

I. FICHA TÉCNICA

Nombre del proyecto:	Congreso Visible
Descripción Breve:	Consiste en la recolección periódica de información sobre la actividad del Congreso y los Congresistas, en particular sobre el ejercicio de sus funciones legislativa y de control político. Con base en esta información, se estructura una Base de Datos que permite hacer comparaciones, seguimiento y análisis.
Problema que enfrenta:	Falta de información que permita a los ciudadanos hacer seguimiento a la actividad del Congreso y Congresistas, lo cual a su vez genera una falta de acceso efectivo a esta información y un deficiente uso de mecanismos de control ciudadano.
Área de Trabajo:	Control ciudadano a la gestión del Congreso
Cuando y donde se implementó la herramienta:	Colombia. A partir de 1998
ONG responsable:	Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Proyecto Congreso Visible.
Alianzas:	El mismo Grupo Promotor que se consolida para adelantar el proyecto Candidatos Visibles (Candidatos Visibles también forma parte de la Caja de Herramientas), junto con algunas organizaciones que se vinculan posteriormente. (Ver detalle en capítulo sobre alianzas y coaliciones).
Creación de la Herramienta:	Poder Ciudadano, Argentina. Capítulo Nacional de TI.
Divulgación:	Se crea una estrategia permanente de comunicación través de la impresión de un boletín y de la publicación de noticias en medios y prensa escrita, junto con la participación en un programa de radio.
Contacto:	Elizabeth Ungar, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Proyecto Congreso Visible. eungar@uniandes.edu.co

II. OBJETIVOS

Brindar información oportuna, veraz e independiente sobre las actividades del Congreso y los Congresistas y a través de ella, crear condiciones para incentivar el control de la sociedad civil sobre el Congreso y estimular a la sociedad civil a exigir rendición de cuentas.

Empoderar a los ciudadanos y promover un proceso de acercamiento entre estos y las instancias públicas de decisión – concretamente el Congreso de la República– fomentando una presencia activa y propositiva de diferentes sectores de la sociedad civil en los debates que sean de su interés.

Conocer y analizar el trabajo del Congreso de la República en sus diversas facetas como legislador, como juez y como órgano de control del poder ejecutivo.

Conscientizar a los ciudadanos sobre los mecanismos de control que tienen a su disposición

Proponer cambios institucionales que le permitan al Congreso mejorar la calidad de su labor legislativa.

III. CONTEXTO DEL PAÍS

En 1991, se realiza una reforma a la Constitución Política de Colombia, a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Uno de los principales objetivos de esta Asamblea fue reformar el Congreso de la República, con el fin de fortalecerlo y devolverle credibilidad a una de las instituciones más cuestionadas del sistema político colombiano. No obstante, una década después, dicha institución no logra recuperar su prestigio y continua siendo objeto de críticas.

La falta de reconocimiento sobre el trabajo de los congresistas, la incapacidad de la sociedad civil para ejercer un control real sobre el trabajo legislativo, el desconocimiento por parte de grupos y actores sociales para intervenir en procesos parlamentarios y la discrecionalidad con la que cuentan los congresistas, en ausencia de control ciudadano, para tomar decisiones ha sido motivo de preocupación por parte de algunos sectores sociales, académicos y del Congreso mismo.

Por otra parte, el papel jugado por el Congreso durante el juicio al Presidente Samper¹⁵ por la infiltración de dineros del narcotráfico a su campaña, marcó un cambio de actitud hacia el Congreso, el cual fue objeto de veedurías y cuestionamientos por parte de la opinión pública. También ha suscitado lentamente el surgimiento de iniciativas tendientes a introducir reformas políticas más profundas.

Como parte del Proyecto Candidatos Visibles, adelantado por un Grupo Promotor bajo el liderazgo y coordinación del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, se recopila una información muy completa acerca de los Congresistas que buscaban reelección, entre ella, información acerca de su actividad en el Congreso. Teniendo en cuenta el esfuerzo invertido en ese proyecto, el equipo de Candidatos Visibles encuentra que se sub-utilizaría si solo se aprovecha esa información para el

¹⁵ En Colombia, el Congreso de la República tiene la facultad de acusar e investigar al Presidente de la República, correspondiendo a la Corte Suprema de Justicia su juzgamiento.

período electoral. Por este motivo, deciden expandir el proyecto a este, Congreso Visible, en donde se amplía la periodicidad en la recolección de información, y se construye una base de datos que permite hacer seguimiento a la actividad del Congreso.

IV. IMPLEMENTACIÓN

ALIANZAS Y EQUIPO DE TRABAJO

El Grupo Promotor que trabajó en la implementación de Candidatos Visibles, continuó participando en el proyecto Congreso Visible. Sin embargo, para esta etapa, se vincularon adicionalmente El Espectador, un diario de circulación nacional, y más recientemente la revista Semana. (Para ver el detalle de los miembros del Grupo Promotor, puede consultarse la descripción de la herramienta Candidatos Visibles-Colombia). Sin embargo, las funciones del Grupo Promotor en este proyecto son diferentes, por cuanto se trata de un proyecto de ejecución continuada y divulgación periódica de información, no restringido al momento electoral. En este caso, la labor de ejecución y coordinación, recae más sobre el equipo de trabajo del proyecto, albergado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

RECOLECCION DE INFORMACIÓN Y ESTRUCTURACION DE LA BASE DE DATOS

Información Inicial. La información que sirve de base al proyecto es la recolectada a través del proyecto Candidatos Visibles(CV). En CV, se elaboró un formulario que solicitaba, entre otros aspectos, información sobre la experiencia académica, laboral y pública de los candidatos, y el sentido de su votación en determinados proyectos cuando se trataba de candidatos que buscaban su reelección o elección para una Cámara diferente. Un grupo de estudiantes voluntarios, llevaron el formulario personalmente a los candidatos. La idea original, consistía en que de cierta forma “apadrinaran” un candidato, para recolectar información permanente respecto de su gestión en el Congreso, pero esta idea no funcionó, pues el compromiso de los voluntarios bajó una vez pasadas las elecciones.

Información periódica. Una vez concluidas las elecciones, se recolectaría información periódica acerca de la gestión de la función legislativa del Congreso y sus miembros, a través de diferentes medios:

Se solicitó los Congresistas enviaran la información sobre sus actividades a Congreso Visible, mediante el diligenciamiento de un formulario sencillo que describe el tipo de actividad, la función del Congresista y la fecha.

El equipo de Congreso Visible, recopila información sobre la actividad del Congreso de varias fuentes: el Diario Oficial (publicación oficial de los proyectos de ley y leyes aprobadas), la prensa y la Secretaría del Congreso. Inicialmente, algunos voluntarios participaban digitando esta información, pero esto condujo a variaciones en la calidad de la información digitada, por lo que actualmente esta labor es realizada por el equipo de Candidatos Visibles. En algunos casos, acuden a la figura de los Derechos de Petición, que ampara la Constitución Colombiana, mediante la cual los ciudadanos pueden solicitar a las entidades públicas que les provea la información que es pública, y por cuyo contenido la entidad respectiva debe responder. Así, información sobre votación en proyectos de ley, ausentismo, antecedentes penales y disciplinarios o investigaciones en curso, se solicita mediante “derechos de Petición” a la Procuraduría General de la Nación,

al Congreso de la República, a la Cámara de Representantes, al Senado de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Fiscalía General de la Nación. Esto permite además recopilar información sobre Congresistas que no envían voluntariamente información.

Con base en esta información, se construye una base de datos de consulta pública. Inicialmente, se construyó usando como software de soporte Excel, sin embargo el volumen de información y los requerimientos de análisis pronto mostraron sus limitaciones. Actualmente, la base está montada sobre SQL. Esta puede consultarse en cvisible.uniandes.edu.co. La base de datos, permite obtener información sobre la actividad del Congreso y los Congresistas, a partir de cinco módulos: uno que remite a la página de las Candidatos Visibles (elecciones de 1998), un módulo de Congreso, que contiene información de la actividad de cada Congresista, los proyectos que ha presentado, las comisiones en que ha participado y en qué calidad, entre otras.

Con el fin de facilitar el proceso de almacenamiento y procesamiento de la información se construyeron indicadores cuantitativos que permiten describir y analizar la labor del Congreso y de los congresistas, se monitorean entre otros el origen de los proyectos, votaciones, comportamiento partidista, contenido de las ponencias y de los debates, procedimientos legislativos, cumplimiento de las propuestas de campaña, conformación de mesas directivas y de comisiones y suplencias.

Para efectos del análisis se separó la información en tres etapas diferentes del proceso legislativo:

Etapas de presentación (quien lo presenta, si se hicieron o no estudios previos, quienes son los posibles interesados y afectados y si existen o no leyes o proyectos anteriores).

Etapas de trámite (ponente del proyecto, desarrollo de los debates, votaciones y variables externas que pueden incidir en el proyecto)

Etapas de promulgación (establece si se hicieron o no objeciones presidenciales al proyecto, si se encuentra sometido a control previo o automático de constitucionalidad y la decisión de la Corte Constitucional).

Actualmente se trabaja en un sistema de recolección de información individual, en donde se solicita más información sobre su actividad a cada Congresista, pues actualmente la información sobre votación y asistencia es proveída por la Secretaría del Congreso, con algunas demoras y sin otra manera de ser contrastada.

VERIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La información personal no es verificada. Se ingresa tal y como la registra el Congresista, a la base de datos. Esto no solo por cuanto hay información difícil de verificar, sino por que fomenta la responsabilidad del Congresista en cuanto a la información que suministra. Si se verifica la información sobre la actividad legislativa del Congresista y que es posible cotejar con otras fuentes (la Gaceta del Congreso, por ejemplo, o los registros de actividad en la Secretaría General). Actualmente, se encuentran diseñando un sistema en el que el Congresista dispone de una clave personal para ingresar a sus datos en la Base y realizar adiciones y modificaciones. Con esto se agilizaría el proceso de actualización de la información y se minimizan los errores ocasionados en digitación. Los formularios que diligencian los Congresistas no son firmados bajo la gravedad de juramento (como una declaración). Las sanciones provenientes de brindar información

falsa, se originan en la sanción pública que esta conducta pueda suscitar a través de los medios. De esta forma, el sistema, busca hacer énfasis en la responsabilidad real, individual, de cada Congresista aunque claramente tiene limitaciones frente a las acciones legales que puedan utilizarse en casos de falsedad.

DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DIFUSIÓN

Un aspecto central a la estrategia de divulgación y difusión es la alianza con diferentes medios de comunicación, en especial radio y prensa. La utilidad de la existencia de la base de datos consiste en su uso, y para este es el objetivo de la estrategia de divulgación. Esta estrategia se compone de los siguientes elementos:

La publicación de un boletín informativo trimestral que comunica información sobre la actividad legislativa, los Congresistas Visibles y los Invisibles. El Boletín se envía, por el sistema de correo directo, a diversas instituciones y personas como Universidades, Centros de Investigación y Partidos Políticos, congresistas, alcaldes, gobernadores, ministerios, institutos descentralizados, bibliotecas, investigadores, profesores, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, gremios económicos y en general ciudadanos interesados en el devenir de la actividad parlamentaria. Este Boletín es elaborado por el equipo de trabajo de Congreso Visible.

La publicación de notas de prensa temáticas sobre seguimiento al Congreso, con una periodicidad aproximada de 2 mensuales en diarios de circulación nacional como El Tiempo o El Espectador y en revistas como Semana.

La participación en un programa de noticias en radio. Este elemento tuvo inicialmente un enfoque especialmente pedagógico, donde se informaba qué es el Congreso, qué funciones cumple, etc. Luego, este componente cambió por que el interés del proyecto ahora se concentra en una estrategia de difusión que incentive su uso, más que el cumplir con el objetivo pedagógico.

SEGUIMIENTO Y ACTIVIDADES PEDAGÓGICAS

Con el fin de garantizar la continuidad del trabajo, el equipo de trabajo se reúne semanalmente para analizar la información recolectada y coordinar las diferentes actividades requeridas. Además existen actividades periódicas como realización de foros académicos, presentación de trabajos a los medios para recibir comentarios y sugerencias, y reuniones con miembros representativos de la sociedad civil con el fin de interactuar con la mayor diversidad de sectores. Por ejemplo, durante el mes de Mayo de 2001, Congreso Visible promovió la realización de un foro sobre reforma política, con la participación de varios congresistas, políticos y miembros de la sociedad civil.

El equipo de Congreso Visible tiene dentro de sus objetivos trabajar con diferentes colegios de la ciudad para promover talleres pedagógicos con los profesores y estudiantes en los que se pretende ampliar el conocimiento sobre el funcionamiento del Congreso y crear nuevas perspectivas para estudiar la actividad parlamentaria. Igualmente se busca vincular a la población carcelaria y miembros asociados a diferentes fundaciones y organizaciones con interés particular en estrechar su conocimiento sobre la rama legislativa.

V. RESULTADOS

En la actualidad, el Congreso Colombiano tiene una población total de 263 miembros, de los cuales 163 son representantes y 100 Senadores. De esa población total, en la actualidad hay 49 Representantes y 43 Senadores que son Congresistas Visibles. Adicionalmente, hay 3 Senadores y 5 Representantes, que son han ocupado la curul por vacancia o retiro del principal y que son visibles.

Es la primera vez que se implementa un proyecto de este tipo a nivel nacional. Si bien en términos de cubrimiento aún queda camino por recorrer, la existencia de la herramienta ha probado su utilidad para diversos fines, en especial, investigadores, analistas, periodistas y grupos de interés, recurren solicitan información. La información de la base de datos se ha convertido en un verdadero producto con valor agregado para la comunidad.

Se generó la expectativa en algunos sectores de la ciudadanía por conocer mejor a sus candidatos y hacer seguimiento de la actividad parlamentaria. Algunos individuos consultan sobre la actividad de los Congresistas, generalmente a través del Internet.

Aunque resulta difícil cuantificar su impacto, todos los esfuerzos combinados con otros programas y herramientas tuvieron algún efecto en los resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 1998, los cuales se reflejaron en avances en términos de renovación del Congreso y de las prácticas políticas como la elección de congresistas representativos, de proyectos políticos renovadores¹⁶, pero sobre todo, el aumento de la participación electoral en la cual la abstención electoral disminuyó en un 30%. En gran parte, la medida de este impacto solo será observable en el año 2002 cuando se realicen nuevamente elecciones al Congreso. Algunos congresistas habrían reaccionado con disgusto frente a la herramienta argumentando que, en su parecer, daba mayor publicidad a los candidatos de renovación o que habían estado de acuerdo con el trámite de la acusación al Presidente Samper en el Congreso.

El proyecto es complejo y requiere de suficientes recursos humanos y financieros de los cuales no siempre se dispone. En 1998, cuando el proyecto se inició, el país aun no había sufrido la profunda recesión que caracterizó los años subsiguientes. Esta situación ha afectado la capacidad actual de los aliados de contribuir a la financiación y funcionamiento del proyecto, lo cual ha exigido que Congreso Visible reconsidere su estrategia y considere la posibilidad de comercialización de algunos productos.

VI. PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

Para implementar exitosamente esta herramienta es importante establecer los objetivos y resultados iniciales según la capacidad de financiación, la asesoría en equipos de sistemas y programación para crear un software de base de datos que pueda expandirse geométricamente.

¹⁶

En 1998 fueron elegidos 122 congresistas nuevos, es decir 46% del total. Además 37 congresistas se presentaron como “independientes”, esto es, como alejados de los partidos tradicionales y como “figuras renovadoras”. Tomando del informe final Congreso Visible elaborado por el Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes -CIJUS.

Adicionalmente en el caso de que se creen alianzas para coordinar el proyecto sea en la etapa del levantamiento o divulgación de la información, es de vital importancia garantizar la neutralidad de los participantes.

Dada la complejidad que requiere el ejercicio a nivel nacional, se sugiere estimular a organizaciones regionales para que hagan seguimiento a los candidatos locales y a quienes van a representarlos en otras instancias.

Si bien es cierto que la respuesta por parte de los congresistas y de la ciudadanía fue exitosa, aún hay mucho por hacer en el próximo ejercicio electoral. Si bien la participación ciudadana, el ejercicio del voto informado y la cultura de rendición de cuentas son conductas que dependen de muchos otros factores, entre ellos el carácter realmente democrático de una sociedad, esta herramienta pone a disposición de los ciudadanos, un elemento idóneo para su ejercicio.

Si bien este es un proyecto ambicioso que logra alcanzar mayores resultados con el paso del tiempo. La implantación de su uso y disponibilidad, inducen cambios de actitud y comportamiento hacia la participación ciudadana y el control a los elegidos, el cual se hace viable con la disponibilidad de información.

Descripción: Juanita Olaya