

# La efectividad de la Ley de Bancadas y la agenda legislativa en educación

*Congreso Visible revisa la efectividad de la Ley de Bancadas en el Congreso actual y da una mirada a los proyectos que, sobre educación, se han planteado recientemente. Los resultados: poco movimiento alrededor del tema y regular disciplina partidista.*

Uno de los efectos de la Constitución de 1991 fue el aumento del número de partidos políticos. Se pasó de un sistema multipartidista moderado—tres a cuatro—a otro que, para el año 2002, contaba con más de sesenta partidos y movimientos políticos. En general, el sistema se caracterizaba por los altos niveles de personalismo y por la ausencia de mecanismos que impulsaran a estas organizaciones a actuar de manera cohesionada.

En este contexto, se implementaron varias reformas institucionales que buscaban reducir el número de partidos y generar incentivos para que éstos actuaran de manera disciplinada. La reforma de 2003, por ejemplo, estableció la lista única por partido, prohibió la doble militancia, cambió la fórmula electoral y determinó un umbral necesario para que un partido pudiese competir en futuras elecciones. Estos cambios lograron reducir notablemente el número de partidos: actualmente, y tras dos elecciones legislativas, solo doce partidos cuentan con personería jurídica. No obstante, esta disminución no se tradujo en la existencia de partidos cohesionados.

Por su parte, la Ley de Bancadas—sancionada en 2005—motivó importantes cambios en ese sentido. Con ella se buscó que, en los órganos legislativos del país, los miembros de un partido votaran del mismo modo las iniciativas puestas en consideración. Además, fomentó que los partidos tomaran sus decisiones internas de manera democrática. Sin embargo, el logro de estos objetivos ha sido cuestionado por la existencia de mecanismos que les han permitido a los políticos actuar, en determinados casos, en contra de los lineamientos de su partido. Un ejemplo de ello es la posibilidad de declarar objeción de conciencia sobre un tema en particular.

Finalmente, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 01 de 2009, con el que se hizo obligatorio el uso de la votación nominal y pública en los órganos legislativos. Ésta les permite a los partidos políticos y a la ciudadanía en general conocer la manera como votan sus representantes.

Desde entonces, Congreso Visible ha recolectado y sistematizado toda la información relacionada con las votaciones nominales realizadas en el Congreso colombiano lo que le ha permitido calcular índices sobre disciplina partidista que dan luces de los alcances de las reformas mencionadas con anterioridad.

En este orden de ideas, se presentan a continuación los principales resultados sobre disciplina partidista en el Congreso colombiano durante el segundo semestre de 2010. Adicionalmente, y teniendo en cuenta que el tema central de esta edición es la educación, se analizan de forma breve los proyectos de ley radicados en el Congreso y que pretenden modificar o crear políticas en esta materia, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

## ¿Cómo se puede medir la disciplina partidista en el Congreso?

Para conocer el nivel de disciplina de los legisladores y de los partidos en el Congreso, se puede utilizar el Índice de acuerdo partidista (IAP). Esta medida se elabora a partir de la comparación del voto individual de cada legislador con respecto al voto emitido por la colectividad, tomando como referencia el voto del vocero o el voto mayoritario del partido. Las siguientes son las condiciones que se tienen en cuenta para la realización de este índice:

- Si el voto de un legislador concuerda con el voto de su partido, se dice que el legislador actuó disciplinadamente en dicha votación. En este caso, se asignará un valor de uno (1) al voto del congresista.
- Si el voto del congresista no concuerda con el voto de su partido, se asume que el legislador no actuó conforme a las directrices de su colectividad. En dicho caso, se asignará un valor de cero (0) al voto del congresista.
- Si hay un vocero, se toma el voto de este como la preferencia del partido.
- Si existe más de un vocero o el vocero se abstuvo de votar,<sup>1</sup> se tiene en cuenta el voto de la mayoría del partido como la preferencia del mismo.
- El índice arroja un valor igual a uno (1) si todos los integrantes del partido votan de la misma manera y cero (0) si el partido se divide en dos o más sectores iguales que expresan preferencias divergentes mediante el voto.

Posteriormente, se calcula el nivel de disciplina dividiendo la sumatoria de los votos emitidos por los congresistas del partido. El índice varía de cero (0) a uno (1), donde (1) representa total disciplina y (0), total indisciplina.

Para la realización de estos indicadores, se analizaron un total de 642 votaciones nominales realizadas en las plenarios del Senado (178) y de la Cámara de Representantes (464), correspondientes a todas aquellas votaciones de tipo sustantivo, asociadas a proyectos de ley y realizadas durante el primer periodo del actual cuatrienio.

## Disciplina en el Senado

En términos agregados, los partidos muestran niveles de disciplina promedio que oscilan entre 0,52 y 0,70, lo cual indica que ninguno está totalmente dividido pero tampoco totalmente cohesionado. Sin embargo, existe una leve tendencia a votar

de manera más disciplinada los proyectos de ley de iniciativa legislativa. Como también se puede observar, al considerar los proyectos de ley independientemente de su iniciativa, la colectividad más disciplinada en el Senado es el Partido Verde aunque las diferencias entre los partidos no son realmente significativas

**Existe una leve tendencia a votar de manera más disciplinada los proyectos de ley de iniciativa legislativa.**

debido que la variación entre estos no es mayor a 0,2. No obstante, el Partido Verde es una de las bancadas más pequeñas del Congreso —cinco senadores y tres representantes—, por lo que la coordinación entre sus miembros resulta más sencilla.

El hecho de que un proyecto de ley sea radicado por el Ejecutivo o el Legislativo no asegura que los partidos voten disciplinadamente frente al mismo. Muestra de esto es que ni siquiera el partido de gobierno registra altos niveles de disciplina frente a

las iniciativas presentadas por el gabinete de Santos. Sin embargo, cabe recalcar que si bien no se refleja una coordinación al votar en este partido—y, en general, en la coalición de gobierno—, si

hubo a la hora de priorizar la agenda legislativa del Ejecutivo. Sin duda, las mesas directivas del Congreso y la coalición del gobierno trabajaron de la mano para sacar adelante las iniciativas propuestas por el presidente Santos.

**La colectividad más disciplinada en el Senado es el Partido Verde.**

Tabla 2. Disciplina partidista en el Senado (julio-diciembre 2010)

Partido	IAP Iniciativas legislativas	IAP Iniciativas del Ejecutivo	IAP promedio
Cambio Radical	<b>0,44</b>	0,56	<b>0,52</b>
Conservador			
Colombiano	0,59	0,57	0,57
Integración Nacional	0,65	0,60	0,62
Liberal Colombiano	0,56	<b>0,52</b>	0,53
Polo Democrático			
Alternativo	0,55	0,57	0,57
Social de Unidad			
Nacional	0,56	0,55	0,55
Verde	<b>0,67</b>	<b>0,72</b>	<b>0,70</b>
# Votaciones	54	124	178

<sup>1</sup> Se considera como abstención aquella situación en la que un congresista contesta el llamado a lista durante una sesión pero no expresa su preferencia mediante el voto en una de las votaciones realizadas en dicha sesión. En aquellos casos en los que los registros de las votaciones no presentan una relación de los inasistentes a cada sesión, se asume que quienes no votan se abstienen de hacerlo.

## Disciplina en la Cámara de Representantes

Por otro lado, los resultados sobre disciplina partidista en la Cámara varían ligeramente en comparación con los resultados encontrados en el Senado. Por ejemplo, a pesar que la disciplina en promedio en ambas cámaras tiende a ser igual, la Cámara de Representantes se diferencia en la medida en que es posible identificar en ella una clara propensión a votar de manera más disciplinada los proyectos de iniciativa gubernamental.

Considerando los niveles de disciplina por partido, es claro que el Partido Verde, independientemente de la iniciativa, es la organización que registra el IAP más alto (0,67). Así mismo, vale la pena destacar que frente a las iniciativas del gobierno el Polo Democrático presenta niveles de disciplina significativos. Este fenómeno puede explicarse de manera parcial si se tiene en cuenta que el Polo es el único partido que lleva a cabo un ejercicio claro de oposición al gobierno de turno, lo que denota un esfuerzo evidente de los miembros del partido para, de manera casi homogénea, abstenerse de votar o votar en contra de los proyectos del Ejecutivo.

Tabla 3. Disciplina partidista en la Cámara (julio-diciembre 2010)

Partido	IAP Iniciativas legislativas	IAP Iniciativas del Ejecutivo	IAP promedio
Cambio Radical	<b>0,49</b>	<b>0,54</b>	<b>0,52</b>
Conservador			
Colombiano	0,53	0,57	0,55
Integración Nacional	0,63	0,64	0,64
Liberal Colombiano	0,56	0,57	0,57
Polo Democrático			
Alternativo	0,63	0,67	0,71
Socila de Unidad Nacional	0,52	0,56	0,55
Verde	<b>0,67</b>	<b>0,74</b>	<b>0,73</b>
# Votaciones	167	256	464

## La educación en la agenda legislativa

En cuanto al campo educativo, en la actualidad quince proyectos de ley sobre este tema cursan trámite en el Congreso.

Todos ellos se encuentran en una etapa primaria del proceso legislativo: nueve de ellos se encuentran apenas en publicación del texto radicado y cuatro tienen publicada su ponencia de primer debate —todos en comisiones VI—.

Dentro de este grupo de proyectos, tan solo una iniciativa —6,7% del total— fue propuesta por el Ejecutivo —durante el gobierno de Álvaro Uribe— y pretende reformar el sistema de financiación a la educación superior. Por otro lado, el 46,7% de los radicados fue presentado mayoritariamente por legisladores del Partido Social de Unidad Nacional, mientras que una pequeña cuota fue de autoría de partidos como el de Integración Nacional —13,5%—, el Conservador —13,5%—, el Polo Democrático Alternativo —6,7%— y Cambio Radical —6,7%—. Cabe destacar que ninguno ha pasado a su primer debate, lo cual indica el poco protagonismo que han tenido en la agenda. A su vez, la falta de debate de los proyectos impide tener las votaciones necesarias para analizar estas iniciativas a la luz de la disciplina partidista.

En cuanto al contenido de los proyectos, un buen porcentaje— 33,5%—busca modificar las condiciones de la financiación de la educación superior en el país, específicamente en la entrega de créditos por parte del ICETEX. Este porcentaje sugiere que los mecanismos de apoyo financiero para la realización de estudios de educación superior constituyen una de las prioridades de los congresistas en este sector.

Otros temas tratados en los proyectos presentados se refieren a la articulación de la educación media, técnica y tecnológica con el sector productivo, la educación gratuita, y la obligatoriedad de la enseñanza del inglés en todos los niveles educativos.

Estos temas, en general, pueden leerse como la presentación de unas prioridades educativas desde el Legislativo, característica que se refleja al revisar el marco general de las políticas públicas para este cuatrienio: el Plan Nacional de Desarrollo, radicado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry, y que es conocido por enfocarse en la “prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad”.

**Tabla 4. Proyectos de ley radicados referentes a educación (julio-diciembre 2010)**

No. del proyecto	Título del proyecto	Estado actual	Partido de los autores mayoritarios
35/10 S	“Por medio de la cual regula la prestación de servicios especiales educativos para los niños y niñas con capacidades y talentos excepcionales”.	Publicación	PSUN
51/10 S	“Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994”.	Publicada ponencia primer debate	PSUN
55/10 S	“Por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.	Publicada ponencia primer debate	Gobierno
08/10 S, 142/10 C	“Por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”.	Archivado por vencimiento de términos	PIN
54/10 C	“Por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la educación media, educación técnica y educación superior, se asignan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones”.	Publicada ponencia primer debate	PSUN
101/10 S	“Por medio de la cual se protegen los derechos adquiridos por los estudiantes universitarios y se dictan otras disposiciones.”	Publicación	PDA
122/10 S	“Por medio de la cual se adicionan los artículos 7° y 14 de la Ley 82 de 1993 en beneficio específico de las viudas y huérfanos”.	Publicación	PIN
71/10 C	“Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de educación superior de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 y se dictan otras disposiciones”.	Publicada ponencia primer debate	PSUN
74/10 C	“Mediante el cual se adiciona un inciso al artículo 183 de la Ley 115 de 1994”.	Publicación	PSUN
101/10 C	“Por la cual se dictan normas en materia de otorgamiento de créditos para educación superior y se dictan otras disposiciones”.	Acumulado con el PL 71/10 C	PC
104/10 C	“Por cual se establece un requisito de idoneidad para ejercer la profesión de abogado”.	Publicación	PC
108/10 C	“Por medio de la cual se adoptan medidas académicas tendientes a la prevención del embarazo adolescente y se dictan otras disposiciones”.	Publicación	PSUN
133/10 C	“Por medio del cual se modifican el artículo 99 e la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.	Publicación	CR
192/10 S	“Por la cual se organiza el servicio público de la	Publicación	PSUN
140/10 C	“Por medio del cual se promueve el tema de civismo y urbanidad a partir del nivel preescolar y hasta completar la educación media, en las instituciones educativas públicas y privadas del país”.	Publicación	PL

## Las bases del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa

La política nacional del sector educativo implementada desde 2002 ha presentado sus más importantes resultados en materia de cobertura; para 2009, las tasas de cobertura bruta eran superiores al 100%, para los niveles de primaria y secundaria, mientras que en media se alcanzó el 79,4%; veintidós puntos más que la tasa registrada ocho años atrás. Y aunque en la formación superior el aumento no fue tan considerable como los anteriores, la tasa bruta logró llegar al 35,5%.

Otros pilares formulados para esta política —calidad, pertinencia laboral, formación técnica e investigación científica—lograron avances interesantes pero que, para muchos expertos, no fueron suficientes o aún se encuentran en desarrollo. Por ejemplo, la calidad se ha visto criticada tras los resultados de las pruebas PISA—*Programme for International Student Assessment*—, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, realizadas en el 2009 y en donde Colombia ocupó el puesto 54 —entre 57 países— en matemáticas, el 53 en ciencias y el 51 en lenguaje.

Por su parte, los planes en formación técnica han tenido un valioso apoyo con el objetivo de acercarlos más al sector productivo y a sus requerimientos en la actualidad. Sin embargo, aún queda mucho camino que recorrer en este tema.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 pretenden continuar y complementar estas líneas en materia de educación, creando un mapa sobre el que se desarrollarán las políticas nacionales del sector. Por esto, allí se han fijado los siguientes objetivos a nivel macro: “mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; reducir las brechas, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; educar con pertinencia para la innovación y al productividad; mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el Ministerio de Educación Nacional y en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones”.

De igual manera, se incluyen en este documento otras metas como la atención al bajo nivel de desarrollo de las competencias básicas y laborales de los ciudadanos, el reconocimiento y certificación de estas competencias, el fortalecimiento de la educación para la primera infancia y el mejoramiento de la articulación entre las entidades educativas y el sector productivo.

Así las cosas, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 presentan diferentes estrategias que apuntan a atender estas problemáticas. Las principales pueden ser recogidas bajo las siguientes líneas de atención.

1. *Establecimiento de los mecanismos de coordinación entre las entidades que trabajan la educación para la primera infancia*, que asegure la calidad en este nivel educativo y lo articule con preescolar. Así, se crearía una Comisión Intersectorial conformada por los ministerios de Protección Social, Educación, Hacienda, Cultura, el ICBF, el DNP, y las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad y la Registraduría Nacional del Estado Civil, todas bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social.

2. *Fortalecimiento del nivel de desarrollo de las competencias en estudiantes y educadores*. Además de impulsar la aprehensión, desde la educación inicial, de las competencias básicas —relativas a las diferentes áreas del conocimiento—, ciudadanas —esenciales para la construcción de sociedades democráticas e incluyentes— y laborales —aptitudes y destrezas para desenvolverse eficientemente en el campo laboral—, se pretende fomentar el aprendizaje en dos competencias en particular. La primera se refiere al mejoramiento del nivel de inglés, el cual se comenzaría a evaluar en las pruebas Saber para los grados 5° y 9°, y se fomentarían proyectos en las instituciones de educación superior que permitan a sus estudiantes alcanzar, al menos, un nivel de inglés de B1, de acuerdo al Marco

**La política nacional del sector educativo implementada desde 2002 ha presentado sus más importantes resultados en materia de cobertura; para 2009, las tasas de cobertura bruta eran superiores al 100%.**

Común Europeo. Así mismo, se quiere profundizar en el uso y apropiación en las aulas de las tecnologías de información y comunicación.

3. *Fortalecimiento de un sistema de evaluación periódica general*, que involucre a los estudiantes—con las pruebas Saber de 5°, 9°, 11° y en educación superior—, los docentes, y los programas e instituciones de educación superior y de formación para el trabajo y el desarrollo humano.



Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo

#### Pregrado:

- Opción en Gobierno

#### Posgrado:

- Maestría en Políticas Públicas (SNIES 9078)

#### Educación ejecutiva no formal:

- Programa de Alto Gobierno

#### Escuela de Verano

#### Eventos:

- Seminarios de Investigación
- Seminarios de Posgrado
- Tertulias de Política

#### Publicaciones:

- Revista EGOB, revista de asuntos públicos
- Documentos de Trabajo
- Notas de Política
- Libros:
  - Línea presidencial
  - Ediciones especiales

Si está interesado en asistir a los eventos y/o en recibir la revista, por favor envíe un correo a [eventosegob@uniandes.edu.co](mailto:eventosegob@uniandes.edu.co)

Mayores informes: [571] 339 4949, ext.: 2073  
<http://gobierno.uniandes.edu.co>  
[revistaegob@uniandes.edu.co](mailto:revistaegob@uniandes.edu.co)

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN No. 28 DEL 23 DE FEBRERO DE 1949, MINJUSTICIA

4. *Consolidación de una estrategia de gestión del recurso humano*, que permita conocer las necesidades del sector productivo en capital humano, y así articularlas con la oferta de formación académica.

5. *Formación desde el 2011 de competencias laborales específicas para satisfacer las necesidades de los sectores locomotora de la economía* —agropecuario, minero-energético, infraestructura de transportes y de comunicaciones, vivienda e innovación—.

### ¿Qué presenta el proyecto de ley del PND 2010-2014?

El documento del Plan fue finalmente radicado el pasado 4 de febrero en el Congreso de la República. El proyecto de Ley 179/11 de Cámara y 218/11 de Senado, presentado por el ministro de Hacienda, contiene modificaciones claves en el campo administrativo de la educación.

Allí, se establece que los recursos destinados a la gratuidad educativa serán girados directamente del Sistema General de Participaciones (SGP) a los establecimientos de educación preescolar, básica y media, sin pasar por las entidades territoriales, centralizando así estas partidas presupuestales. De igual forma, se determina que el 70% de los recursos del SGP para calidad educativa se distribuirán entre los municipios, distritos y entidades educativas estatales, y de estos recursos, el 60% se destinará a los establecimientos de educación.

Otro cambio se refiere a que, de aprobarse este proyecto, las instituciones de educación básica, media o superior, reconocidas por el Ministerio de Educación, podrán importar equipos y elementos con exención del IVA, siempre y cuando se destinen al desarrollo de proyectos científicos, tecnológicos o de innovación.

Finalmente, se propone la aplicación de un currículo básico para los colegios oficiales que se encuentren en los niveles inferiores de acuerdo con los resultados de las pruebas Saber. Esto le permitiría al Ministerio trazar un camino de mejoramiento en la calidad de sus estudiantes. Los demás planteles podrán, a su criterio y bajo su autonomía, adaptar estos currículos dentro de sus proyectos educativos institucionales.

El proyecto aún se encuentra en publicación. Los miembros de las comisiones III y IV de Senado y Cámara han socializado la iniciativa en Bogotá, Cali, Valledupar, Puerto Inírida, Soacha, Medellín, Barranquilla, Popayán y San Andrés. Pero resta ver cómo será su discusión en los cuatro debates necesarios para su aprobación por el Congreso. **E**