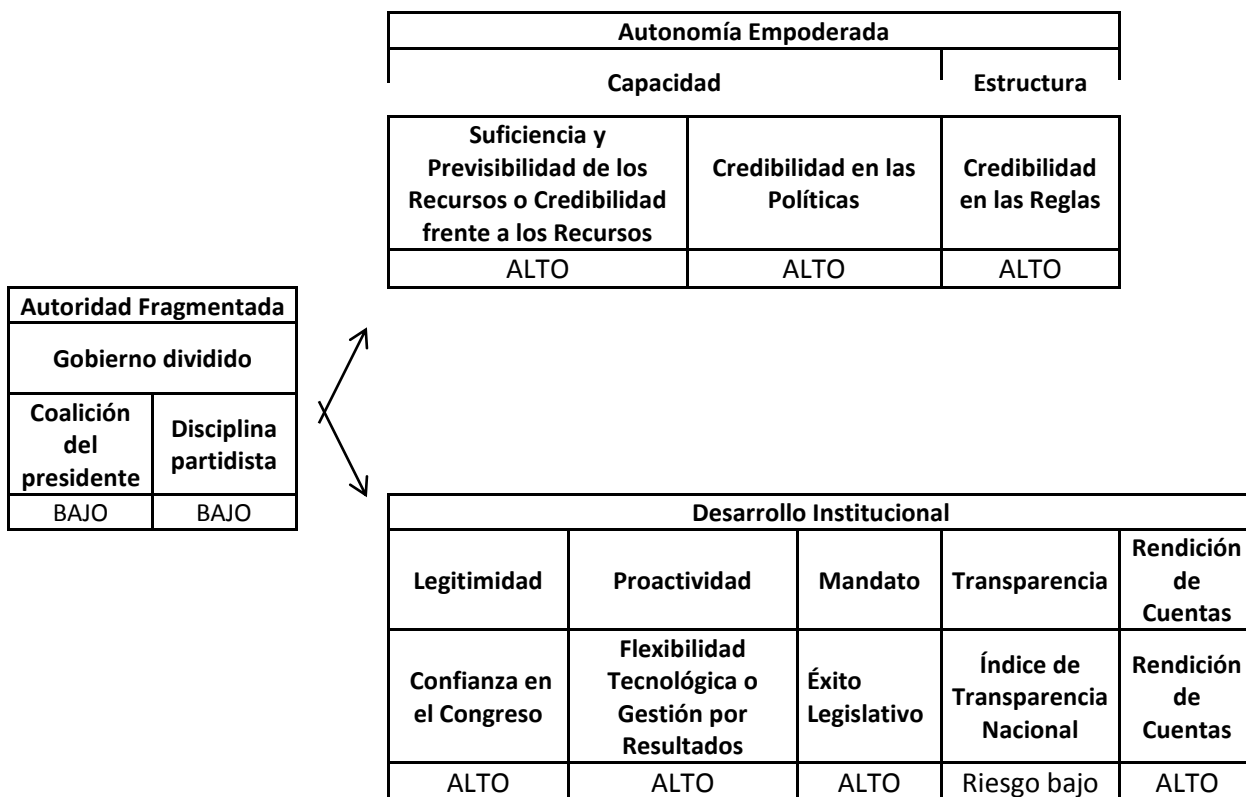
### **3.1.3 Asociaciones esperadas**

Después de haber presentado los resultados obtenidos tanto para el Senado como para la Cámara de Representantes, se establecen una serie de hipótesis en relación al modelo adoptado y la asociación de las variables planteadas por Ackerman.

La autoridad fragmentada está dada, como se conceptualizó en el capítulo anterior, por un grado de coalición bajo y por unos índices de disciplina partidista bajos. La Autonomía empoderada se presenta cuando todos sus índices son altos. El desarrollo institucional también se presenta cuando los índices son altos, a excepción del índice de transparencia que debe arrojar un “riesgo bajo” de corrupción.

La Tabla 11 presenta los resultados esperados de los índices para cada variable como condición de análisis para que se cumpla la relación que propone Ackerman. El modelo establece una relación positiva entre la autoridad fragmentada (coaliciones y disciplina partidista bajas) y el nivel de autonomía y desarrollo institucional del Congreso. Es decir que un mayor grado de autonomía empoderada y desarrollo institucional puede estar relacionado a un grado alto de autoridad fragmentada (coaliciones y disciplina partidista bajas). Se presenta una tabla sintetizada pues la relación es igual para todo el periodo de estudio.

Tabla 11. Marco adoptado. Relación esperada



Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

A partir de las relaciones esperadas con base en el modelo de Ackerman, es posible formular una serie de hipótesis con el propósito de establecer la existencia o no de una relación positiva entre las variables. En la siguiente sección se realiza un análisis descriptivo para establecer si efectivamente existe una relación positiva de la autoridad fragmentada y la autonomía y el desarrollo, en base a las siguientes hipótesis:

H1: Mayor autoridad fragmentada está asociada a mayor autonomía empoderada por parte del Senado o Cámara de Representantes.

H2: Mayor autoridad fragmentada está asociada a mayor desarrollo institucional por parte del Senado o Cámara de Representantes.

### 3.2. Relaciones obtenidas y comprobación de hipótesis

Con el propósito de comprobar las hipótesis planteadas, la presente sección busca describir los resultados del modelo para ver si efectivamente existe una relación entre el tipo de autoridad y la autonomía y el desarrollo del Congreso. Se analizarán por separado el Senado y la Cámara de Representantes para cada año.

#### 3.2.1 Resultados Senado de la República

El caso del Senado muestra que la variable independiente tiene una clara tendencia hacia la conformación de una autoridad unificada, es decir lo opuesto a la propuesta del modelo adoptado. Las legislaturas desde el año 2002 hasta el 2006 se desarrollan en un nivel *Medio* de coalición, mientras en los periodos posteriores este índice aumenta considerablemente. La disciplina partidista muestra valores elevados y casi ninguna variación desde el año 2006 hasta el 2012. La Tabla 12 permite visualizar estos resultados.

Tabla 12. Resultados Variable Independiente Autoridad Fragmentada

| Adm.  | Def.      | Proporción de escaños de la coalición del presidente en el Senado. |       | Disciplina partidista |     |
|-------|-----------|--|-------|-----------------------|-----|
|       |           |  |       |                       |     |
| Uribe | 2002-2003 | 33%  | MEDIO | N/D                   | N/A |
|       | 2003-2004 | 33%  | MEDIO | N/D                   | N/A |
|       | 2004-2005 | 33%  | MEDIO | N/D                   | N/A |

|               |                  |     |       |            |            |
|---------------|------------------|-----|-------|------------|------------|
|               | <b>2005-2006</b> | 33% | MEDIO | <b>N/D</b> | <b>N/A</b> |
| <b>Uribe</b>  | <b>2006-2007</b> | 70% | ALTO  | 0,87       | ALTO       |
|               | <b>2007-2008</b> | 70% | ALTO  | 0,86       | ALTO       |
|               | <b>2008-2009</b> | 70% | ALTO  | 0,87       | ALTO       |
|               | <b>2009-2010</b> | 72% | ALTO  | 0,91       | ALTO       |
| <b>Santos</b> | <b>2010-2011</b> | 84% | ALTO  | 0,88       | ALTO       |
|               | <b>2011-2012</b> | 84% | ALTO  | 0,89       | ALTO       |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

La Tabla 13 muestra los resultados de la Autonomía empoderada. Para los periodos de coalición *Media* los índices de Capacidad y Estructura fluctúan entre *Medio* y *Bajo*. Los años posteriores, en los que la coalición es *Alta*, muestran en su mayoría valores *Medios*.

Teniendo en cuenta que los valores de disciplina partidista se mantienen *Altos*, y coinciden con mediciones *Altas* de coalición, se presentan mayoritariamente niveles *Medios* de la variable Autonomía empoderada.

La excepción, y el único caso en el que ocurre lo contrario a la hipótesis, es el año 2008. Allí se ve que los indicadores de la variable Autonomía empoderada arrojan valores *Bajos*.

Tabla 13. Resultados Variable Dependiente Autonomía empoderada

|               | <b>Año</b>  | <b>Capacidad</b>   |            |                                      |            | <b>Estructura</b>                 |            |
|---------------|-------------|--|------------|--------------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|
| <b>Adm.</b>   | <b>Def.</b> | <b>Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos o Credibilidad frente a los Recursos</b> |            | <b>Credibilidad en las Políticas</b> |            | <b>Credibilidad en las Reglas</b> |            |
| <b>Uribe</b>  | <b>2003</b> | 3,7  | MEDIO      | 3,4                                  | MEDIO      | 3,2                               | BAJO       |
|               | <b>2004</b> | 3,5  | MEDIO      | 3,4                                  | MEDIO      | 3,6                               | MEDIO      |
|               | <b>2005</b> | 2,9  | BAJO       | 3,3                                  | MEDIO      | 3                                 | BAJO       |
|               | <b>2006</b> | <b>N/D</b>   | <b>N/A</b> | <b>N/D</b>                           | <b>N/A</b> | <b>N/D</b>                        | <b>N/A</b> |
| <b>Uribe</b>  | <b>2007</b> | 3,2  | BAJO       | 3,6                                  | MEDIO      | 3,2                               | BAJO       |
|               | <b>2008</b> | 2,9  | BAJO       | 3                                    | BAJO       | 2,6                               | BAJO       |
|               | <b>2009</b> | 3,5  | MEDIO      | 3,7                                  | MEDIO      | 3,5                               | MEDIO      |
|               | <b>2010</b> | 3,6  | MEDIO      | 3,8                                  | ALTO       | 3,5                               | MEDIO      |
| <b>Santos</b> | <b>2011</b> | 3,6  | MEDIO      | 3,6                                  | MEDIO      | 3,6                               | MEDIO      |
|               | <b>2012</b> | 3,8  | ALTO       | 3,8                                  | ALTO       | 3,7                               | MEDIO      |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

Los resultados de la variable dependiente Desarrollo Institucional aparecen en la Tabla 14. Los primeros cuatro años de la muestra, en los que la coalición es *Media*, muestran resultados *Medios* y *Bajos* en la mayoría de índices. Los

siguientes periodos, en los que tanto la coalición como la disciplina partidista son *Altos*, se presentan resultados *Altos*, *Medios* y *Bajos*, pero una vez más el año 2008 es el caso en el que ocurre lo contrario a la hipótesis ya que se sintetiza en un desarrollo institucional *Bajo*.

Tabla 14. Resultados Variable Dependiente Desarrollo Institucional

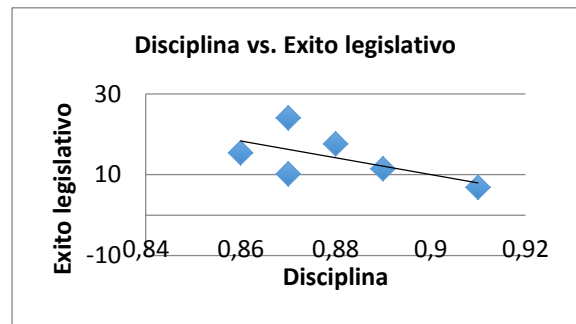
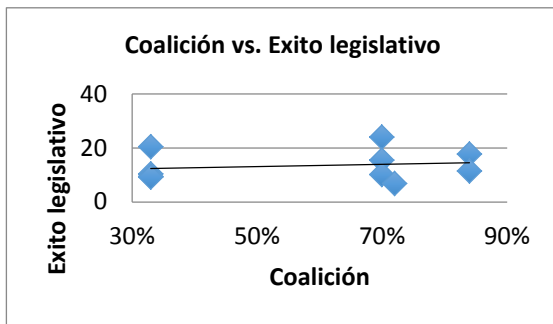
| Año  | Legitimidad              | Proactividad                                      |       | Mandato           |      | Transparencia                    |                 | Rendición de Cuentas |       |
|------|--------------------------|---|-------|-------------------|------|----------------------------------|-----------------|----------------------|-------|
| Def. | Confianza en el Congreso | Flexibilidad Tecnológica o Gestión por Resultados |       | Éxito Legislativo |      | Índice de Transparencia Nacional |                 | Rendición de Cuentas |       |
| 2003 | N/D                      | 3   | BAJO  | 10,38             | BAJO | 43,2                             | Riesgo muy alto | 3,3                  | MEDIO |
| 2004 | 47,3%                    | 3,2   | BAJO  | 20,46             | BAJO | 61,2                             | Riesgo medio    | 3,6                  | MEDIO |
| 2005 | 49,7%                    | 2,8   | BAJO  | 9,35              | BAJO | 67,1                             | Riesgo medio    | 3,3                  | MEDIO |
| 2006 | 48,9%                    | N/D   | N/A   | 9,12              | BAJO | N/D                              | N/A             | N/D                  | N/A   |
| 2007 | 47,9%                    | 3,1   | BAJO  | 24,01             | BAJO | 43,8                             | Riesgo muy alto | 3,5                  | MEDIO |
| 2008 | 51,6%                    | 2,9   | BAJO  | 15,42             | BAJO | 32,5                             | Riesgo muy alto | 3                    | BAJO  |
| 2009 | 49,1%                    | 3,6   | MEDIO | 10,12             | BAJO | 21,2                             | Riesgo muy alto | 3,6                  | MEDIO |
| 2010 | 49,4%                    | 3,7   | MEDIO | 6,79              | BAJO | N/D                              | N/A             | 3,5                  | MEDIO |
| 2011 | 50,6%                    | 3,6   | MEDIO | 17,63             | BAJO | N/D                              | N/A             | 3,6                  | MEDIO |
| 2012 | 46,4%                    | 3,7   | MEDIO | 11,41             | BAJO | N/D                              | N/A             | 3,8                  | ALTO  |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

Como complemento al análisis se establecerán gráficamente relaciones entre la variable independiente y algunos índices de la variable dependiente Desarrollo institucional. Esto a manera de síntesis, ya que la totalidad de relaciones obtenidas pueden ser vistas en los Anexos 14 (Relación variable independiente vs. Autonomía empoderada) y 15 (Relación variable independiente vs. Desarrollo institucional).

Las Gráficas 1 y 2 muestran la relación entre los dos índices de la variable independiente (coalición y disciplina) y el éxito legislativo (índice del desarrollo institucional). Para la primera es posible observar que no existe una relación clara entre el grado de coalición y el éxito legislativo, ya que éste varía indistintamente tanto en periodos *Altos* como *Bajos* de coalición.

Gráfica 1. Senado - Coalición vs. Éxito legislativo / Gráfica 2. Senado - Disciplina vs. Éxito legislativo

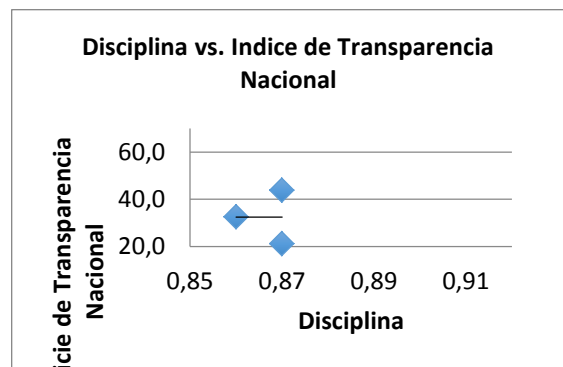
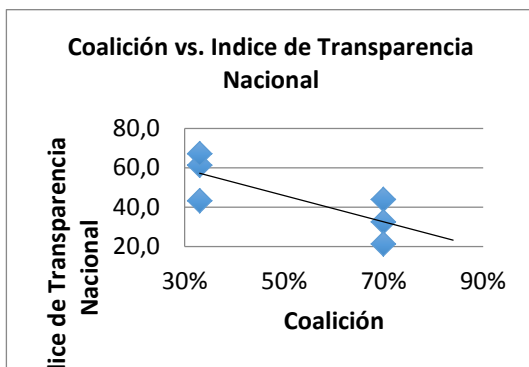


Fuente: elaboración propia.

La relación entre el grado de disciplina y el éxito legislativo muestra que entre mayor sea la disciplina partidista, menor es el índice de éxito legislativo. Sin embargo, esto se presenta ante valores muy parecidos de disciplina partidista que van desde 0,86 hasta 0,91. Es decir que la variación no es muy significativa.

Otro aspecto interesante para el análisis es la relación entre la coalición, por una parte, y la disciplina, por otra, con respecto al riesgo de corrupción (Índice de Transparencia Nacional). En la Gráfica 3 se observa que a menor grado de coalición, los índices de transparencia son mayores. Esto significa que cuando la coalición es *Baja* se presenta un menor riesgo de corrupción. La Gráfica 4 muestra que un *Alto* grado de disciplina, para los periodos comparables con el Índice de Transparencia, implican bajos niveles de éste, evidenciando riesgos de corrupción.

Gráfica 3. Senado - Coalición vs. Transparencia / Gráfica 4. Senado - Coalición vs. Transparencia



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, los resultados obtenidos para los índices de las variables no permiten establecer una relación directa entre el tipo de autoridad y la autonomía y el desarrollo del Senado de la República. La variable independiente muestra



índices *Altos* tanto de coalición como de disciplina (menor autoridad fragmentada) y, en términos generales, índices *Medios* y *Bajos* de autonomía y desarrollo. En consecuencia no es posible demostrar las hipótesis planteadas.

Sin embargo, a través de las gráficas expuestas, fue posible evidenciar que en la medida en que exista una autoridad cohesionada (coalición y disciplina altos), es decir, lo opuesto al modelo, se presentan mayores riesgos de corrupción.

Así mismo, resulta relevante resaltar el caso del 2008 en donde ocurre lo contrario a las hipótesis. En este periodo se establece que una menor autoridad fragmentada (dada por índices altos de coalición y disciplina) está asociada a una menor autonomía empoderada y un menor desarrollo institucional del Senado.

### 3.2.2 Resultados Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes cuenta con periodos de coalición *Bajos* y *Altos* dentro de los resultados obtenidos. Desde el 2002 hasta el 2006 existe una coalición *Baja* (autoridad fragmentada), coincidiendo con el modelo adoptado. Sin embargo, en los siguientes periodos tanto la coalición como la disciplina partidista cuentan con niveles *Altos*, ilustrando lo opuesto al modelo. Esto se resume en la siguiente Tabla.

Tabla 15. Resultados Variable Independiente Autoridad Fragmentada

| Adm.   | Def.      | Proporción de escaños de la coalición del presidente en la Cámara |      | Disciplina partidista |      |
|--------|-----------|---|------|-----------------------|------|
|        |           |   |      |                       |      |
| Uribe  | 2002-2003 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2003-2004 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2004-2005 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2005-2006 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
| Uribe  | 2006-2007 | 57,83%  | ALTO | 0,87                  | ALTO |
|        | 2007-2008 | 57,83%  | ALTO | 0,86                  | ALTO |
|        | 2008-2009 | 57,83%  | ALTO | 0,87                  | ALTO |
|        | 2009-2010 | 58,43%  | ALTO | 0,91                  | ALTO |
| Santos | 2010-2011 | 93,79%  | ALTO | 0,88                  | ALTO |
|        | 2011-2012 | 93,79%  | ALTO | 0,89                  | ALTO |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

La Tabla 16 muestra los resultados de los índices para la variable Autonomía empoderada. Para los años de coalición *Baja*, los niveles de capacidad

y estructura muestran valores *Bajos* en su mayoría. A partir del año 2007 estos valores tienden a aumentar a niveles *Medios*, aunque para el último periodo de la muestra vuelven a caer. Para esta variable, los años 2008 y 2012 presentan el caso contrario a la hipótesis ya que, a valores *Altos* de coalición y disciplina partidista, todos sus componentes arrojan valores *Bajos*.

Tabla 16. Resultados Variable Dependiente Autonomía empoderada

| Año  | Capacidad   |       |                               |       | Estructura                 |          |
|------|---|-------|-------------------------------|-------|----------------------------|----------|
| Def. | Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos o Credibilidad frente a los Recursos |       | Credibilidad en las Políticas |       | Credibilidad en las Reglas |          |
| 2003 | 3,1   | BAJO  | 3,3                           | MEDIO | 3                          | BAJO     |
| 2004 | 2,9   | BAJO  | 3                             | BAJO  | 3,3                        | MEDIO    |
| 2005 | 3,1   | BAJO  | 3,2                           | BAJO  | 3                          | BAJO     |
| 2006 | N/D   | N/A   | N/D                           | N/A   | N/D                        | N/A      |
| 2007 | 3,2   | BAJO  | 3,6                           | MEDIO | 2,9                        | BAJO     |
| 2008 | 2,9   | BAJO  | 3                             | BAJO  | 2,6                        | MUY BAJO |
| 2009 | 3,5   | MEDIO | 3,6                           | MEDIO | 3,5                        | MEDIO    |
| 2010 | 3,6   | MEDIO | 3,8                           | ALTO  | 3,6                        | MEDIO    |
| 2011 | 3,4   | MEDIO | 3,7                           | MEDIO | 3,4                        | MEDIO    |
| 2012 | 3,1   | BAJO  | 3,1                           | BAJO  | 3,1                        | BAJO     |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

La variable Desarrollo institucional, como se aprecia en la Tabla 17, registra valores *Bajos* y *Medios* para los años 2002-2006 en donde la Coalición es *Baja*. Para los años siguientes se mantienen niveles *Bajos* y *Medios* para los componentes de proactividad y rendición de cuentas. El mandato se mantiene en niveles bajos a lo largo de la muestra, siendo críticos los años 2003, 2004 y 2010. La transparencia arroja valores de riesgo alto y muy alto. De esta variable también sobresalen los casos de 2008 y 2012, en los que sucede lo contrario a la hipótesis.

Tabla 17. Resultados Variable Dependiente Desarrollo Institucional

| Año  | Legitimidad              | Proactividad                                      |          | Mandato           |      | Transparencia                    |                 | Rendición de Cuentas |       |
|------|--------------------------|---|----------|-------------------|------|----------------------------------|-----------------|----------------------|-------|
| Def. | Confianza en el Congreso | Flexibilidad Tecnológica o Gestión por Resultados |          | Éxito Legislativo |      | Índice de Transparencia Nacional |                 | Rendición de Cuentas |       |
| 2003 | N/D                      | 2,8   | BAJO     | 5,35              | BAJO | 49,9                             | Riesgo alto     | 3,3                  | MEDIO |
| 2004 | 47,3%                    | 2,5   | MUY BAJO | 6,11              | BAJO | 54,8                             | Riesgo alto     | 3,4                  | MEDIO |
| 2005 | 49,7%                    | 2,8   | BAJO     | 11,72             | BAJO | 44,4                             | Riesgo muy alto | 3,4                  | MEDIO |
| 2006 | 48,9%                    | N/D   | N/A      | 7,50              | BAJO | N/D                              | N/A             | N/D                  | N/A   |

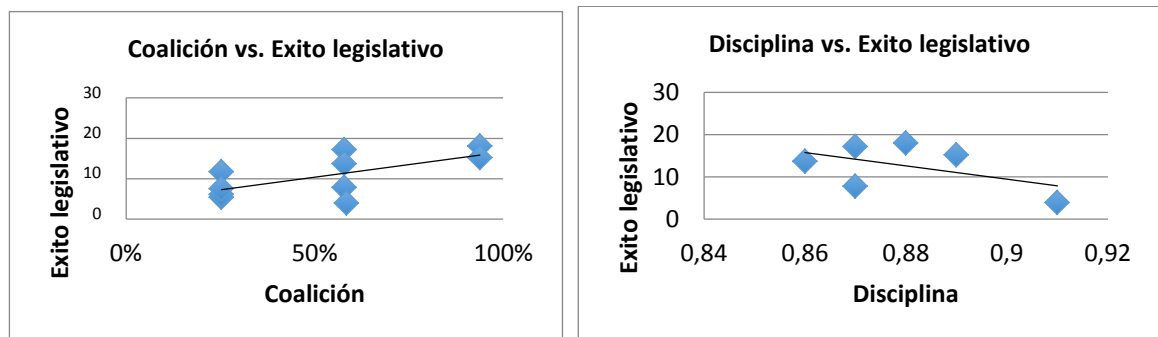
|             |       |     |       |       |      |            |                 |     |       |
|-------------|-------|-----|-------|-------|------|------------|-----------------|-----|-------|
| <b>2007</b> | 47,9% | 2,8 | BAJO  | 17,18 | BAJO | 35,1       | Riesgo muy alto | 3,5 | MEDIO |
| <b>2008</b> | 51,6% | 2,9 | BAJO  | 13,70 | BAJO | 46,7       | Riesgo alto     | 3   | BAJO  |
| <b>2009</b> | 49,1% | 3,5 | MEDIO | 7,78  | BAJO | 58,2       | Riesgo alto     | 3,7 | MEDIO |
| <b>2010</b> | 49,4% | 3,8 | ALTO  | 3,92  | BAJO | <b>N/D</b> | <b>N/A</b>      | 3,8 | ALTO  |
| <b>2011</b> | 50,6% | 3,5 | MEDIO | 17,99 | BAJO | <b>N/D</b> | <b>N/A</b>      | 3,7 | MEDIO |
| <b>2012</b> | 46,4% | 2,9 | BAJO  | 15,18 | BAJO | <b>N/D</b> | <b>N/A</b>      | 3,1 | BAJO  |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

Para el caso de la Cámara de Representantes también se presentará la relación entre los dos índices de la variable independiente (coalición y disciplina) y los índices de éxito legislativo y transparencia. La totalidad de relaciones obtenidas para la Cámara se encuentran en los Anexos 16 (Relación variable independiente vs. Autonomía empoderada) y 17 (Relación variable independiente vs. Desarrollo institucional).

En la Gráfica 5 es posible observar que los índices de éxito legislativo se relacionan positivamente con un grado de coalición positivo. Sin embargo, al presentar niveles tan bajos de éxito legislativo, persiste la inquietud de si el legislativo actúa como instrumento del gobierno nacional. Para la Gráfica 6 tampoco es clara la relación entre disciplina y éxito legislativo, aunque el índice más bajo de éxito legislativo coincide con el mayor grado de disciplina.

Gráfica 5. Cámara - Coalición vs. Éxito legislativo / Gráfica 6. Cámara - Disciplina vs. Éxito legislativo

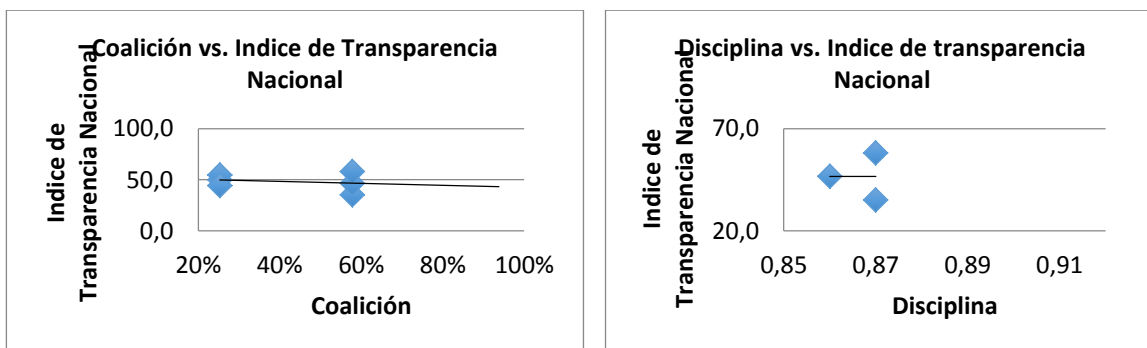


Fuente: elaboración propia.

La relación entre la coalición, por una parte, y la disciplina, por otra, con respecto al riesgo de corrupción (Índice de Transparencia Nacional) se evidencia en las Gráficas 7 y 8. En la primera se observa que en la Cámara el grado de coalición es indiferente al nivel de transparencia. La Gráfica 8 muestra que un *Alto*

grado de disciplina, para los periodos comparables con el Índice de Transparencia, implican *Bajos* y *Medios* niveles de éste, evidenciando riesgos de corrupción.

Grafica 7. Cámara - Coalición vs. Transparencia / Grafica 8. Cámara - Disciplina vs. Transparencia



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, no es posible establecer una relación entre el tipo de autoridad y la autonomía y el desarrollo en la Cámara de Representantes. Al igual que el Senado, la variable independiente muestra índices *Altos* tanto de coalición como de disciplina (menor autoridad fragmentada) y índices *Medios* y *Bajos* de autonomía y desarrollo. Aunque en los años 2002-2006 se presenta una coalición *Baja*, ésta no está relacionada a índices altos de las variables dependientes. Esto no permite demostrar las hipótesis planteadas.

Para la Cámara de Representantes se vuelve a presentar el caso del 2008 en el Senado en donde ocurre lo contrario a la hipótesis, es decir que a menor autoridad fragmentada (*Altos* índices de coalición y disciplina) se asocian a una menor autonomía empoderada y un menor desarrollo institucional. Esto ocurre en los años 2008 y 2012.

#### CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES

La presente investigación se desarrolló en torno a la aplicación de un modelo de evaluación institucional al caso del Congreso de la República de Colombia (Senado y Cámara) para el periodo 2002 -2012. Esto con el objetivo de *establecer si el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) que caracteriza la conformación del Congreso de Colombia está asociada a su nivel de desarrollo institucional y autonomía.*

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación (*¿Cómo el tipo de autoridad (fragmentada o cohesionada) imperante en el Congreso de Colombia está asociada al desarrollo institucional y la autonomía del mismo?*) y la hipótesis de trabajo (*un gobierno dividido y una menor disciplina partidista (autoridad fragmentada) conducen a una mayor autonomía y desarrollo institucional del Congreso de Colombia*), se aplicó un modelo de evaluación adaptado al Congreso de Colombia.

Tras considerar una serie de relaciones esperadas entre las variables, se realizó un análisis descriptivo a lo largo del periodo de estudio que permite establecer las siguientes conclusiones:

- No es posible establecer una relación positiva entre la autoridad fragmentada y el grado de autonomía empoderada y el desarrollo institucional del Congreso de Colombia. Es decir que tanto para el Senado como para la Cámara de Representantes, no fue posible establecer que una mayor autoridad fragmentada se relacione a un mayor grado de autonomía y desarrollo de la corporación.
- El hecho contrario a la autoridad fragmentada (autoridad concentrada) suele presentarse con mayor regularidad tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Se observa que un menor grado de autoridad fragmentada, como suele presentarse en el análisis, hace que las variables dependientes se estanquen en niveles *Medios* y *Bajos*.
- Se identifica el hecho que a menor grado de autoridad fragmentada los índices de autonomía son mejores que los de desarrollo. Es decir que un alto grado de coalición y altos índices de disciplina se relacionan con buenos niveles de capacidad administrativa del Congreso (autonomía) pero no con mejoras en términos de corrupción ni de confianza (desarrollo). En consecuencia, el desarrollo institucional no es compatible con un grado bajo de autoridad fragmentada.

El aporte teórico consiste en considerar necesaria la autoridad fragmentada para el desarrollo institucional del Congreso. Aun cuando este hecho podría llevar

en una primera etapa a la pérdida de autonomía, se ve compensado con ganancias en desarrollo.

- En este sentido, a partir del análisis realizado y los resultados encontrados, se recomienda encaminar los esfuerzos reformistas del Congreso hacia los aspectos que conciernen el tema de desarrollo institucional. Es decir, que abarquen acciones de mejoramiento en la confianza institucional y la prevención de prácticas de corrupción en el Congreso.

- La sociedad civil puede articularse para lograr un cambio en las prácticas tradicionales del Congreso, generando a su vez una mejor percepción en términos de confianza institucional. Alianzas amplias entre organismos de la sociedad civil pueden presionar al Congreso en cuanto a la inclusión de actores en el proceso legislativo y actuar como punto de partida para un desarrollo institucional deseado. Igualmente dicha alianza debe incorporar organizaciones de base para no caer en un visión técnico elitista sino que incorpore la visión de los ciudadanos.

- El modelo arrojó dos periodos (2008 en el Senado y 2008 y 2012 en Cámara) en los que ocurrió lo contrario a la hipótesis planteada. Es decir que periodos de autoridad concentrada coincidieron con periodos de baja autonomía y bajo desarrollo.

- En relación a la coyuntura a lo largo del periodo de estudio, se observa que la reelección de Álvaro Uribe significó un aumento en términos de coalición pero este hecho no tuvo un impacto positivo en el desempeño del Congreso. Este hecho puede abrir el camino para el desarrollo de futuras investigaciones sobre el tema.

- A modo de reflexión se trae a colación la tipología institucional de Evans, mencionada en el Marco Teórico, en donde se indaga acerca de la ubicación del Congreso colombiano dentro del esquema. El Congreso colombiano se puede caracterizar como una institución reactiva pues cuenta con una proactividad baja y una racionalidad burocrática alta, explicada en términos de los niveles de autonomía.

Vale la pena mencionar que el presente trabajo de grado es un aporte significativo al tema de evaluación institucional del Congreso de Colombia,

teniendo en cuenta los pocos trabajos de este tipo. La herramienta desarrollada amerita ser fortalecida mediante estudios posteriores con miras a tener resultados más sólidos en este tema que propendan a impulsar el desempeño del Congreso colombiano. Por ejemplo se puede trabajar en otra variable independiente para expresar hasta qué punto el gobierno dividido acompaña el desarrollo institucional del Congreso.

En ese sentido la variable escogida como contingente legislativo no recoge el concepto debido a las coaliciones que se forman ya sea de una mayoría simple en Uribe o una mayoría holgada en Santos. Las transacciones políticas que anteceden los acuerdos de gobernabilidad invalidan o no se adecuan a la concepción. Por tal motivo, se deben explorar otras variables como por ejemplo el contingente legislativo de los partidos de oposición. Esto abre otras perspectivas de análisis para indagar hasta qué punto las pocas posibilidades de tener un gobierno dividido en Colombia influyen en un órganos legislativo estancado en su desarrollo o cada vez mas desconectado de la realidad nacional lo cual le impide su innovación. Además para la teoría implica tener en cuenta los costos de transacción política fruto de los acuerdos de gobernabilidad y cómo estos afectan la consolidación de gobiernos divididos.

Por último, a partir de lo estudiado se resalta la necesidad de ahondar en análisis sociológicos que estudien al Congreso en torno a elementos de poder y estructura y no sólo como espacio de producción legislativa. La aplicación de un modelo de evaluación novedoso en este caso pretende contribuir a nutrir los numerosos estudios existentes sobre el tema.

## Bibliografía

- Ackerman, J. (2007) *Organismos Autónomos y Democracia: el caso de México*. México, Siglo XXI Editores.
- Aristizabal, M. (s.f.) *Evaluación de las instituciones públicas desde el Estado colombiano* [En línea]. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-390.html>. Consultado 17/09/2013.
- Binder, S. (2013) Legislative Productivity and Gridlock en *The Oxford Handbook of American Congress*. Oxford University Press. pp. 641-658.
- Bogotá cómo vamos – sitio web – [en línea] disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/> recuperado: 15 de octubre de 2013 .
- Colombia, Congreso Nacional de la República (1992, junio 17) “Ley 5ta de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.” En *Diario Oficial* Bogotá.
- Colombia, (2010). *Constitucion Política de 1991*. Bogota. PDF [en línea].
- “Congreso Visible” – sitio web – [en línea] disponible en: <http://www.congresovisible.org/> Recuperado: 15 de septiembre de 2013.
- Congreso Visible (2013). “Balance de la Tercera Legislatura del Congreso Colombiano: Julio de 2012 a Junio 2013”. Bogotá. Universidad de Los Andes.
- Congreso Visible (2012). “Boletín #16”. Bogotá. Universidad de Los Andes.
- Corporación Transparencia por Colombia (2009). “*Resultados Índice de Transparencia Nacional 2008-2009*” Bogotá.



Departamento Nacional de Planeación DNP – sitio web – [en línea] disponible en: <http://www.dnp.gov.co> Recuperado: 13 de septiembre de 2013.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE – sitio web – [en línea] disponible en: <http://www.dane.gov.co> recuperado: 1 de noviembre 2013.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2010) “Boletín de Prensa Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional Nacional EDI” Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2008) “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional – Resultados 2007” Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009) “Metodología Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional” Bogotá.

Griffin, J. (2013) Public Evaluations of Congress en *The Oxford Handbook of American Congress*. Oxford University Press. pp. 355-367.

“Histórico de Resultados Electorales Registraduría Nacional del Estado Civil” [en línea] disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html> recuperado: 19 de octubre de 2013

Instituto de Ciencia Política – sitio web – [en línea] disponible en: <http://www.icpcolombia.org/> recuperado: 20 de agosto de 2013.

Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) *et. al* (2008) *Evaluación de las instituciones públicas en América Latina*. Bogotá. Universidad de Los Andes.

Maldonado, A. (2010) *Estudio sobre la apertura informativa en las entidades estatales en Colombia*. Bogotá. Corporación Transparencia por Colombia.

Misión de Observación Electoral – sitio web – [en línea] disponible en: <http://moe.org.co>  
recuperado: 12 de septiembre 2013

Rodríguez, C. y Portes, A. (2012) *Las Instituciones en Colombia: un análisis sociológico*.  
Bogotá D.C., Universidad de Los Andes.

Rodríguez-Raga, J. y Seligson, M. (2012). *Cultura política de la democracia en Colombia  
y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Bogotá D.C.,  
Observatorio de la Democracia, Universidad de Los Andes.

Ungar y Cardona. (2006). El Congreso en la Encrucijada en F. Leal. *En la Encrucijada.  
Colombia en el Siglo XXI*, p. 51-79.

Ungar y Wills. Reforma al Congreso de la República. (2003). Consejo Gremial Nacional  
(Ed.) En reforma Política para la Ampliación de la Democracia. Bogota: Consejo  
Gremial Nacional. 97-140.

Universidad del Rosario, Observatorio Legislativo – sitio web – [en línea] disponible en:  
<http://www.urosario.edu.co/> recuperado: 9 de noviembre de 2013.

Universidad de Los Andes - sitio web – [en línea] disponible en:  
<http://www.uniandes.edu.co> recuperado: 12 de octubre de 2013.

Zavodnikova, N. (s.f.) *La evaluación de las instituciones públicas*. [En línea]. Disponible  
en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-389.html> Consultado  
17/09/2013.

Zudenkova, G. (2011) *A Model of Party Discipline in Congress*. University of Mannheim.

## **ANEXOS**

### Anexo 1: Confianza en el Congreso Nacional de Colombia



Grafico 111. Confianza en instituciones a lo largo del tiempo en Colombia. (Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. 131)

## Anexo 2: Percepción de corrupción en América Latina

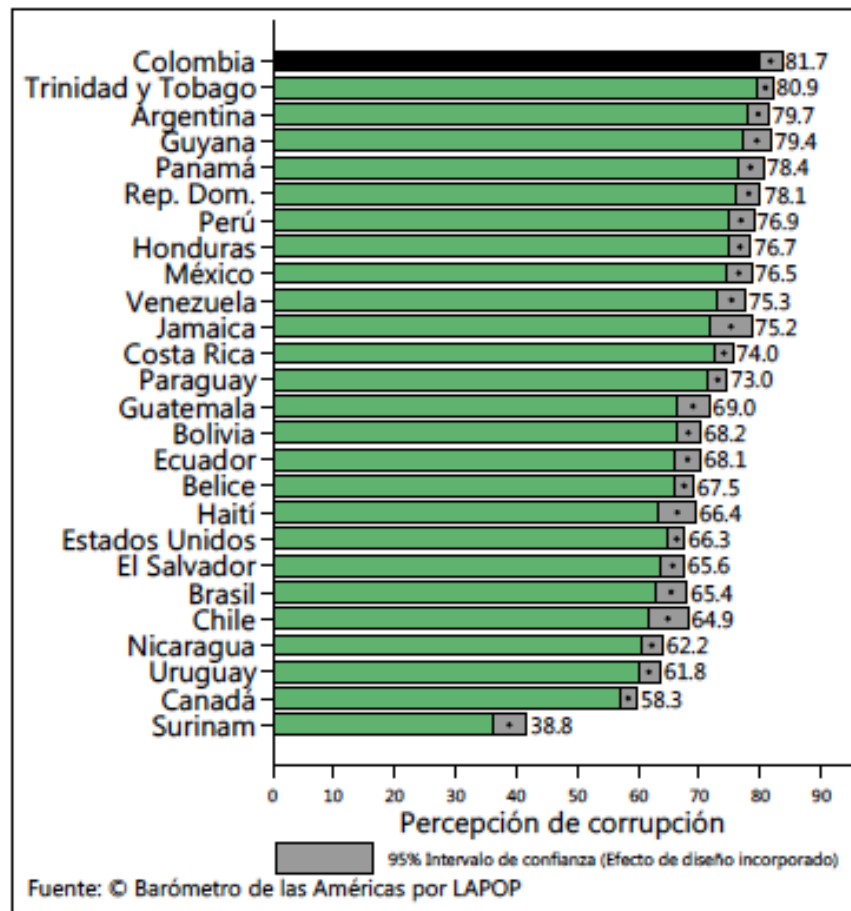


Gráfico 74. Percepción de corrupción en los países de las Américas

**Anexo 3: Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2002-2006**

| <b>Senado 2002-2006</b> |                                   | <b>Curules por partido</b> |
|-------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Descripción             | Partido                           | Curules 2002               |
| Nacional                | Partido Liberal Colombiano        | 29                         |
| Nacional                | Partido Conservador Colombiano    | 13                         |
| Nacional                | Movimiento Nacional               | 6                          |
| Nacional                | Movimiento de Integración Popular | 4                          |
| Nacional                | Equipo Colombia                   | 4                          |
| Nacional                | Vía Alterna                       | 2                          |
| Nacional                | Colombia Siempre                  | 2                          |
| Nacional                | Cambio Radical                    | 2                          |
| Nacional                | Movimiento Popular Unido          | 2                          |
| Nacional                | Independientes y otros            | 36                         |
|                         |                                   | 100                        |

| <b>Cámara de Representantes 2002-2006</b> |                                | <b>Curules por partido</b> |
|---|--------------------------------|----------------------------|
| Descripción                               | Partido                        | Curules 2006               |
| Territorial                               | Partido Conservador Colombiano | 21                         |
| Territorial                               | Partido Liberal Colombiano     | 54                         |
| Territorial                               | Cambio Radical                 | 7                          |
| Territorial                               | PIN (Convergencia Ciudadana)   | 2                          |

|             |                                     |     |
|-------------|-------------------------------------|-----|
| Territorial | Alas Equipo Colombia                | 4   |
| Territorial | Apertura Liberal                    | 5   |
| Territorial | Convergencia Cívica Popular         | 4   |
| Territorial | Colombia Siempre                    | 3   |
| Territorial | Movimiento de Integración Regional  | 3   |
| Territorial | Fuerza Progresista                  | 2   |
| Territorial | Frente Social y Político            | 2   |
| Territorial | Movimiento Popular Unido            | 2   |
| Territorial | Movimiento Voluntad Popular         | 2   |
| Territorial | Movimiento Progresismo Democrático  | 2   |
| Territorial | Movimiento de Participación Popular | 2   |
| Territorial | Movimiento de Salvación Nacional    | 2   |
| Territorial | Movimiento de Renovación Laboral    | 2   |
| Territorial | Movimiento Comunal y Comunitario    | 2   |
| Territorial | Nuevo Liberalismo                   | 2   |
| Territorial | Otros                               | 43  |
|             |                                     | 166 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Boletín #16 de Congreso Visible. Los partidos que aparecen en azul fueron considerados por el autor como pertenecientes a la coalición de gobierno.

Partidos en azul pertenecen a la coalición del gobierno de turno.

**Anexo 4: Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2006-2010**

| <b>Senado 2006-2010</b> |  | <b>Curules por partido</b> |              |
|-------------------------|--|----------------------------|--------------|
| Descripción             | Partido  | Curules 2006               | Curules 2009 |
| Nacional                | Partido Social de Unidad Nacional                            | 20                         | 28           |
| Nacional                | Partido Conservador Colombiano                               | 18                         | 23           |
| Nacional                | Partido Liberal Colombiano                                   | 17                         | 17           |
| Nacional                | Partido Cambio Radical                                       | 15                         | 12           |
| Nacional                | Polo Democrático Alternativo                                 | 11                         | 11           |
| Nacional                | Partido de Integración Nacional PIN (Convergencia Ciudadana) | 7                          | 5            |
| Nacional                | Movimiento Alas Equipo Colombia                              | 5                          | 0            |
| Nacional                | Partido Colombia Democrática                                 | 3                          | 2            |
| Nacional                | Movimiento Colombia Viva                                     | 2                          | 2            |
| Nacional                | Movimiento Mira  | 2                          | 0            |
| Nacional                | Partido Verde  | 0                          | 0            |
|                         |  | 100                        | 100          |

| <b>Cámara de Representantes 2006-2010</b> |                                   | <b>Curules por partido</b> |              |
|---|-----------------------------------|----------------------------|--------------|
| Descripción                               | Partido                           | Curules 2006               | Curules 2009 |
| Territorial                               | Partido Social de Unidad Nacional | 29                         | 38           |



|             |  |     |     |
|-------------|--|-----|-----|
| Territorial | Partido Conservador Colombiano                               | 30  | 34  |
| Territorial | Partido Liberal Colombiano                                   | 36  | 39  |
| Territorial | Partido Cambio Radical                                       | 20  | 14  |
| Territorial | Polo Democrático Alternativo                                 | 9   | 8   |
| Territorial | Partido de Integración Nacional PIN (Convergencia Ciudadana) | 8   | 10  |
| Territorial | Movimiento Alas Equipo Colombia                              | 7   | 0   |
| Territorial | Partido Colombia Democrática                                 | 2   | 1   |
| Territorial | Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA         | 1   | 1   |
| Territorial | Por el país que soñamos                                      | 2   | 2   |
| Territorial | Movimiento Nacional  | 2   | 1   |
| Territorial | Apertura Liberal   | 5   | 3   |
| Territorial | Partido de Acción Social                                     | 1   | 1   |
| Territorial | Movimiento de Integración Regional                           | 4   | 4   |
| Territorial | Movimiento Popular Unido                                     | 2   | 2   |
| Territorial | Movimiento de Participación Popular                          | 1   | 1   |
| Territorial | Movimiento de Salvación Nacional                             | 1   | 1   |
| Territorial | Movimiento Nacional Progresista                              | 1   | 1   |
| Territorial | Huila Nuevo Liberalismo                                      | 1   | 1   |
| Territorial | Moral  | 1   | 1   |
| Territorial | Partido Verde (Opción Centro)                                | 1   | 1   |
| Territorial | Afroúnica  | 1   | 1   |
| Territorial | Alianza Social Afrocolombiana                                | 1   | 1   |
|             |  | 166 | 166 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Boletín #16 de Congreso Visible. Los partidos que aparecen en azul fueron considerados por el autor como pertenecientes a la coalición de gobierno.

Se incluye el año 2009 ya que durante ese periodo los congresistas tuvieron la oportunidad de cambiar de partido.

Partidos en azul pertenecen a la coalición del gobierno de turno.

### Anexo 5: Composición Senado y Cámara de Representantes periodo 2010-2014

| <b>Senado 2010-2014</b> |  | <b>Curules por partido</b> |
|-------------------------|--|----------------------------|
| Descripción             | Partido  | Curules 2010               |
| Nacional                | Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA         | 3                          |
| Nacional                | Partido Cambio Radical                                       | 8                          |
| Nacional                | Partido Conservador Colombiano                               | 22                         |
| Nacional                | Partido de Integración Nacional PIN (Convergencia Ciudadana) | 9                          |
| Nacional                | Partido Liberal Colombiano                                   | 17                         |
| Nacional                | Partido Social de Unidad Nacional                            | 28                         |
| Nacional                | Partido Verde  | 5                          |
| Nacional                | Polo Democrático Alternativo                                 | 8                          |
|                         |  | 100                        |

| <b>Camara de Representantes 2010-2014</b> |  | <b>Curules por partido</b> |
|---|--|----------------------------|
| Descripción                               | Partido  | Curules 2010               |
| Territorial                               | Alianza Social Indígena                                      | 1                          |
| Territorial                               | Movimiento de Integración Regional                           | 1                          |
| Territorial                               | Movimiento Apertura Liberal                                  | 2                          |
| Territorial                               | Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA         | 1                          |
| Territorial                               | Partido Alas   | 1                          |
| Territorial                               | Partido Cambio Radical                                       | 16                         |
| Territorial                               | Partido Conservador Colombiano                               | 37                         |
| Territorial                               | Partido de Integración Nacional PIN (Convergencia Ciudadana) | 11                         |

|             |                                   |     |
|-------------|-----------------------------------|-----|
| Territorial | Partido Liberal Colombiano        | 35  |
| Territorial | Partido Social de Unidad Nacional | 47  |
| Territorial | Partido Verde                     | 3   |
| Territorial | Polo Democrático Alternativo      | 4   |
| Territorial | Unidad Liberal                    | 2   |
|             |                                   | 161 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Boletín #16 de Congreso Visible. Los partidos que aparecen en azul fueron considerados por el autor como pertenecientes a la coalición de gobierno.

Partidos en azul pertenecen a la coalición del gobierno de turno.

### **Anexo 6: Resultados Encuesta Desempeño Institucional DANE – Ambiente Institucional y sus componentes**

| <b>CUADRO 1. Total Nacional*. Ambiente institucional por entidades públicas. 2003-2012***</b> |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|---|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector  | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa  | Cámara de Representantes | 3,1  | 3,1  | 3,1  | NA     | 3,2  | 2,5  | 3,5      | 3,6  | 3,5  | 3,1  |
|   | Senado de la República   | 3,4  | 3,5  | 3,1  | NA     | 3,3  | 2,5  | 3,6      | 3,5  | 3,7  | 3,8  |

| <b>CUADRO 1.1 Total Nacional*. Indicador Credibilidad en las reglas por entidades públicas. 2003-2012***</b> |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|--|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector   | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa   | Cámara de Representantes | 3,0  | 3,3  | 3,0  | NA     | 2,9  | 2,6  | 3,5      | 3,6  | 3,4  | 3,1  |
|  | Senado de la República   | 3,2  | 3,6  | 3,0  | NA     | 3,2  | 2,6  | 3,5      | 3,5  | 3,6  | 3,7  |

| <b>CUADRO 1.2 Total Nacional*. Indicador Credibilidad en las políticas por entidades públicas. 2003-2012***</b> |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

| Sector           | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Rama Legislativa | Cámara de Representantes | 3,3  | 3,0  | 3,2  | NA     | 3,6  | 3,0  | 3,6      | 3,8  | 3,7  | 3,1  |
|                  | Senado de la República   | 3,4  | 3,4  | 3,3  | NA     | 3,6  | 3,0  | 3,7      | 3,8  | 3,6  | 3,8  |

| CUADRO 1.3 Total Nacional*. Indicador Recursos y Previsibilidad por entidades públicas. 2003-2012*** |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|--|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector   | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa   | Cámara de Representantes | 3,1  | 2,9  | 3,1  | NA     | 3,2  | 2,9  | 3,5      | 3,6  | 3,4  | 3,1  |
|  | Senado de la República   | 3,7  | 3,5  | 2,9  | NA     | 3,2  | 2,9  | 3,5      | 3,6  | 3,6  | 3,8  |

Fuente: DANE-Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional-EDI.

\* Las estimaciones corresponden a un parámetro que recoge la percepción de los funcionarios de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y provisionales de la sede central de las entidades del orden nacional encuestadas.

\*\* No se realizó la encuesta.

\*\*\* El DANE en las ediciones 2003 y 2004 sólo operaba como recolector de la información. Desde 2005, el DANE asumió el diseño temático de la encuesta, lo que redundó en la actualización del cuestionario y en la necesidad de estimar indicadores de ambiente y de desempeño institucional. De acuerdo a las

especificaciones establecidas para los indicadores en 2005, se estimaron el ambiente y el desempeño institucional aprovechando la información de las ediciones 2003 y 2004.

\*\*\*\* A partir del año 2009 se calcula este indicador. La serie 2009 - 2012 se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica [http://www.dane.gov.co/files/EDI/Comparativo\\_Indicadores\\_%20EDI2009\\_2012.xls](http://www.dane.gov.co/files/EDI/Comparativo_Indicadores_%20EDI2009_2012.xls). Para facilitar la de comparabilidad con indicadores de años, anteriores se hace el ejercicio calculando los promedios para el indicador en estos años.

### Anexo 7: Resultados Encuesta Desempeño Institucional DANE – Desempeño Institucional y sus componentes

| CUADRO 2. Total Nacional*. Indicador Desempeño institucional por entidades públicas. 2003-2012*** |                          |      |      |      |      |      |      |          |      |      |      |
|---|--------------------------|------|------|------|------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector  | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa  | Cámara de Representantes | 3,1  | 3,0  | 3,2  | NA** | 3,3  | 2,5  | 3,5      | 3,6  | 3,5  | 3,0  |
|   | Senado de la República   | 3,2  | 3,4  | 3,1  | NA** | 3,4  | 2,9  | 3,5      | 3,6  | 3,5  | 3,6  |

| CUADRO 2.1 Total Nacional*. Indicador Gestión por resultados por entidades públicas. 2003-2012*** |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|---|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector  | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa  | Cámara de Representantes | 2,8  | 2,5  | 2,8  | NA     | 2,8  | 2,9  | 3,5      | 3,8  | 3,5  | 2,9  |
|   | Senado de la República   | 3,0  | 3,2  | 2,8  | NA     | 3,1  | 2,9  | 3,6      | 3,7  | 3,6  | 3,7  |

| <b>CUADRO 2.2 Total Nacional*. Indicador Rendición de Cuentas por entidades públicas. 2003-2012***</b> |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|--|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector   | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa   | Cámara de Representantes | 3,3  | 3,4  | 3,4  | NA     | 3,5  | 3,0  | 3,7      | 3,8  | 3,7  | 3,1  |
|  | Senado de la República   | 3,3  | 3,6  | 3,3  | NA     | 3,5  | 3,0  | 3,6      | 3,5  | 3,6  | 3,8  |

| <b>CUADRO 2.3 Total Nacional*. Indicador Bienestar Laboral por entidades públicas. 2003-2012***</b> |                          |      |      |      |        |      |      |          |      |      |      |
|---|--------------------------|------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|------|
| Sector  | Entidad                  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** | 2007 | 2008 | 2009**** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa  | Cámara de Representantes | 3,2  | 3,1  | 3,4  | NA     | 3,5  | 3,4  | 3,44     | 3,7  | 3,6  | 3,4  |
|   | Senado de la República   | 3,4  | 3,5  | 3,3  | NA     | 3,7  | 3,4  | 3,59     | 3,6  | 3,8  | 4,1  |

| <b>CUADRO 2.4 Total Nacional*. Indicador Prevención de Prácticas Irregulares por entidades públicas. 2009-2012**</b> |                          |         |      |      |      |
|--|--------------------------|---------|------|------|------|
| Sector   | Entidad                  | 2009*** | 2010 | 2011 | 2012 |
| Rama Legislativa   | Cámara de Representantes | 3,5     | 3,6  | 3,5  | 3,0  |
|  | Senado de la República   | 3,5     | 3,6  | 3,5  | 3,6  |

Fuente: DANE-Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional-EDI.

\* Las estimaciones corresponden a un parámetro que recoge la percepción de los funcionarios de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y provisionales de la sede central de las entidades del orden nacional encuestadas.

\*\* No se realizó la encuesta.

\*\*\* El DANE en las ediciones 2003 y 2004 sólo operaba como recolector de la información. Desde 2005, el DANE asumió el diseño temático de la encuesta, lo que redundó en la actualización del cuestionario y en la necesidad de estimar indicadores de ambiente y de desempeño institucional. De acuerdo a las especificaciones establecidas para los indicadores en 2005, se estimaron el ambiente y el desempeño institucional aprovechando la información de las ediciones 2003 y 2004.

\*\*\*\* A partir del año 2009 se calcula este indicador. La serie 2009 - 2012 se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica [http://www.dane.gov.co/files/EDI/Comparativo\\_Indicadores\\_%20EDI2009\\_2012.xls](http://www.dane.gov.co/files/EDI/Comparativo_Indicadores_%20EDI2009_2012.xls). Para facilitar la de comparabilidad con indicadores de años, anteriores se hace el ejercicio calculando los promedios para el indicador en estos años.

**Anexo 8: Resultados Senado de la República para la Variable Independiente  
Autoridad Fragmentada**

| <b>Adm.</b>   | <b>Def.</b>      | <b>Proporción de escaños de la coalición del presidente en el Senado.</b> |       | <b>Disciplina partidista</b> |            |
|---------------|------------------|---|-------|------------------------------|------------|
| <b>Uribe</b>  | <b>2002-2003</b> | 33%   | MEDIO | <b>N/D</b>                   | <b>N/A</b> |
|               | <b>2003-2004</b> | 33%   | MEDIO | <b>N/D</b>                   | <b>N/A</b> |
|               | <b>2004-2005</b> | 33%   | MEDIO | <b>N/D</b>                   | <b>N/A</b> |
|               | <b>2005-2006</b> | 33%   | MEDIO | <b>N/D</b>                   | <b>N/A</b> |
| <b>Uribe</b>  | <b>2006-2007</b> | 70%   | ALTO  | 0,87                         | ALTO       |
|               | <b>2007-2008</b> | 70%   | ALTO  | 0,86                         | ALTO       |
|               | <b>2008-2009</b> | 70%   | ALTO  | 0,87                         | ALTO       |
|               | <b>2009-2010</b> | 72%   | ALTO  | 0,91                         | ALTO       |
| <b>Santos</b> | <b>2010-2011</b> | 84%   | ALTO  | 0,88                         | ALTO       |
|               | <b>2011-2012</b> | 84%   | ALTO  | 0,89                         | ALTO       |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)



**Anexo 9: Resultados Senado de la República para la Variable Dependiente  
Autonomía empoderada**

|        | Año  | Capacidad   |       |                               |       | Estructura                 |       |
|--------|------|---|-------|-------------------------------|-------|----------------------------|-------|
| Adm.   | Def. | Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos o Credibilidad frente a los Recursos |       | Credibilidad en las Políticas |       | Credibilidad en las Reglas |       |
| Uribe  | 2003 | 3,7   | MEDIO | 3,4                           | MEDIO | 3,2                        | BAJO  |
|        | 2004 | 3,5   | MEDIO | 3,4                           | MEDIO | 3,6                        | MEDIO |
|        | 2005 | 2,9   | BAJO  | 3,3                           | MEDIO | 3                          | BAJO  |
|        | 2006 | N/D   | N/A   | N/D                           | N/A   | N/D                        | N/A   |
| Uribe  | 2007 | 3,2   | BAJO  | 3,6                           | MEDIO | 3,2                        | BAJO  |
|        | 2008 | 2,9   | BAJO  | 3                             | BAJO  | 2,6                        | BAJO  |
|        | 2009 | 3,5   | MEDIO | 3,7                           | MEDIO | 3,5                        | MEDIO |
|        | 2010 | 3,6   | MEDIO | 3,8                           | ALTO  | 3,5                        | MEDIO |
| Santos | 2011 | 3,6   | MEDIO | 3,6                           | MEDIO | 3,6                        | MEDIO |
|        | 2012 | 3,8   | ALTO  | 3,8                           | ALTO  | 3,7                        | MEDIO |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

**Anexo 10: Resultados Senado de la República para la Variable Dependiente  
Desarrollo Institucional**

| Año  | Legitimidad                            | Proactividad  |       | Mandato           |      | Transparencia                       |                 | Rendición de Cuentas |       |
|------|--|---|-------|-------------------|------|-------------------------------------|-----------------|----------------------|-------|
|      | Def.<br>Confianza<br>en el<br>Congreso | Flexibilidad<br>Tecnológica o Gestión<br>por Resultados |       | Éxito Legislativo |      | Índice de Transparencia<br>Nacional |                 | Rendición de Cuentas |       |
| 2003 | N/D                                    | 3   | BAJO  | 10,38             | BAJO | 43,2                                | Riesgo muy alto | 3,3                  | MEDIO |
| 2004 | 47,3%                                  | 3,2   | BAJO  | 20,46             | BAJO | 61,2                                | Riesgo medio    | 3,6                  | MEDIO |
| 2005 | 49,7%                                  | 2,8   | BAJO  | 9,35              | BAJO | 67,1                                | Riesgo medio    | 3,3                  | MEDIO |
| 2006 | 48,9%                                  | N/D   | N/A   | 9,12              | BAJO | N/D                                 | N/A             | N/D                  | N/A   |
| 2007 | 47,9%                                  | 3,1   | BAJO  | 24,01             | BAJO | 43,8                                | Riesgo muy alto | 3,5                  | MEDIO |
| 2008 | 51,6%                                  | 2,9   | BAJO  | 15,42             | BAJO | 32,5                                | Riesgo muy alto | 3                    | BAJO  |
| 2009 | 49,1%                                  | 3,6   | MEDIO | 10,12             | BAJO | 21,2                                | Riesgo muy alto | 3,6                  | MEDIO |
| 2010 | 49,4%                                  | 3,7   | MEDIO | 6,79              | BAJO | N/D                                 | N/A             | 3,5                  | MEDIO |
| 2011 | 50,6%                                  | 3,6   | MEDIO | 17,63             | BAJO | N/D                                 | N/A             | 3,6                  | MEDIO |
| 2012 | 46,4%                                  | 3,7   | MEDIO | 11,41             | BAJO | N/D                                 | N/A             | 3,8                  | ALTO  |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

**Anexo 11: Resultados Cámara de Representantes para la Variable  
Independiente Autoridad Fragmentada**

| Adm.   | Def.      | Proporción de escaños de la coalición del presidente en la Cámara |      | Disciplina partidista |      |
|--------|-----------|---|------|-----------------------|------|
|        |           |   |      |                       |      |
| Uribe  | 2002-2003 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2003-2004 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2004-2005 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
|        | 2005-2006 | 25,30%  | BAJO | N/D                   | N/A  |
| Uribe  | 2006-2007 | 57,83%  | ALTO | 0,87                  | ALTO |
|        | 2007-2008 | 57,83%  | ALTO | 0,86                  | ALTO |
|        | 2008-2009 | 57,83%  | ALTO | 0,87                  | ALTO |
|        | 2009-2010 | 58,43%  | ALTO | 0,91                  | ALTO |
| Santos | 2010-2011 | 93,79%  | ALTO | 0,88                  | ALTO |
|        | 2011-2012 | 93,79%  | ALTO | 0,89                  | ALTO |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

**Anexo 12: Resultados Cámara de Representantes para la Variable  
Dependiente Autonomía empoderada**

| <b>Año</b>  | <b>Capacidad</b>   |            |                                      |            | <b>Estructura</b>                 |            |
|-------------|--|------------|--------------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|
| <b>Def.</b> | <b>Suficiencia y Previsibilidad de los Recursos o Credibilidad frente a los Recursos</b> |            | <b>Credibilidad en las Políticas</b> |            | <b>Credibilidad en las Reglas</b> |            |
| <b>2003</b> | 3,1  | BAJO       | 3,3                                  | MEDIO      | 3                                 | BAJO       |
| <b>2004</b> | 2,9  | BAJO       | 3                                    | BAJO       | 3,3                               | MEDIO      |
| <b>2005</b> | 3,1  | BAJO       | 3,2                                  | BAJO       | 3                                 | BAJO       |
| <b>2006</b> | <b>N/D</b>   | <b>N/A</b> | <b>N/D</b>                           | <b>N/A</b> | <b>N/D</b>                        | <b>N/A</b> |
| <b>2007</b> | 3,2  | BAJO       | 3,6                                  | MEDIO      | 2,9                               | BAJO       |
| <b>2008</b> | 2,9  | BAJO       | 3                                    | BAJO       | 2,6                               | MUY BAJO   |
| <b>2009</b> | 3,5  | MEDIO      | 3,6                                  | MEDIO      | 3,5                               | MEDIO      |
| <b>2010</b> | 3,6  | MEDIO      | 3,8                                  | ALTO       | 3,6                               | MEDIO      |
| <b>2011</b> | 3,4  | MEDIO      | 3,7                                  | MEDIO      | 3,4                               | MEDIO      |
| <b>2012</b> | 3,1  | BAJO       | 3,1                                  | BAJO       | 3,1                               | BAJO       |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

### Anexo 13: Resultados Cámara de Representantes para la Variable Dependiente Desarrollo Institucional

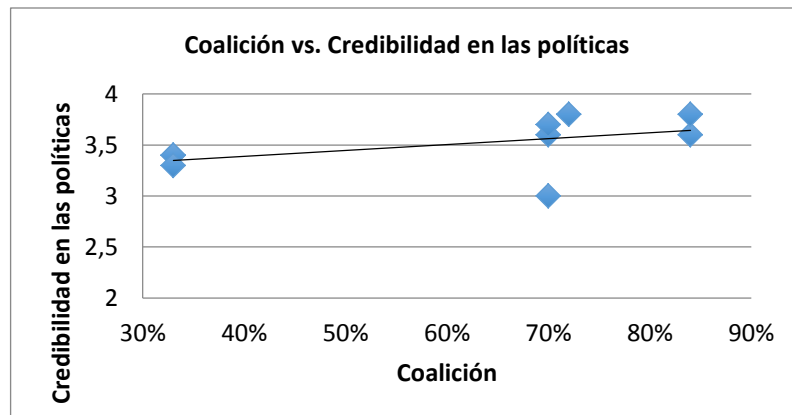
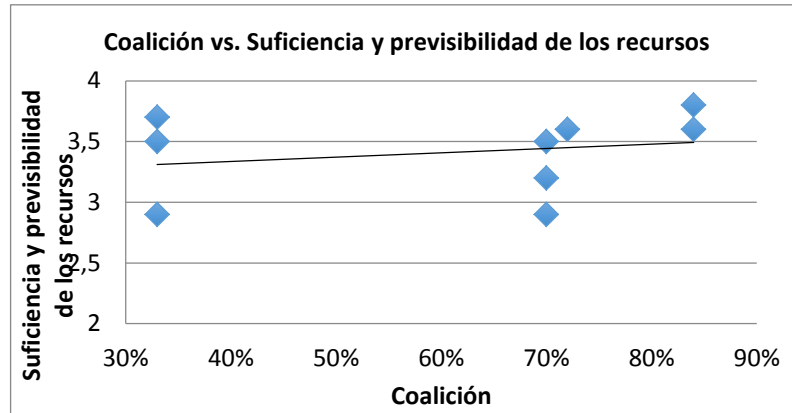
Tabla X. Resultados Variable Dependiente Desarrollo Institucional

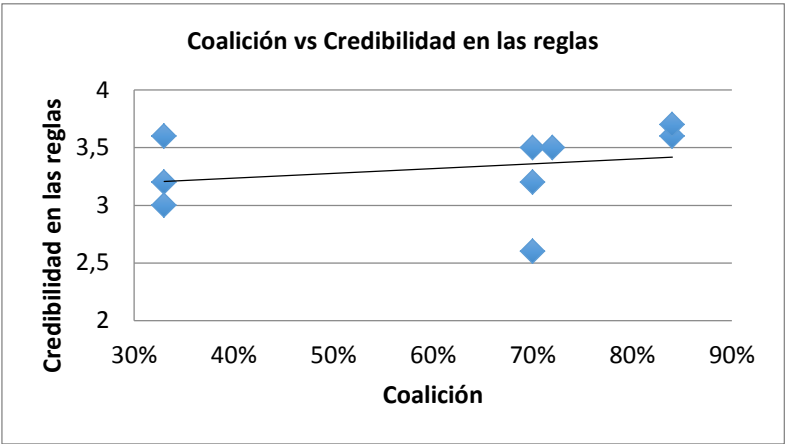
| Año         | Legitimidad                            | Proactividad  |             | Mandato           |      | Transparencia                       |                 | Rendición de Cuentas |            |
|-------------|--|---|-------------|-------------------|------|-------------------------------------|-----------------|----------------------|------------|
|             | Def.<br>Confianza<br>en el<br>Congreso | Flexibilidad<br>Tecnológica o Gestión<br>por Resultados |             | Éxito Legislativo |      | Índice de Transparencia<br>Nacional |                 | Rendición de Cuentas |            |
| <b>2003</b> | <b>N/D</b>                             | 2,8   | BAJO        | 5,35              | BAJO | 49,9                                | Riesgo alto     | 3,3                  | MEDIO      |
| <b>2004</b> | 47,3%                                  | 2,5   | MUY<br>BAJO | 6,11              | BAJO | 54,8                                | Riesgo alto     | 3,4                  | MEDIO      |
| <b>2005</b> | 49,7%                                  | 2,8   | BAJO        | 11,72             | BAJO | 44,4                                | Riesgo muy alto | 3,4                  | MEDIO      |
| <b>2006</b> | 48,9%                                  | <b>N/D</b>  | <b>N/A</b>  | 7,50              | BAJO | <b>N/D</b>                          | <b>N/A</b>      | <b>N/D</b>           | <b>N/A</b> |
| <b>2007</b> | 47,9%                                  | 2,8   | BAJO        | 17,18             | BAJO | 35,1                                | Riesgo muy alto | 3,5                  | MEDIO      |
| <b>2008</b> | 51,6%                                  | 2,9   | BAJO        | 13,70             | BAJO | 46,7                                | Riesgo alto     | 3                    | BAJO       |
| <b>2009</b> | 49,1%                                  | 3,5   | MEDIO       | 7,78              | BAJO | 58,2                                | Riesgo alto     | 3,7                  | MEDIO      |
| <b>2010</b> | 49,4%                                  | 3,8   | ALTO        | 3,92              | BAJO | <b>N/D</b>                          | <b>N/A</b>      | 3,8                  | ALTO       |
| <b>2011</b> | 50,6%                                  | 3,5   | MEDIO       | 17,99             | BAJO | <b>N/D</b>                          | <b>N/A</b>      | 3,7                  | MEDIO      |
| <b>2012</b> | 46,4%                                  | 2,9   | BAJO        | 15,18             | BAJO | <b>N/D</b>                          | <b>N/A</b>      | 3,1                  | BAJO       |

Fuente: elaboración propia con base en (Ackerman, 2007)

## Anexo 14: Senado - Relación variable independiente vs. Autonomía empoderada

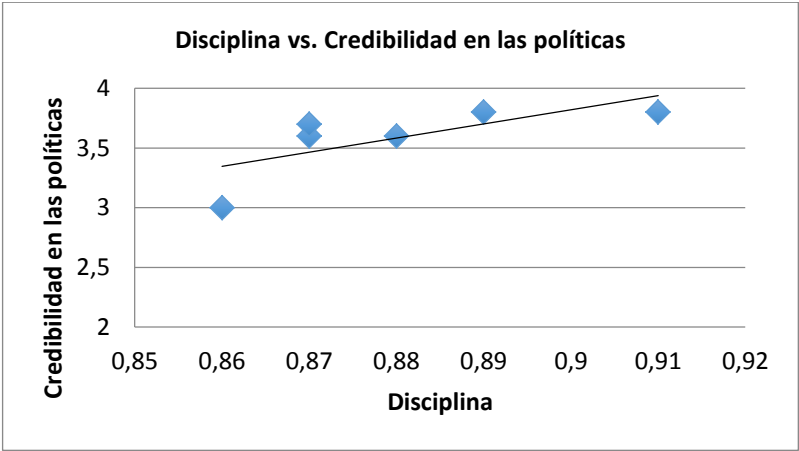
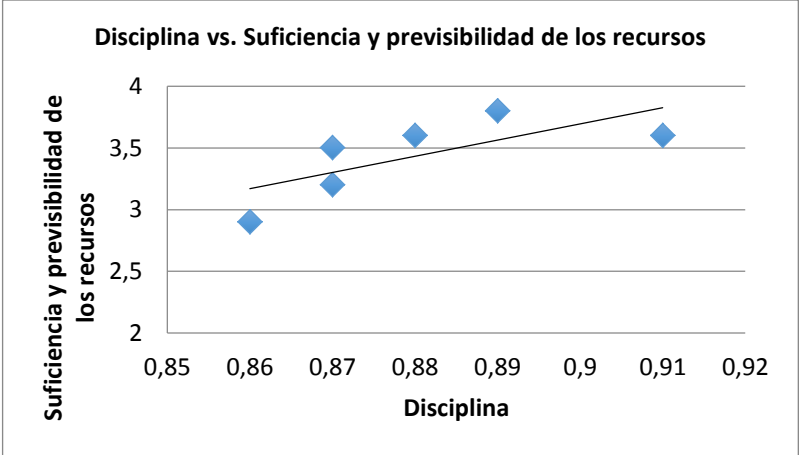
### Senado - Coalición vs Autonomía

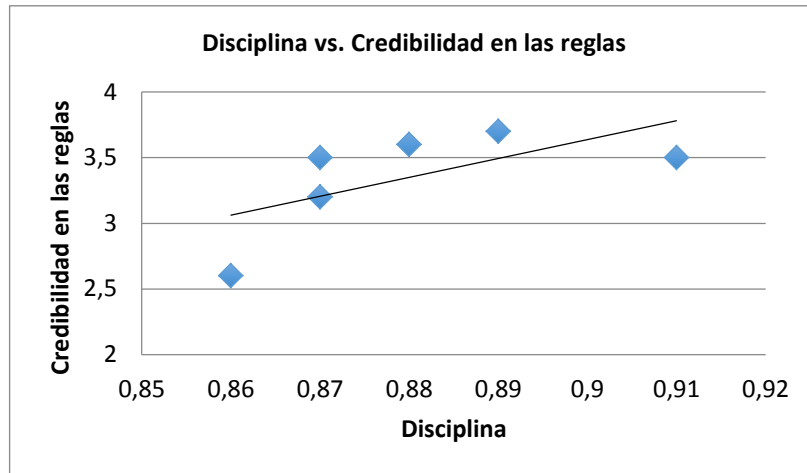




Fuente: elaboración propia.

**Senado - Disciplina vs. Autonomía**

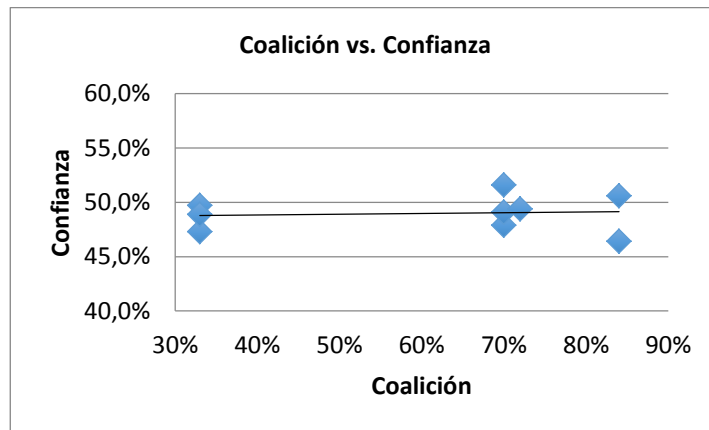




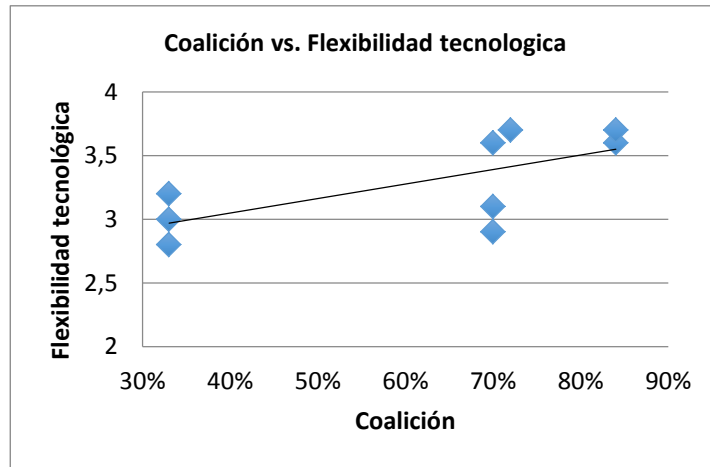
Fuente: elaboración propia.

### Anexo 15: Senado - Relación variable independiente vs. Desarrollo institucional

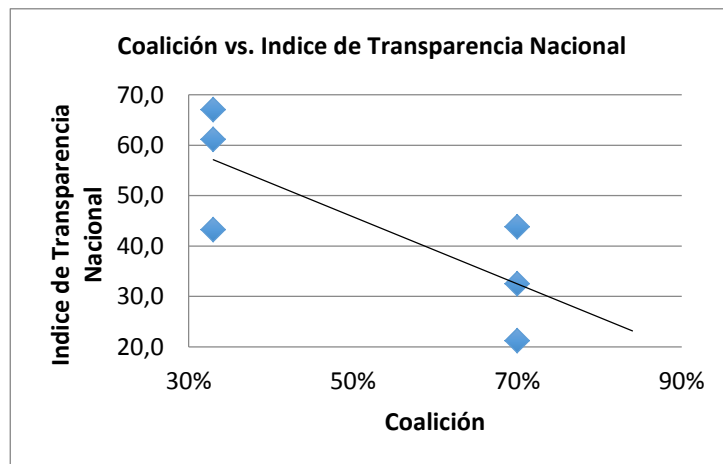
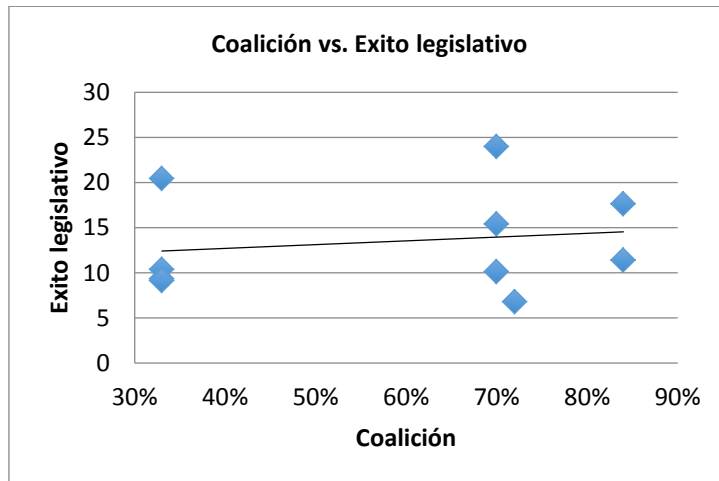
Senado – Coalición vs. Desarrollo

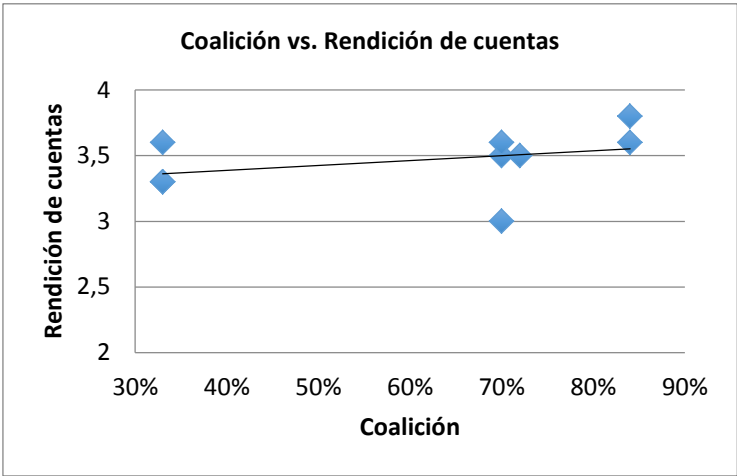






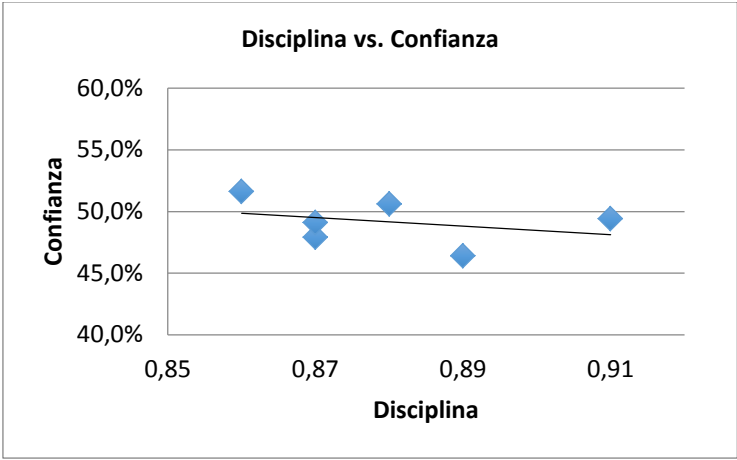
Fuente: elaboración propia.

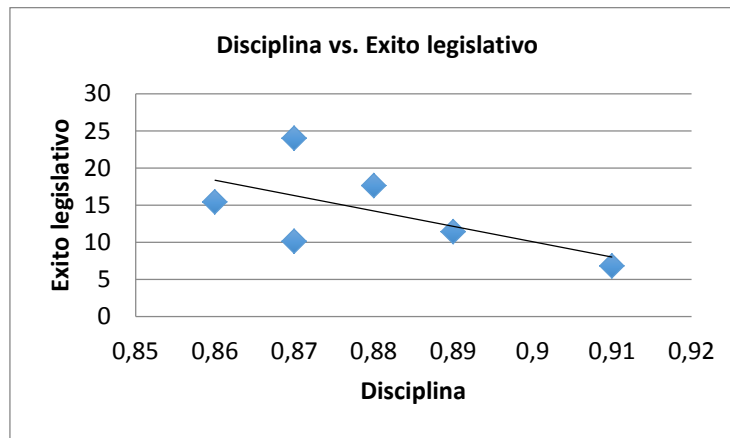
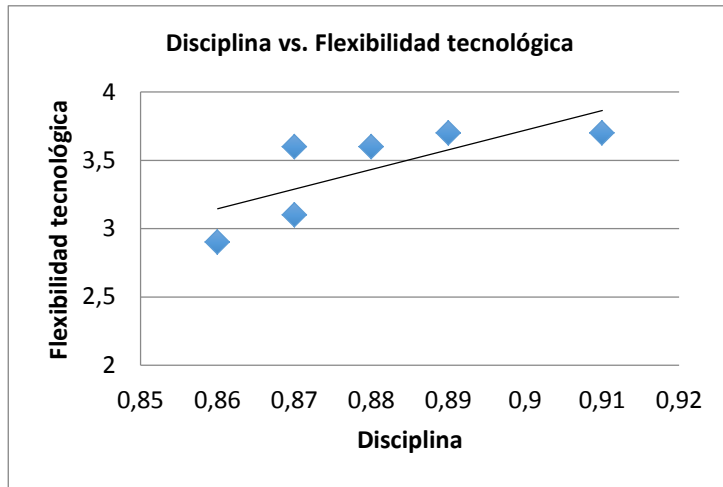




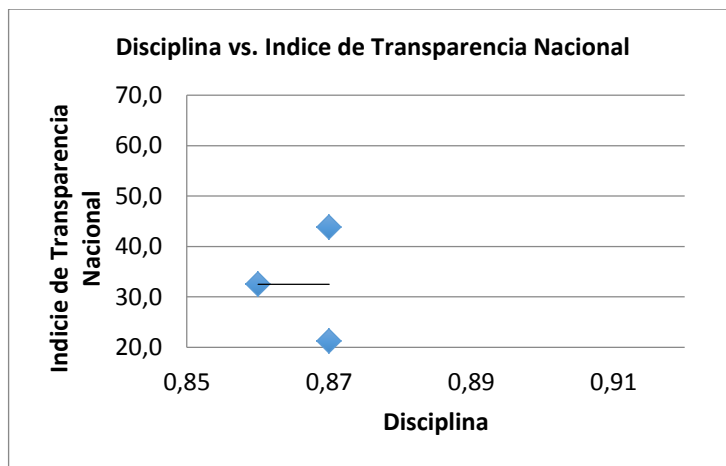
Fuente: elaboración propia.

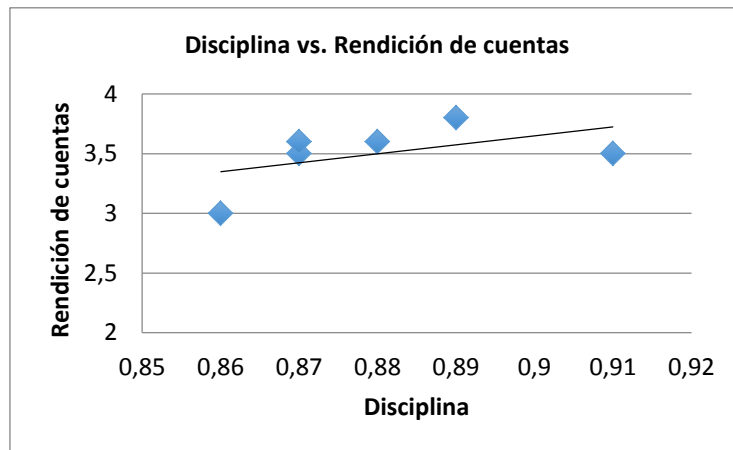
Senado – Disciplina vs. Desarrollo





Fuente: elaboración propia.

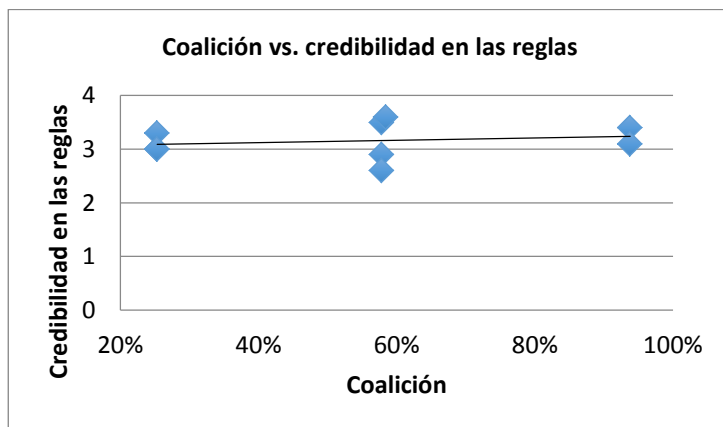
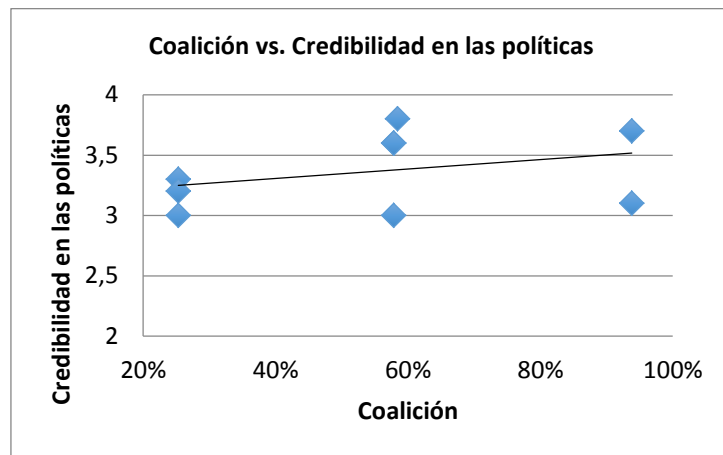
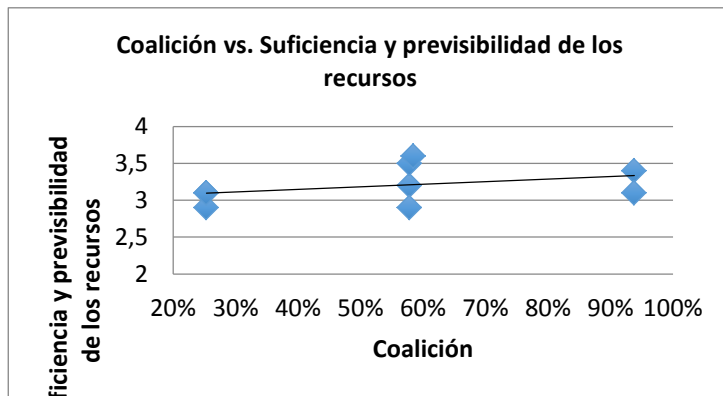




Fuente: elaboración propia.

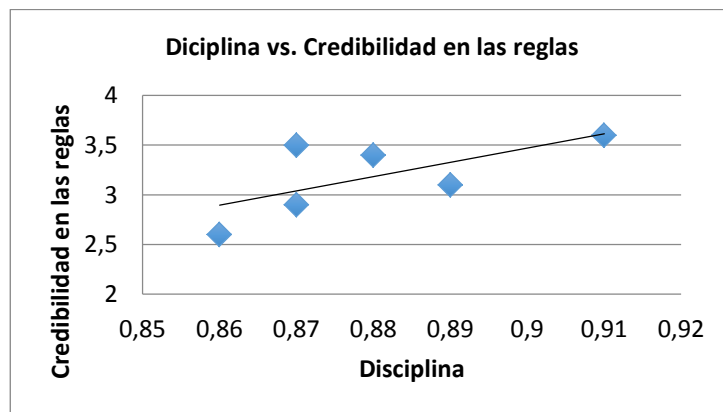
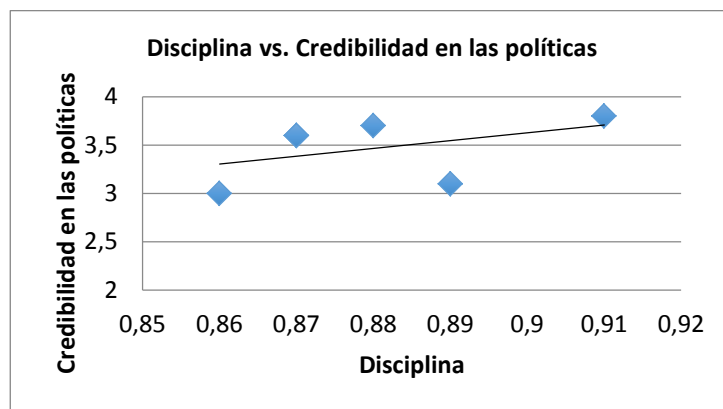
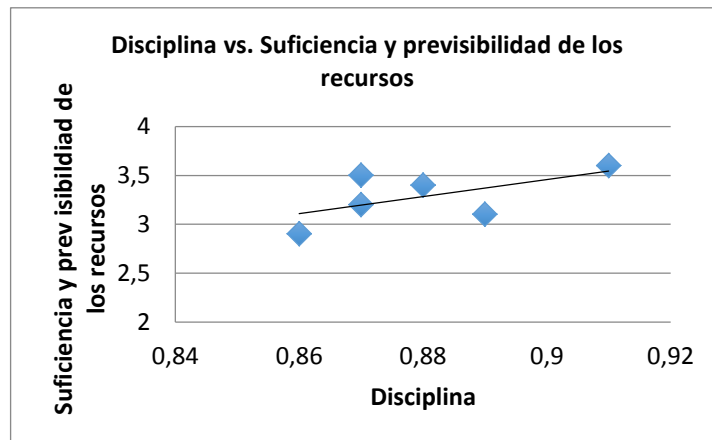
### **Anexo 16: Cámara de Representantes - Relación variable independiente vs. Autonomía empoderada**

Camara - Coalición vs Autonomía



Fuente: elaboración propia.

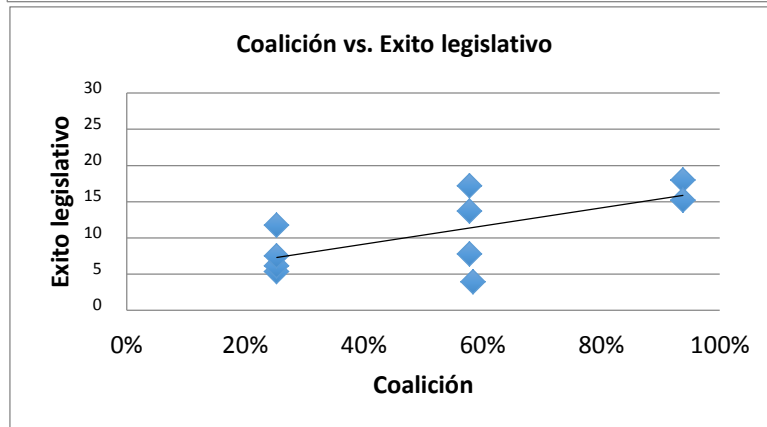
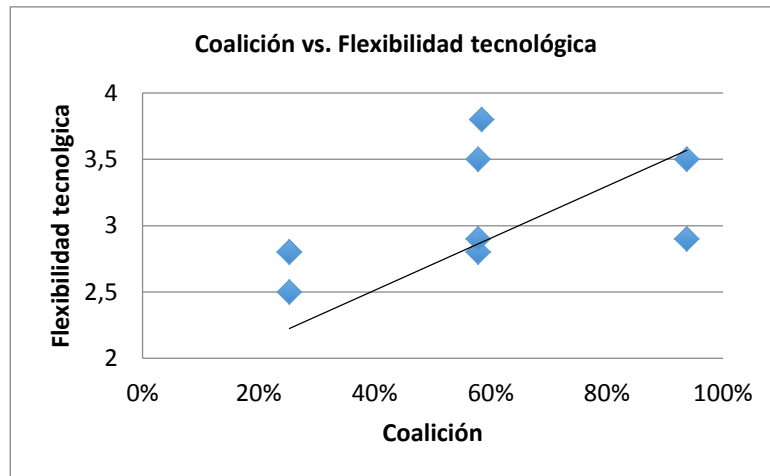
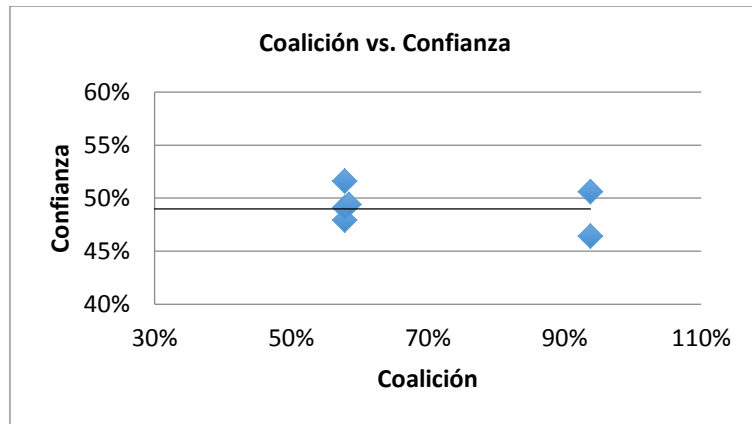
Cámara- Disciplina vs. Autonomía



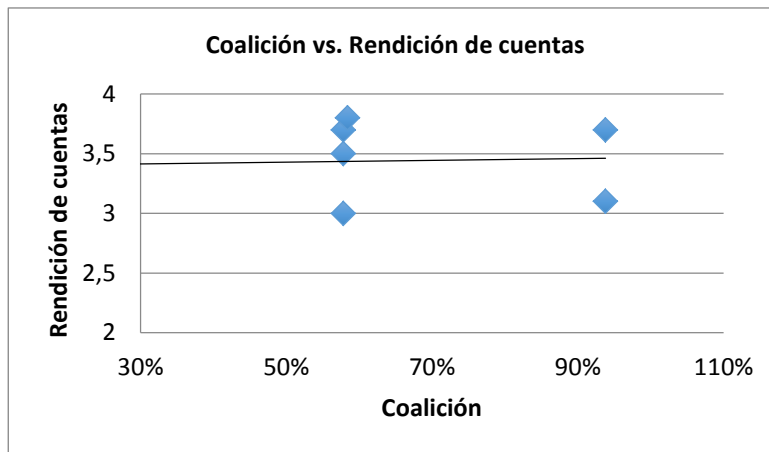
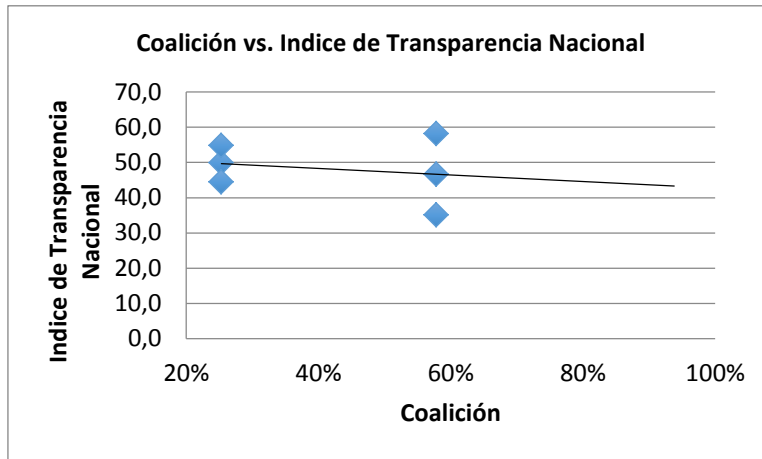
Fuente: elaboración propia.

**Anexo 17: Cámara de Representantes - Relación variable independiente vs. Desarrollo institucional**

## Camara – coalición vs. desarrollo

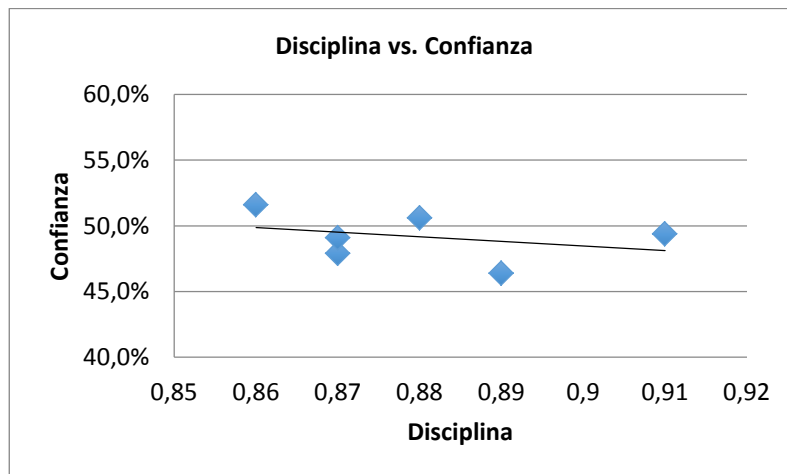


Fuente: elaboración propia.

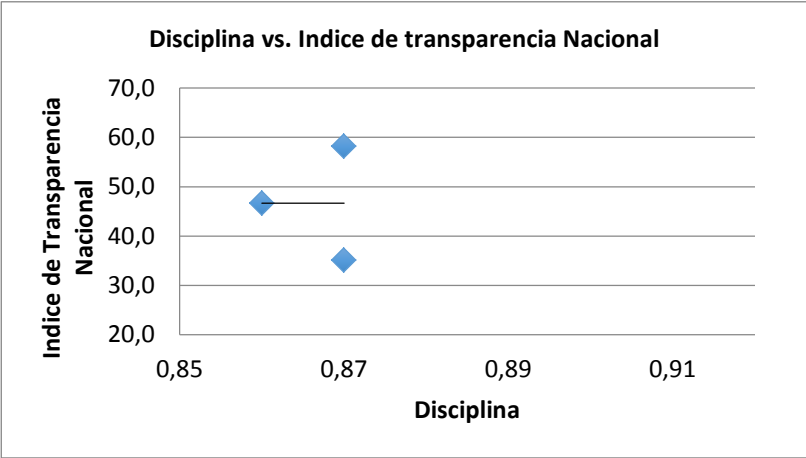
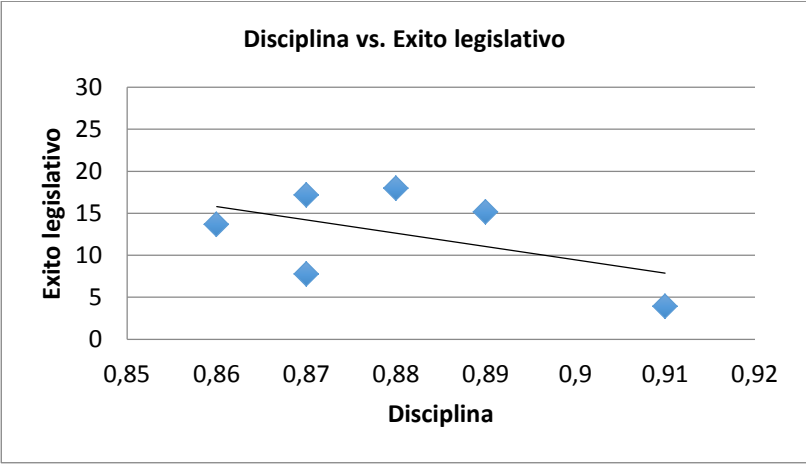
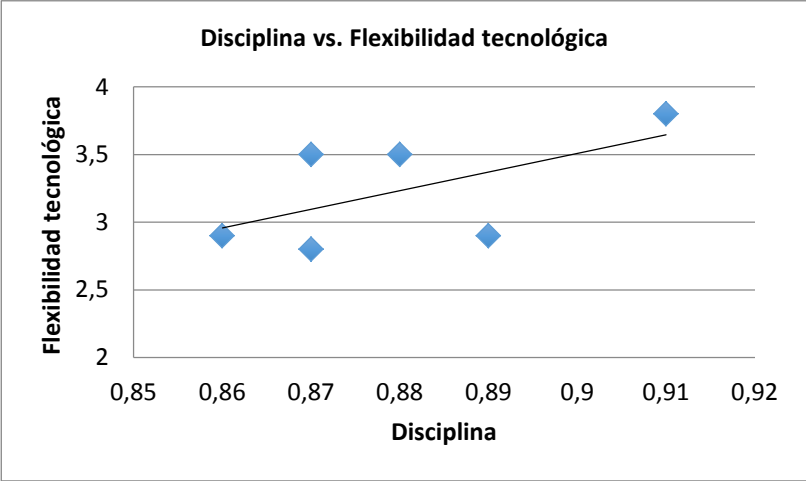


Fuente: elaboración propia.

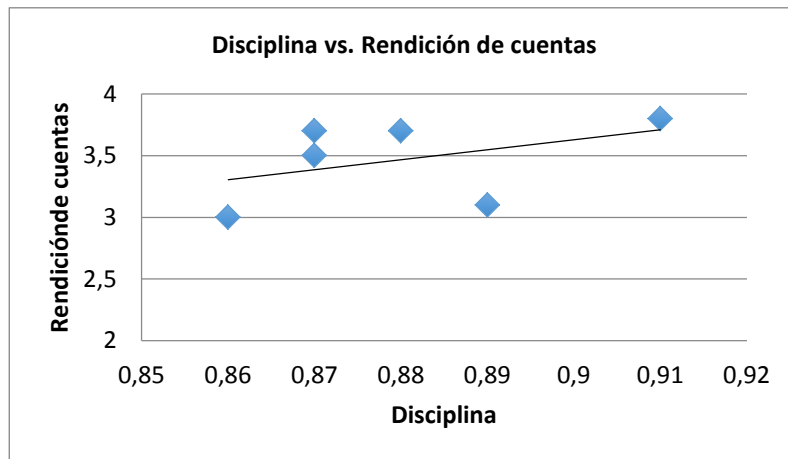
## Camara – Disciplina vs. desarrollo







Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.