



PUBLICACIONES

ICESI

INSTITUTO COLOMBIANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE INCOLDA

- **Financiamiento de la Educación Superior**
ALFONSO OCAMPO LONDOÑO
- **Las elecciones directas en los parlamentos regionales: El caso del Parlamento Andino**
JORGE OCTAVIO LONDOÑO SANCHEZ
- **El Parlamento Europeo: Retrato de una institución singular**
OTTO SCHMUCK

PUBLICACIONES ICESI	CALI COLOMBIA	Nº33	pp 76	Oct-Dic. 89	ISSN 0120 - 6648
------------------------	------------------	------	----------	----------------	---------------------

CONSEJO SUPERIOR DEL ICESI

Germán Holguín Zamorano
PRESIDENTE

Adolfo Carvajal Quelquejeu
VICEPRESIDENTE

Francisco Barberi Ospina
Jorge Enrique Botero Uribe
Henry Eder Caicedo
Rodrigo Escobar Navia
Isaac Gilinski Sragovicz

Luis Fernando Gutiérrez Marulanda
Hugo Lora Camacho
Francisco Castro Zawadsky
Juan María Rendón Gutiérrez
Oscar Varela Villegas

JUNTA DIRECTIVA

Francisco Barberi Ospina
Luis Fernando Gutiérrez Marulanda
Francisco Piedrahita Plata
Esther Ventura de Rendón

William B. Murray
Jacobo Tovar Delgado
Oscar Varela Villegas

DIRECTIVOS DEL ICESI

Alfonso Ocampo Londoño
RECTOR

Mario Tamayo y Tamayo
DIRECTOR DE INVESTIGACION

Franklin Maiguashca Guevara
VICERRECTOR

María Cristina Navia Klemperer
DIRECTORA RELACIONES UNIVERSITARIAS

Mario de la Calle Lombana
SECRETARIO GENERAL
DIRECTOR ADMISIONES Y REGISTRO

Carlos Fernando Cuevas Villegas
ASISTENTE PARA LA CARRERA DE ADMON.
DE EMPRESAS PLAN NOCTURNO.

Lucrecia Cruz de Arango
DIRECTORA ADMINISTRATIVA

María Isabel Velasco de Lloreda
OFICINAS DE RELACIONES
EMPRESA - UNIVERSIDAD

Hipólito González Zamora
DIRECTOR DE PLANEACION

Olga Ríos Restrepo
DIRECTORA DEL CENTRO DE COMPUTO

Rodrigo Varela Villegas
DIRECTOR DE POSTGRADOS Y DEL CENTRO
DE DESARROLLO DE ESPIRITU EMPRESARIAL

Martha Cecilia Lora Garcés
DIRECTORA BIBLIOTECA

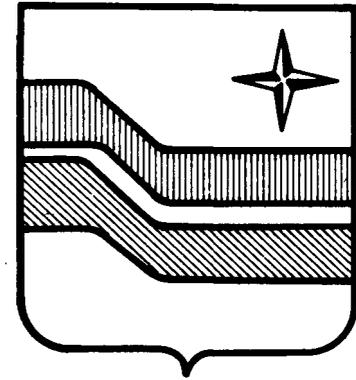
Francisco Velásquez Vásquez
DECANO DE ADMINISTRACION
DE EMPRESAS

Luz María Ayala de Ayala
DIRECTORA DE PROMOCION

Henry Arango Dueñas
DECANO DE INGENIERIA DE SISTEMAS
E INFORMATICA.

Pedro Rafael Muñoz Muñoz
CONTADOR

ICESI



CONTENIDO

- **Financiamiento de la educación superior.**
- **Las elecciones directas en los parlamentos regionales: El caso del Parlamento Andino.**
- **El Parlamento Europeo: Retrato de una institución singular.**

CONSEJO EDITORIAL

Alfonso Ocampo Londoño
RECTOR

Franklin Manguashca Guevara
VICERRECTOR

Mario Tamayo y Tamayo
DIRECTOR INVESTIGACIONES

Rodrigo Varela Villegas
DIRECTOR POSTGRADOS

Henry Arango Dueñas
DECANO INGENIERIA DE SISTEMAS

Mario De La Calle Lombana
SECRETARIO GENERAL

Administración, Venta y Canje
Oficina de Investigaciones Icesi

Avenida 10 de Mayo cruce con Avenida Cañasgordas - Pance.

Apartado Aéreo 25608, Unicentro
Teléfono: 306822
CALI - COLOMBIA - SUD AMERICA

- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos.
- El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, mencionando su autor, su título y, como fuente, "Publicaciones ICESI"

MARIO TAMAYO y TAMAYO
EDITOR
Oficina de Investigaciones

PRESENTACION

En este número presentamos nuevamente el documento "Financiamiento de la Educación Superior (Caso colombiano), del doctor Alfonso Ocampo Londoño, el cual apareció en nuestra Publicación No. 19 de abril-junio de 1986, ya agotada.

Con esta nueva presentación del documento estamos satisfaciendo las continuas solicitudes de envío que por razones ya comentadas no habíamos podido realizar. Igualmente presentamos el artículo "Las Elecciones Directas en los Parlamentos Regionales", del doctor Jorge Octavio Londoño S., asesor de la Comisión Política del Parlamento Andino y director de Postgrado Gerencia de Negocios Internacionales en el ICESI.

Mario Tamayo y Tamayo
EDITOR

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

(EL CASO COLOMBIANO)

ALFONSO OCAMPO LONDOÑO

Colombiano, Rector de la Universidad ICESI (Instituto Colombiano de Estudios Superiores de INCOLDA). Educador y administrador, graduado en Medicina y Cirugía en la Universidad de Antioquia, con especialización en Cirugía General en las Universidades de Harvard y Cornell, Magister en Administración Industrial de la Universidad del Valle.

Ha ocupado los siguientes cargos: Ministro de Salud, Ministro de Educación de Colombia, la Rectoría de la Universidad del Valle, la Dirección del Hospital Universitario del Valle, la Jefatura del Departamento de Cirugía, la Presidencia del Comité Interamericano de Educación, la Dirección del Departamento de Asuntos Educativos de la OEA, la Presidencia de la Fundación para el Desarrollo Industrial y de Papelcol, Director General del ICETEX, Director Ejecutivo de INCOLDA. Representante de las Universidades Privadas en la Junta Directiva del ICETEX. Miembro de la Junta Directiva de CIDESCO (Corporación para la Integración y Desarrollo de la Educación Superior en el Suroccidente Colombiano). Miembro Honorario de la Academia Colombiana de Educación y de la Academia Nacional de Medicina. Vicepresidente de la Junta Directiva de la Fundación para la Educación Superior —FES—, Miembro del International Council for Educational Development —ICED—. Miembro de la Junta Directiva de GULERPE (Grupo Universitario Latinoamericano para la Reforma y Perfeccionamiento de la Educación Superior). Miembro de la Junta de CLADEA (Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración). Exmiembro de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES— en representación del señor Presidente de la República de Colombia, del Consejo Consultivo del International Student Exchange Program —ISEP— y de otras entidades del sector educativo y de empresas privadas.

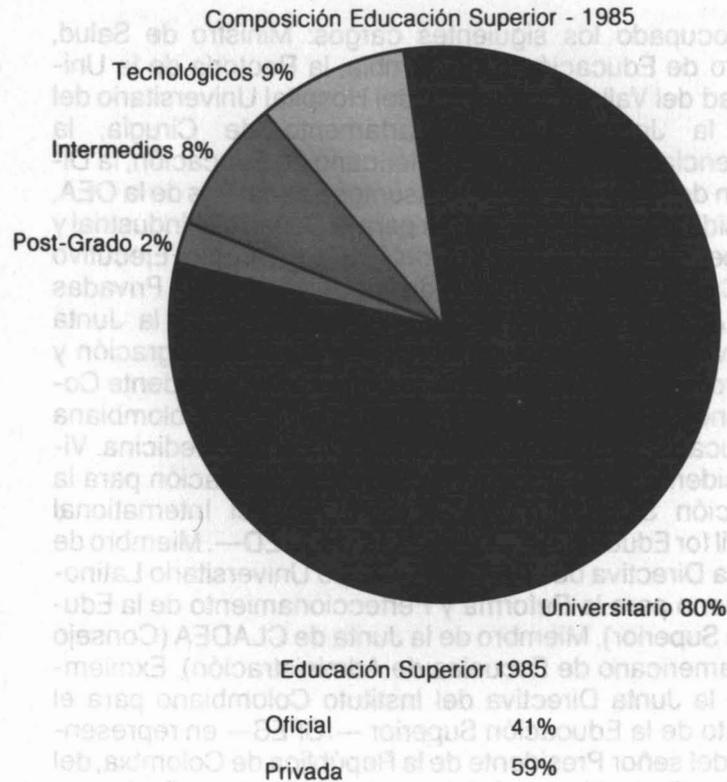
1. ESTRUCTURA CUANTITATIVA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA.

La educación superior colombiana tenía en 1985, 389.075 alumnos, de los cuales 239.534 cursaban estudios diurnos (61.5%) y 124.755 estudios nocturnos (32.1%) y a distancia 24.786 (6.4%).

De éstos 389.075 estudiantes, 313.431 (80.6%) alumnos eran del nivel universitario; 7.930 (2%) cursaban postgrado y sólo 67.714 (17.4%) estudios intermedios: técnicos (31.958 ó el 8.2%) y tecnológicos (35.756 ó el 9.2%). (Ver gráfico #1). Este es uno de los fenómenos más importantes

para considerar en una planeación futura, pues personalmente considero que hay una inversión de lo que debería ser un sistema equilibrado de educación superior, en el cual los niveles intermedio técnico y tecnológico, deberían tener una mayor importancia, en el desarrollo del país. Este aspecto tiene gran impacto en la financiación, ya que para terminar el sistema universitario se necesitan 10 semestres para su graduación, mientras en el otro sólo de 4 a 6 ó 7 semestres. La Unesco en su proyección da la cifra de 960.400 estudiantes de la cohorte de 18 y 23 años lo cual se ve hoy que es una cifra exagerada (1).

GRAFICO No. 1

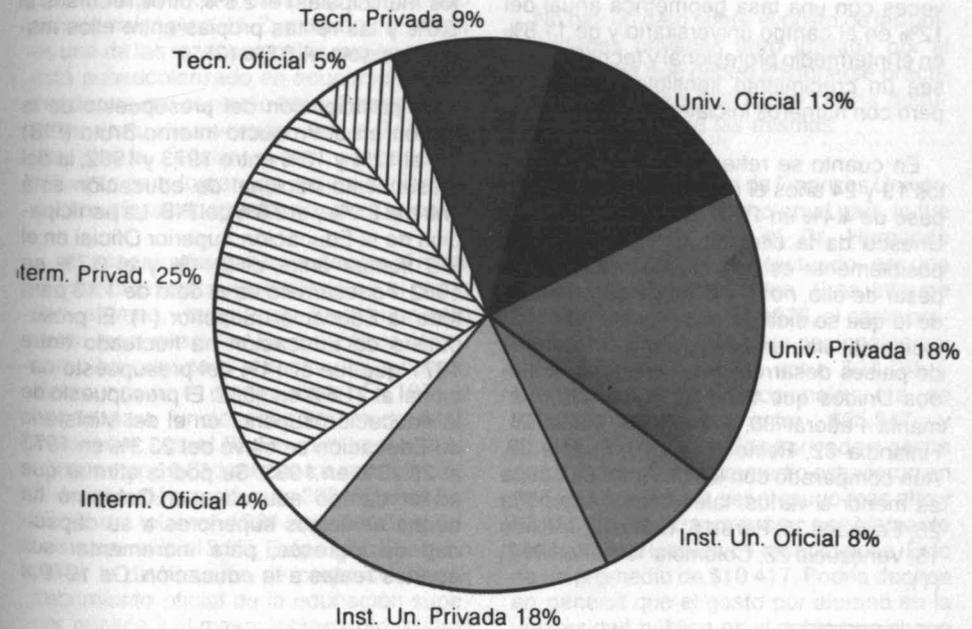


Otro aspecto importante para considerar, es el de que la proporción entre el nivel oficial y el no oficial o particular, es mayor en este último con un 59%, siendo el oficial el 41%. Esta proporción, se ha ido aumentando año por año, debido entre otras causas, a una política oficial en la cual no se dedican partidas suficientes de inversión para poderlo incrementar. Este fenómeno es más notorio en el nivel intermedio o técnico en el cual la parte no oficial o particular es el 90%. Sólo es aventajado en el nivel tecnológico en el cual el nivel oficial

es el 56%. (Ver gráfico #2). Otro aspecto importante para considerar es el incremento que ha tenido la modalidad a distancia que llegó en 1985 a 24.786 estudiantes y cuyo mínimo en 1986 se calcula en más de 45.000. Este nivel comenzará a distorsionar las estadísticas, así como el estudio del financiamiento correspondiente. Tal vez podría decirse que, en gran parte, a este nivel se ha debido el mayor crecimiento de la educación superior en los últimos dos o tres años.

GRAFICO No. 2

Establecimientos Educación Superior 1985



1. Trends and projection of Enrolment by Level of Education and by Age 1960-2000 (as assessed in 1982) UNESCO CSR-E-46, March 1983.

En cuanto al número de establecimientos existían en el país (1985), 225, los cuales se dividen en 157 no oficiales (69.8%) y oficiales 68 (30.2%). Hay 70 universidades, 30 (42.8%) oficiales y 40 (57.2%) particulares, (se denominan universidades aquellas instituciones que imparten enseñanza en 3 ó más de las áreas de conocimiento aprobadas, que son 9 en Colombia). Hay además 58 instituciones universitarias, es decir, con menos de tres áreas del conocimiento, de las cuales 18 son oficiales (31%) y 40 particulares (69%). Las instituciones intermedias profesionales o técnicas son 65, sólo 9 (13.8%) oficiales y 56 (86.2%) particulares. Tecnológicas hay 32, 11 oficiales (34.4%) y 21 (65.6%) particulares.

— TENDENCIAS DE LA MATRICULA.

La matrícula total en Educación Superior creció entre 1970 y 1980 de 92.067 a 303.056 o sea que se multiplicó por 3.31 veces con una tasa geométrica anual del 12% en el campo universitario y de 11.8% en el intermedio profesional y tecnológico o sea un crecimiento sensiblemente igual, pero con números iniciales muy diferentes.

En cuanto se refiere a la cohorte entre los 19 y 24 años el índice del sistema total pasó de 4.4% en 1970 a 8.6% en 1980. La Unesco da la cifra de 12% para 1982 y posiblemente es una cifra correcta (7). A pesar de ello, no hay duda de que, a pesar de lo que se dice en el país, este no es un índice satisfactorio si se compara con los de países desarrollados, tales como Estados Unidos que tiene 58; Japón 30; Alemania Federal 30, Francia 27, Rusia 21, Finlandia 32, Reino Unido 19; Suecia 38. Aún comparado con los de América Latina es menor a varios, tales como: Argentina 25; Ecuador 35; Perú 16; Cuba 19; México 15; Venezuela 22; Colombia 12. (año 1982) (1).

Entre 1973 y 1983 el crecimiento estudiantil del sector oficial ha sido del 126% y el del sector no oficial del 246%, es decir casi el doble.

Hay sin embargo algunos signos de que este crecimiento puede disminuir, ya que el aumento del sector oficial entre 1980 y 1981 fue del 26.3% y entre 1981 y 1982 crece en el 2.6% y entre 1982 y 1983 en 7.8%. En el sector no oficial este crecimiento fue entre 1980 y 1981 el 11.7%, entre 1981 y 1982 bajó a 7.4% y entre 1982 y 1983 aún más a 4.8%. (2).

2. FINANZAS UNIVERSITARIAS

El Estado contribuye en un alto porcentaje en los ingresos de la Educación Superior en las entidades oficiales. Las universidades privadas no reciben prácticamente subsidio alguno. En 1982 el aporte nacional fue el 80.6%, el de los Departamentos el 4.5%, otros aportes (particularmente los municipales) el 2.8%, otros recursos el 5.6% y las rentas propias entre ellos matrículas sólo el 6.5% (3).

La participación del presupuesto de la nación en el Producto Interno Bruto (PIB) fue el 12% y 13% entre 1973 y 1982, la del presupuesto nacional de educación está entre el 2.0% y el 2.8% del PIB. La participación de la Educación Superior Oficial en el PIB fluctúa entre el 0.44% y el 0.7% en 1982. Fedesarrollo da el dato de 1.13 para toda la Educación Superior (4). El presupuesto de Educación ha fluctuado entre 1971 que fue el 14% del presupuesto nacional al 21.6% en 1982. El presupuesto de la educación superior en el del Ministerio de Educación se elevó del 23.3% en 1973 al 26.43% en 1983. Se podría afirmar que en el campo educativo el Gobierno ha hecho esfuerzos superiores a su capacidad de ingresos, para incrementar sus aportes reales a la educación. De 1970 a

1982, a pesos constantes, el PIB se incrementó en un 74% mientras que, el presupuesto de la nación, sólo alcanzó un incremento del 42%, mientras el presupuesto de educación creció en un 120% y el de la Educación Superior en un 144%.

— GASTOS EDUCATIVOS

Entre los países de América Latina y del Caribe, Colombia ocupa un puesto relativamente alto de gasto en educación superior, (1.13) como porcentaje del PIB, sólo lo superan Chile (1.78), Brasil (1.37), Bolivia (1.31) y es igual a Venezuela. Frente a un país típico de América Latina y del Caribe de 0.55 del PIB, es mayor en un 69%. Sin embargo, en cuanto se refiere a costo por alumno en la enseñanza superior, su desviación del país típico es el 133%, sólo lo superan en América Latina y el Caribe, Trinidad-Tobago con el 414, El Salvador con 284 y Honduras con 153 o sea es uno de los países con mayor costo y por consiguiente ineficiente comparado con un país típico (M. Zymelman). (1). Esta es una de las razones por las cuales el país está subescolarizado en educación superior dentro del contexto latinoamericano, a pesar de su alta inversión relativa. También ello podría señalar que si se hace un esfuerzo para lograr una mayor eficiencia, existen claras oportunidades para hacerlo.

Un aspecto de gran importancia al mirar el financiamiento universitario es el gasto por alumno, tanto por funcionamiento como por inversión. Es notable la forma como ha crecido el primero y ha rebajado el segundo en el campo oficial. En 1971 el aporte para funcionamiento fue de \$413 millones o sea el 66.5% mientras que en 1981 fue de 10.613 millones o sea el 96.7%. El de inversión que fue de 208 millones o el 33.5% del total, en 1981 bajó de 357 millones o sea sólo el 3.3%. Esto explica en gran parte, la disminución de proporción en el cubrimiento oficial de la educación superior pública y el mayor incremento relativo de la educación superior privada, que ha

hecho una mayor inversión.

Es importante también anotar que el aporte por alumno en la educación superior pública aunque ha aumentado en precios corrientes de \$18.673 en 1971 a \$93.987 en 1981, a precios constantes ha rebajado de \$12.008 en 1971 a \$10.959 en 1981 (2), punto este de especial importancia para explicar el problema de la calidad en la educación oficial, en adición a la disminución en la inversión.

Sin embargo, el gasto promedio por alumno-año en 1984 en las Universidades Nacionales, muestra un promedio de \$216.700 por año, oscilando de \$256.200 a \$127.500. Un caso especial es la Universidad piloto de educación a distancia con \$365.200. Entre las Departamentales, el promedio es de \$199.800, oscilando entre la mayor con \$371.200 y la menor con \$87.200 (3).

No hay un dato sobre el costo de las universidades privadas pero juzgado por el concepto de que deben sostenerse prácticamente por las matrículas podría deducirse del precio de las mismas.

El estudio más serio de Finanzas Universitarias, que se ha hecho en el país, lo fue por Fedesarrollo, por el Dr. Hernando Gómez Buendía, fue efectuado en una muestra de universidades. Este informe anota que, en **pesos de 1975**, el gasto promedio en las universidades nacionales era de \$28.306 y oscilaba entre \$31.785 y \$25.346 y en las Seccionales era de \$28.060 oscilando entre \$35.947 y \$21.877. En la universidad privada a pesos de 1975, los gastos promedio estuvieron en \$17.503 que podría ser el grupo más alto y \$7.956 que comprende posiblemente instituciones técnicas y tecnológicas. Esto da un promedio de \$10.417. Podría decirse en general que el gasto por alumno en la universidad pública es el doble que el que se tiene en la Universidad privada.

1 World Development Report, 1985 UNESCO
2 GOMEZ BUENDIA HERNANDO **Finanzas Universitarias**. Fedesarrollo 1984. Auspiciada por COLCIENCIAS y FES (Fundación para la Educación Superior).
3 ICFES **Diagnóstico de la Educación Superior 1973-1983**. Publicado en 1984.
4 GOMEZ BUENDIA HERNANDO Op cit.

1. IBID.
2. ICFES **Diagnóstico de la Educación Superior 1973-1983**. Publicado en 1984.
3. ICFES. Documento sobre **Costos de la Educación Superior**. 1985.

De acuerdo a un estudio efectuado por ICETEX (1), se encontraron los siguientes

gastos promedios académicos para el año 1983, por semestre:

CUADRO I.

**COSTOS ACADÉMICOS POR NIVELES EN EDUCACION SUPERIOR
1984**

	MATERIA ESTUDIO		LIBROS		MATERIA ESTUDIO		TOTAL SEMESTRE		TOTAL AÑO	
	PUBLICA	PRIVADA	PUBLICA	PRIVADA	PUBLICA	PRIVADA	PUBLICA	PRIVADA	PUBLICA	PRIVADA
Nivel Intermedio	6.538	16.669	4.102	5.307	7.564	5.937	18.504	27.913	37.008	55.826
Nivel Tecnológico	5.487	18.916	5.287	4.836	8.861	5.652	19.635	29.405	39.270	58.810
Nivel Universitario	4.577	29.715	6.328	6.867	7.625	5.569	18.530	42.151	37.060	84.302
Nivel Especialización	14.224	51.245	12.720	12.128	11.694	9.232	39.638	72.604	79.276	145.208
Nivel Maestría	16.997	57.439	9.523	9.250	8.622	6.254	35.143	72.942	70.286	145.884

1. ICETEX, Costos universitarios 1983, DOC OPL: CA 11-84.

Los costos de las matrículas en la Educación Superior Privada subieron oficialmente un 17.5% entre 1983 y 1984 e igual proporción entre 1984 y 1985. Hubo sin embargo algunos establecimientos educativos que incrementaron sus matrículas en una mayor proporción, al ser estudiados sus casos particularmente. Sin embargo el promedio no fue mayor al 20% en ninguno de los dos años mencionados. Como en estos años la inflación en cifras oficiales discutibles fue aproximada a un 24% se colige, que se ha producido un deterioro económico, que gravitará ya sea en el número de estudiantes o en la calidad de la educación impartida.

3. PROYECCIONES DE LAS CIFRAS A 1990, 1995 Y 2000.

De acuerdo a las proyecciones del ICFES partiendo de 389.075 de 1985 habría en el año 1990, 468.432 estudiantes matriculados en Educación Superior (pregrado y postgrado) o sea un incremento del 20.4 en 5 años, (4.08% al año); en 1995 habría 567.804 con un crecimiento de 21.2% (4.24% por año) y para el año 2000 llegaría a 596.085 o sea 24% en cinco años (4.8% anual).

Estos datos son inferiores a los causados entre 1973 a 1983 en los cuales la población de Educación Superior pasó de 124.236 a 356.000 o sea un crecimiento en 10 años de 86.6 o sea 8.7 por año. La población universitaria y de postgrado de 118.350 (95.3% del total) en 1973 a 298.356 (83.8% del total) o sea un crecimiento en los 10 años de 5.2% por año. (Ver gráfico #3) (1)

4. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COLOMBIA.

El caso del financiamiento del sector terciario o de educación superior, es de una gran complejidad pues prácticamente toca todos los aspectos del sistema y todos ellos tienen que ver no sólo con el aspecto financiero, sino muy particularmente con su calidad. La calidad de un país depende en su progreso, del factor humano de los líderes y profesionales que en su inmensa mayoría, se forman en el nivel superior, principalmente en el nivel universitario y avanzado.

El monto del gasto de la Educación Superior es uno de los mayores que tiene un país, como hemos visto en los datos ante-

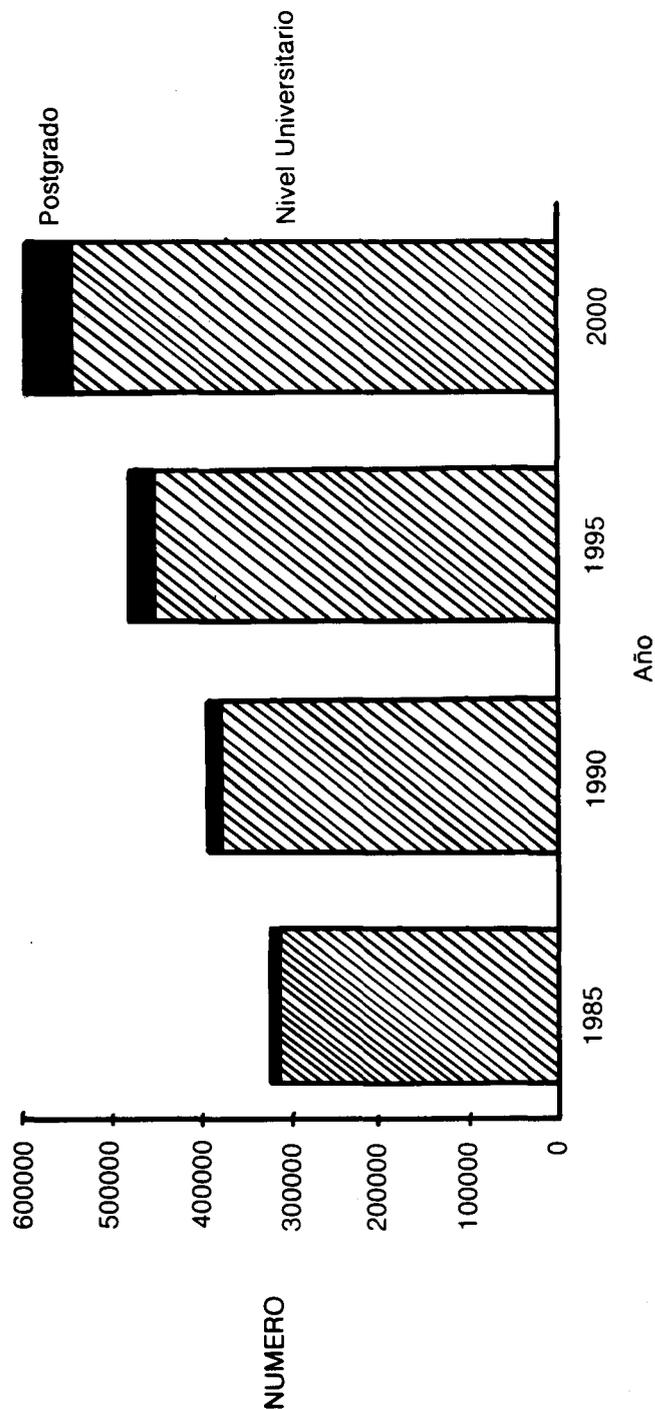
**PROYECCION DE MATRICULAS UNIVERSITARIAS Y DE POSTGRADO
INFORMACION DIRECTA DEL ICFES, SUBDIRECCION DE PLANEACION, 1986 (2)**

Año	Universitaria	Incremento %	Postgr.	Incr. %	Tot.	Incr. %	P/año%
1985	313431		7930		321361		
1990	376929	20.3	14743	86%	391672	21.9	4.4
1995	453292	20.3	27410	86%	480702	22.7	4.5
2000	545124	20.3	50961	86%	596085	24	4.8

1. IBID.

2. ICFES Subdirección de Planeación 1986. Comunicación particular.

GRAFICO No. 3
**PROYECCION
 MATRICULA UNIVERSITARIA**



riores y por ello deben analizarse con cuidado no sólo en qué se hace la inversión, sino la forma en que se gasta. Todo indica que la Universidad no ha hecho un examen a conciencia de lo que debe hacer, para poder no sólo subsistir, sino mejorar su calidad, ni tampoco ha analizado su administración ni su funcionamiento para mejorarla y volverla eficiente. Las Universidades parecen ser unos entes ilógicos que, enseñan diversas disciplinas, pero no las ejecutan en su seno. Enseñan a administrar y no se administran bien. Enseñan educación y sus métodos son desuetos. Enseñan medicina y no tienen un buen servicio médico propio. Así podríamos pasar por los campos económicos, de ingeniería, de psicología y el cuadro se repite.

Así mismo, el propio país no ha analizado adecuadamente su sistema educativo y menos el de la educación superior que tiene gran variedad y en la cual se tienen que hacer diversas elecciones, que por lo general se han dejado totalmente libres, por falta de una planeación bien ejecutada, prácticamente se puede decir que ésta no existe. Por ello se ha llegado a una superproducción de profesionales, que no encuentran empleo, pues el sistema educativo profesional ha desbordado el sistema económico y hoy no se sabe con certeza si la universidad es quien produce el desempleo o es el lento progreso económico de la nación, en todo caso, los profesionales no encuentran el sitio anhelado, por el cual han luchado toda su vida. Hay también factores de calidad que deben analizarse, pues en muchos casos se les ha dado una educación deficiente, o poco relevante, que no les permite buscar ni cumplir con su trabajo adecuadamente.

No voy a tocar estos aspectos cualitativos en este trabajo, sino exclusivamente los que tienen que ver con los financieros, pero todo en la Universidad está entrelazado y en gran parte esta calidad depende de los recursos económicos que se tienen o del buen uso que se les dé a los mismos, aunque sean limitados, como lo son en general en todos los casos. Cuando una institución se vuelve líquida el primer

resultado es el de que pierde calidad y por ello educa mal a sus alumnos. Tiene por lo tanto este aspecto gran trascendencia y si se quiere la mayor de las prioridades.

Para alcanzar un buen funcionamiento hay que tocar todos los campos de acción y como en todo negocio lo importante no es sólo aumentar los ingresos, sino también mejorar la eficiencia del gasto y cuando esto no llega al menos a un equilibrio hay que disminuir la cobertura o sea las metas de escolaridad.

Toca también este tema aspectos filosóficos o ideológicos que dificultan notablemente tomar ciertas decisiones, como en el caso del aumento de las matrículas o el recorte en los gastos de personal docente o administrativo, y cierre de ciertas carreras. Por ello, es importante no sólo plantear las soluciones, sino estudiar la viabilidad política y social de las medidas y crear un clima de opinión favorable, pues sin este no podrá implantarse ninguna, a pesar de que al no hacerlo puede hacer peligrar la institución, dificultar su marcha, convirtiéndose la oposición en una actitud verdaderamente suicida.

Creo firmemente que la educación superior colombiana está frente a una clara crisis financiera no sólo para su futuro, sino en el presente, muy particularmente en el nivel oficial y tanto en este, como en la universidad particular, a una crisis de calidad que es obvia y de graves consecuencias también para el país, ya que puede ser la base de una posible mediocridad.

En forma resumida presentaré algunos conceptos de los dos aspectos generales que he mencionado: la eficiencia del gasto, y el aumento de ingresos y en este último presentaré un modelo simulado de un posible método de incremento a base de elevación de las matrículas oficiales y privadas y su financiación.

5. EFICIENCIA DEL GASTO.

Eficiencia es la capacidad de producir los resultados deseados con buen uso y un

mínimo de gasto en energía, tiempo, espacio, dinero, materiales o en general, de recursos humanos, físicos, económicos y académicos.

5.1. Recursos Humanos.

Podríamos englobar en este rubro primordialmente los aspectos estudiantiles y profesionales y en general todo lo relativo al proceso académico de la enseñanza-aprendizaje.

Se ha planteado siempre como un axioma que la calidad de una entidad se mide por la relación alumno-profesor y en especial por la cantidad de profesores de tiempo completo que tiene una institución. Sin negar que es importante tener dicho tipo profesoral, también se ha visto que muchos de ellos, no cumplen a cabalidad con los tres postulados de la universidad de docencia, investigación y servicio a la comunidad, convirtiéndose en una burocracia que no da las horas de docencia que debería, no investiga, ni estudia lo suficiente, ni hace trabajos que vuelvan su enseñanza relevante, perdiendo el aspecto práctico o real y convirtiéndose en un teórico y desactualizándose continuamente. Es importante por este motivo, tener un método de evaluación de dicho profesorado, definir su carga docente, sus obligaciones investigativas y la calidad de la misma, así como la prestación de servicios que no sólo podría incrementar sus ingresos y los de la universidad, sino mantenerlo al día en los aspectos prácticos. Yo no tengo la menor duda de que este fenómeno ha inundado la Universidad oficial en Colombia y si se desea buscar una financiación adecuada, se tendría que disminuir su número conciente y cuidadosamente, después de una evaluación cuidadosa o definir bien las tareas que le competen y hacerlas cumplir. Se chocaría, sin embargo con un concepto de unionismo o sindicalismo que lo volverá difícil, pero es algo que hay que definir. Se podría también congelar la nómina e ir reemplazando algunos por personal de menor dedicación.

El extremo puede ocurrir también, lo cual

es muy frecuente en la Universidad Privada y es el de profesores de tiempo parcial, el cual tiene la ventaja de que conoce prácticamente su materia a enseñar, pues se supone que la ejercita; y su menor costo. Tiene sin embargo, el problema de que en general, dispone de poco tiempo y sus ausencias son frecuentes. La poca relación alumno-profesor, problema que ocurre con frecuencia se puede obviar dándole un poco más de horas para que puedan los alumnos consultar con él. Por otra parte considero que, debe haber siempre un núcleo de profesores y administradores académicos de tiempo completo, que actuarían ya sea como Jefes de grupo, de departamento y Decanaturas o en el servicio administrativo académico.

Un costo grande que gravita en Colombia es el de las prestaciones sociales que elevan en un 50% o más el salario. Por ello, muchas entidades privadas y públicas han apelado a contratos de tiempo definido de unos 5 meses para evitar esta carga tan onerosa. Una de las prestaciones más costosas es la retroactividad de las cesantías, que aumenta año tras año y se reajusta al cabo de cada período y que se evita con el contrato de tiempo limitado, este es sin duda un fenómeno nacional que está pesando notablemente en las entidades con mayor antigüedad. La entidad, por otra parte, puede volver esta reserva de prestaciones, en un capital, que podría manejar financieramente con gran eficacia y no dejarla improductiva o no teniéndola, lo cual acarrea problemas por su no pago, a quienes se retiran, lo cual es injusto.

En cuanto a los estudiantes, es importante tener una selección de los mismos, ya que su pérdida después de que ha entrado, es también de ingresos, fuera de ser una demostración de ineficiencia docente. Considero que en vez de quejarse hay que organizar un plan para mejorar sus hábitos de estudio y demás aspectos relacionados con el aprendizaje, o sea aprender a aprender. Así mismo, hay que perfeccionar a los profesores, enseñarles a enseñar, pues muchos pueden conocer su materia, pero pocos cómo impartir su docencia. Si estas

acciones tienen éxito, se podrá tener una mayor retención de alumnos, mayores ingresos y estudiantes de mayor formación y calidad.

En cuanto al personal de empleados, es importante no sólo tener un plan de selección, sino cómo mejorar su preparación. Una institución es lo que su personal humano es y se convierte así en clave de su prestigio y de su desarrollo futuro y es indispensable su selección y su mejoramiento.

En gran parte, como resumen se puede decir que, es de gran importancia incrementar la productividad del factor humano de la institución.

— Administración

La administración eficaz es el instrumento más importante para manejar una entidad educativa y ésta debe seguir todos los conceptos generales estrictamente. Me refiero a: tener un presupuesto balanceado, vigilar su ejecución detalladamente, tener una verdadera contabilidad con estudios financieros (balance y pérdidas y ganancias) mensualmente y una contabilidad de costos por carreras. La universidad es una organización financiera de gran categoría y algunas son de las más importantes de la nación. Es importante medir los costos de cada medida académica, pues cada una tiene un gasto y muchas veces se hacen decisiones sin tener en cuenta su costo, privando el aspecto académico, para caer luego en cuenta que no se puede hacer o ya han producido serios trastornos económicos. Cada proyecto académico debería medirse de acuerdo a una relación costo-beneficio, antes de implantarse, de otra manera se actúa a ciegas y se corren serios peligros financieros.

5.2. Recursos Físicos. Espacio y Tiempo.

El espacio que se tiene para la docencia en muchas instituciones tiene un uso muy limitado, no sólo durante el día, sino en todo el año. En muchas ocasiones sólo se dan clases nocturnas y muchas horas son des-

perdiciadas. Esto es frecuente, particularmente con los profesores de cátedra, quienes trabajan en otra institución y tienen más disponibilidad en las horas extremas del día, temprano en la mañana o tarde en la tarde, o en la noche. Para mejorar esta situación juega aquí en forma importante, los profesores de tiempo completo o de medio tiempo, que podrían tomar a su cargo las horas intermedias.

En Colombia se tiene como regla general la división en semestres que son un desperdicio grande de tiempo y fuera de ello, el de vacaciones no se usa convenientemente. Además tenemos como norma de exigencia oficial, el de que los programas universitarios deben tener una duración de 5 años, lo cual es mayor que en muchos países y se obligan más créditos académicos de los exigidos en ellos. Se podría pensar en replantear los currícula, quitarles las materias inútiles o de repaso del bachillerato, tratar de que el estudiante sea más activo, trabaje más por sí mismo y no sólo escuchar pasivamente lo que debe aprender y dividir en trimestres o cuatrimestres, así como usar las vacaciones, no sólo para hacer cursos remediales, sino de avance. Así se podrían completar los créditos o ULAS, los cuales también podrían reestudiarse, y modificar el concepto de los 5 años tradicionales que se exigen como de estudio, para lograr un título profesional. Debemos también plantear que muchos cursos teóricos podrían darse para mayor número de estudiantes, pero para ello se debe usar una mejor tecnología docente o aún usar la tecnología a distancia. Pero también se deberá tener grupos pequeños para la práctica o clases en las que la discusión o análisis es muy importante.

Es importante hacer el mayor esfuerzo para disminuir las interrupciones periódicas que existen en las universidades, principalmente en las oficiales. Se calcula que entre 1972 y 1980 se perdió al menos el 10% de tiempo hábil, lo cual fue subsanado, ampliando el período de tiempo de permanencia hasta 6 años o más, o acelerando desmesuradamente el ritmo de estudio de la materia, o aún transándose en apro-

bar sin haber cursado la totalidad de la materia, rebajando así la calidad académica requerida.

Se debe pensar también en una doble jornada diurna y vespertina o nocturna, con lo cual se usa más eficientemente las aulas, así como también los profesores. Así mismo, si se consideran, cómo debe serlo, de la misma calidad académica, los estudiantes tienen una mayor opción de escoger su horario o de repetir las materias perdidas o aún mejor, avanzar a mayor ritmo si son capaces de hacerlo. Con este procedimiento los costos fijos se reparten en mayor número de estudiantes aunque hay quienes consideran esta modalidad como marginal. Unas pocas entidades que tienen un total o mayor componente nocturno, lo utilizan en Colegios de educación media o cursos de extensión.

Las buenas instalaciones físicas son importantes no sólo para comodidad de los profesores, estudiantes y empleados, sino que son parte esencial de la calidad de la educación que se imparte y en Colombia hay muchas instituciones que usan casas viejas, medio remodeladas, sin hacer esfuerzos para tener instalaciones especializadas para la docencia. Este puede ser un ítem de gran costo, pero al menos las modificaciones que se hacen deben ser funcionales y el rendimiento educativo y la atracción a la institución son mayores.

Otro aspecto importante es incrementar las relaciones interuniversitarias y formación de Consorcios universitarios, con el objeto de *suprimir* o fusionar carreras con pocos alumnos, los cuales pueden darse en un sólo espacio o una sola institución. Este punto también se trata en seguida.

5.3. Recursos Materiales. Rebaja de Insumos.

Las universidades no hacen uso de economías de escala para comprar sus elementos y facilidades locativas, para lo cual se deben unir en grupos o mejor aún en Consorcios organizados, los cuales podrían lograr no sólo comprar buscando mejores precios, sino que podrían compar-

tir locales, asignar o producir textos comunes, bibliotecas, espacios deportivos, pero casi aún más importante, en hacer programas conjuntos de perfeccionamiento estudiantil y docente. Las Universidades han formado tradicionalmente un sistema insular, especie de archipiélago, con características feudales, pero la unión entre ellas sería de gran importancia, no sólo para la reducción de costos, sino para su mejoramiento.

Este es un paso importante pero para lograrlo se necesita no tener un concepto maniqueísta, que divida las instituciones en buenas o malas y su requisito indispensable es la confianza entre las entidades educativas.

Las Universidades pueden efectivamente disminuir su gasto. Por ejemplo en muchas el denominado bienestar universitario y en este la cafetería y residencias pueden ser una vena rota y por otra parte causa gran cantidad de conflictos. En Colombia este gasto oscila entre el 1.1% al 9.6% del presupuesto de las instituciones. Da tristeza que no pueda manejarse este bienestar adecuadamente y se abuse de las magníficas condiciones que ofrece a los estudiantes y se tenga que descartar la idea de que la universidad no sea tan localista, sino que se abra al resto de la Nación y al exterior y por ello no pueda hacerse una más intensa fertilización cruzada de ideas, que lleve a una multidisciplinariedad. Hay tres manejos, acciones a las cuales todo administrador universitario le teme, el de la cafetería, las residencias y el transporte, este último no es muy utilizado en el país. El concepto de tener un verdadero campus no opera en Colombia.

Todos los servicios internos, particularmente en las Universidades grandes podrían organizarse de tal manera que no sólo fueran eficientes, sino verdaderas empresas hacia afuera que no sólo pagarán sus gastos sino lograrán beneficios. Conozco una universidad, la Autónoma de Guadalajara, que tiene un excelente departamento especializado en su manejo y que podría servir de ejemplo a casi todos. En esto ha tenido la entidad gran visión

práctica y comercial. No veo por qué no podría hacerse esto en muchas.

5.4. Recursos Económicos y Fiscales.

En el buen manejo de sus ingresos que son estacionales y concentrados en pocos meses, se pueden obtener beneficios, si se invierten cuidadosamente y esta puede ser una ayuda sustancial a las precarias finanzas universitarias.

Hay muchos otros aspectos que ayudan en este campo, tanto a nivel individual, como del gobierno y de la acción universitaria conjunta que acabo de plantear. Estos puntos serán tratados detalladamente en una ponencia que me sigue y por ello sólo enumero algunos de ellos.

En el campo individual es decir del usuario o de su familia, está todo lo relacionado con lo correspondiente al ahorro, seguro de educación, suscripción de bonos educativos, etc.

Al aspecto gubernamental corresponde no sólo apoyar estos esfuerzos individuales, sino aliviarlos de cargas tributarias de renta. Así mismo, facilitar el crédito educativo a la institución misma. Desafortunadamente no existen en Colombia líneas de crédito destinadas al beneficio de las entidades universitarias o educativas, y causa sorpresa, pues puede decirse que es la única actividad que no tiene subsidio o facilidad alguna, por el contrario, la producción industrial, y la agropecuaria disponen de estas líneas. También en el aspecto constructivo, el crédito de vivienda se ha facilitado notablemente a través de créditos UPAC, o sea de unidades de valor constante a largo o mediano plazo, pero en esta modalidad las entidades educativas no tienen ni un cupo especial, ni un plazo largo y se las considera en condiciones similares a las actividades lucrativas, como si fueran entidades simplemente industriales o comerciales y no una inversión básica importante para el país, sean oficiales o particulares, cual es la formación de los líderes de todas las actividades públicas y privadas.

Aunque las entidades de educación superior son fundaciones o corporaciones sin ánimo de lucro y exentas de impuestos de renta y patrimonio, son sujetos para impuestos de catastro o propiedad, así como de valorización, industria y comercio y otros complementarios, los cuales son en muchas ocasiones excesivos. Estos impuestos son generalmente municipales y es importante lograr su exoneración o menor tarifa. Las ciudades contribuyen muy poco a las finanzas universitarias y son en general ávaras con las instituciones de educación que les forman la mayor parte de su personal directivo y medio.

En 1983 se presentó un proyecto para gravar con impuestos, a las entidades sin ánimo de lucro, entre las cuales estaban las educativas. Se hizo una campaña eficaz, pero quedó la posibilidad de que se pudiera hacer en el futuro. Si esto sucediera se produciría un verdadero cataclismo financiero y muchas entidades se verían en serios problemas económicos y aún cerrar, especialmente las mejores. Flota en el ambiente la sensación de que la educación privada es especulativa o un buen negocio, lo cual no es cierto y ello es debido a unos pocos que no dan buena formación, ya que la única que es verdaderamente rentable, es la mala educación, la buena o excelente siempre estará en grandes necesidades económicas. Se debería tener un buen procedimiento de evaluación, por parte del Estado, que es el que tiene la obligación constitucional de hacerlo, pero también en el seno interno universitario y de otras entidades de educación superior se debe tener no sólo una verdadera autoevaluación sino el coraje de denunciar estos derechos y no cohonestarlos con el silencio cómplice.

Para incentivar la inversión en educación el Gobierno debería incrementar las ventajas tributarias, pues sólo se le permite al individuo un descuento tributario del 10% del gasto. Se debería permitir una deducción total o parcial de los gastos en educación sobre las rentas gravables. Este mecanismo tendría la ventaja sobre el sistema actual, de que fuera de mejorar las ventajas tributarias de estos gastos es más

progresivo que el sistema actual, que se considera regresivo.

Otro punto importante es de facilitar el crédito a los estudiantes incrementando las posibilidades, ya sea a través de ICETEX o de los propios bancos o entidades financieras, mediante la fijación de un cupo de redescuento en el Banco de la República y la anulación o disminución de algunas obligaciones o inversiones forzosas que deben hacer las entidades bancarias.

La acción universitaria conjunta es esencial si se desea que las iniciativas a nivel de ahorro, seguro y sobre todo de los bonos educativos tengan éxito. Esto último no funcionaría si no hay un grupo importante de instituciones que los reciban y el estudiante pueda seleccionar la entidad a la cual desea ingresar, por supuesto, sin relajar sus condiciones académicas de admisión.

Es importante que el Gobierno facilite la importación de los equipos requeridos para una docencia moderna los cuales sufren unos largos trámites a través de la burocracia oficial, sino que son frecuentemente negados. Estos equipos son en gran parte para procesar, proyectar, reproducir las ayudas audiovisuales, audio y video y ahora los computadores, así como el equipo de telecomunicaciones, con el cual se puede ampliar la docencia a miles de estudiantes y colombianos en general, pudiéndose compartir bibliotecas, centros de datos, teleconferencias, etc. Muchos creen que con la tecnología actual, los viajes de negocios, en este caso los educativos, se deben terminar en su mayor parte. También se pueden dar cursos con estos medios para todo el país u otros.

Pero no sólo debe permitirse la importación, sino hacer efectiva y expedita la exoneración de impuestos aduaneros y así hacer más factible su compra y utilización, produciendo un ahorro de gastos para las entidades docentes.

5.5. Recursos Académicos. Tecnología educativa. Educación individualizada.

Esta es la misión básica de la entidad y es un factor esencial de mejoramiento. La calidad y prestigio de la institución, como la de cualquier otro producto diferente, es deseable y atrae las inscripciones necesarias para poder desempeñar bien la labor de formación. Si hay pocos aspirantes, no se puede hacer una buena selección, afectándose la calidad y formándose un círculo vicioso que repercute en el prestigio institucional. La calidad cuesta, pero también atrae, pues el porvenir de los graduados se asegura más.

Ya se mencionó en los capítulos sobre recursos humanos y físicos el mejor uso de las aulas y de dar la instrucción a mayor número de estudiantes, pero se recaló que debía usarse una tecnología adecuada tanto en la preparación pedagógica, como en la presentación de la exposición.

Existen hoy elementos tecnológicos, principalmente los audiovisuales (video, cassetes acústicos, sonovisos, etc.) y los computadores que podrían dar o complementar la enseñanza que se imparte o ampliarla. Hay sinnúmero de programas que pueden usarse, pero estos son escasos aún, en educación y en español. Existe pues, un campo inmenso de trabajo en todo este aspecto, que además podrían comercializarse y lograr ingresos para la entidad.

El uso de la tecnología de la educación a distancia principalmente correspondencia, podría ser de gran utilidad en algunos cursos e eminentemente teóricos y en los que se dan en la noche. También podrían utilizarse cursos por videocassetes y por computadores, que no necesitan sino una guía. Este tipo u otro más simple con textos escritos, podría englobarse en la denominada Educación Individualizada o tutorial, que podría usarse con gran beneficio, especialmente en los casos en que hay un número pequeño de estudiantes o se necesita hacer un curso remedial.

6. AUMENTO DE INGRESOS.

Podríamos dividir estos incrementos siguiendo a Hernando Gómez Buendía (1) en cuatro direcciones principales: fiscal, recursos propios, tarifario y financiero.

6.1. Incrementos Fiscales. Disminución de Impuestos.

El aumento de apropiaciones para las universidades puede hacerse directamente por medio de la ley de presupuesto o leyes especiales. Sin embargo, no parece que sea posible que ello se logre, pues hay un concepto general de que no se le debe destinar mayor proporción en el presupuesto general tanto a la educación en general, como al nivel universitario. Sin embargo, el esfuerzo de Colombia en relación con su PIB (2.8 en 1974) es menor que el de países en desarrollo (3.9 en 1974) y además los desarrollados gastan aún más (5.7). Sin embargo, Colombia tiene un presupuesto mayor en educación, 18.4% en 1974 (en 1985 el 22%), mientras los países en desarrollo y desarrollados sólo lo tienen en el 15.6% (1974). Por otra parte, Colombia le da un menor porcentaje a la educación superior dentro de este presupuesto, mirado desde el punto de vista de ingreso per-cápita el 18.11% (1975), mientras que a la primaria se le asigna el 54.7% y a la secundaria el 27.2. Todos los demás países le dan al nivel terciario mucha mayor cantidad, del 21 al 26%, excepto los que están por debajo de US\$265 dólares (Banco Mundial Education Policy Paper, 1980 citado por Fedesarrollo (2)). Vimos anteriormente que nuestro país gasta un porcentaje mayor, lo cual indica que su eficiencia en dicho nivel es mucho menor.

No hay duda que, desde el punto de vista político no hay un buen clima de opinión para un incremento de la ayuda fiscal a las universidades estatales y las privadas no tienen subsidio alguno desde hace varios años. Generalmente se cree que, el dinero

invertido no se usa adecuadamente, que las instituciones se han burocratizado y que lo que ha producido es una formación exagerada de profesionales que van a engrosar las filas de los desempleados y peor, de los descontentos. Hay también, una gran competencia entre otros gastos e inversiones, tales como la seguridad, la salud pública, la justicia, la nutrición, agua potable, carreteras, energía, etc., que hacen difícil un incremento por encima del 22% actual para educación. Ya también pasó en Colombia la época en que se podía presionar con huelgas o protestas universitarias, y en cambio se nota una clara hostilidad para esta clase de manifestaciones por parte de la población. Este es el motivo por el cual no se han vuelto a presentar dichos movimientos y los que hay parciales, se tratan al máximo de esconder.

Sin embargo, no hay duda de que la educación superior sigue teniendo una alta demanda y que es ya una tradición en Colombia, hay gran atractivo para lograr un diploma o un título de doctor, denominación que se le da en el país a todo graduado de la educación superior. Por otra parte si se disminuye la cobertura universitaria se aumenta la presión por el empleo de los jóvenes, en un momento en que la desocupación es alta.

Hay sin embargo para las universidades particulares ciertos impuestos o cargas sociales que si se eliminan o disminuyen, harían decrecer sus gastos, son los relativos a impuestos para el SENA, Instituto de Bienestar Familiar y Seguro Social. Posiblemente el menos racional para las universidades es el del SENA, pues no derivan beneficio mayor de él y por el contrario dicha entidad tiene programas similares a los intermedios de la educación superior. Los otros no son muy lógicos cuando buena parte del profesorado es de tiempo parcial y en la mayoría de los casos ya lo pagan por otra entidad. También existen impuestos municipales de catastro y de

1. GOMEZ BUENDIA, HERNANDO. **Finanzas Universitarias**. Fedesarrollo 1984. Auspiciado por COLCIENCIAS y FES (Fundación para la Educación Superior).

2. IBID.

valorización, para instituciones que no tienen ánimo de lucro y que le sirven con prioridad a la gente de la ciudad donde están. Se puede alegar un principio de reciprocidad sobre todo cuando las entidades municipales no contribuyen mayor cosa al sostenimiento universitario.

El otro punto es el referente a la aceptación de deducciones individuales sobre los impuestos de renta y patrimonio que ya fueron mencionados. Todo individuo que gasta en educación está invirtiendo en su futuro en el cual sus impuestos se van a aumentar y por lo tanto el propio Estado se está beneficiando.

6.2. Recursos Propios.

La universidad es el verdadero cerebro de la comunidad, tiene una gran cantidad de recursos de todo orden para prestación de servicios a la comunidad y tener ingresos. Este es particularmente válido en su personal profesoral, que constituye un recurso que no es utilizado sino marginalmente. El profesorado podría hacer gran número de asesorías y trabajos, lo cual ayudado por los propios estudiantes volvería más relevante la enseñanza. Pero para ello, la Universidad se tiene que organizar, saber presentar sus proyectos y principalmente hacerlo bien y cumplir los plazos que ha presentado. Los servicios a la comunidad no sólo pueden ser fuente de ingresos, sino que es una de sus misiones fundamentales. En Colombia aunque hay una ley que le da prioridad en la adjudicación de contratos con el Gobierno, este no se ha utilizado eficientemente por falta de organización interna. Además el sector privado utiliza poco a la Universidad, particularmente a la oficial, parece tenerle recelo y este es uno de los conceptos que hay que erradicar y se debe fomentar esta relación Gobierno-Empresa-Universidad. Estas tres instituciones son las más importantes para el progreso de todo país. En su libro "El Desafío Americano", Servan Schreiber, afirma que la cooperación de estos tres elementos ha sido la base del gran desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica.

6.3 Incremento Tarifario o de Matriculas.

Es claramente visible que las universidades privadas, que no reciben subsidio oficial alguno dependen fundamentalmente de las matriculas y las oficiales por no poder recibir mayor auxilio del Estado, aunque puedan racionalizar sus gastos, van hacia un mayor déficit del actual.

Por otra parte, todas las instituciones educativas dan un beneficio dual, al individuo y a la sociedad. Sus servicios son bienes "semipúblicos" y por ello deberían recibir ayuda de uno y otra. Esta imposibilidad de la universidad oficial de mantenerse con la ayuda estatal, obliga a pensar de que quien reciba el beneficio debe contribuir proporcionalmente al beneficio que percibe y que le va a permitir elevarse en su nivel económico, social y en su propia estimación. Esta posición es diáfana, a pesar de que se esgriman teorías o ideologías particulares que exigen una educación gratuita, que es una falacia, pues algunos otros la deben pagar. Con las matriculas que hoy exigen las entidades oficiales, no elevan mayormente la equidad social sino que son una verdadera lotería, para quien logre dicho grupo.

La Universidad privada no tiene otro remedio que continuar elevando su matrícula, con el agravante que en los últimos años, no se le ha permitido incrementarla al ritmo de crecimiento del costo de vida o inflación, sino por debajo de él, con lo cual ha ido perdiendo paulatinamente su capacidad de crecimiento y posiblemente su calidad. En los últimos años sólo se le permitió hacer un incremento de 7 puntos por debajo de la inflación, lo cual carece totalmente de sentido económico, cuando es probado que la universidad privada es más eficiente en el gasto que la pública, sus profesionales tienen igual calidad, al menos, que los de las oficiales y el argumento de que aquellas tienen mayor investigación, o carreras más costosas no es

exacto, ni es suficiente para explicar el mayor costo.

Hago aquí mías las palabras del doctor Hernando Gómez Buendía de Fedesarrollo (1). "Después de tantas páginas de diagnóstico, proyección y evaluación, deben haber quedado claro los argumentos empíricos y normativos que justifican el cobro de tarifas al estudiante universitario. Por los primeros, el sector privado no vivirá sin las matriculas y los establecimientos oficiales van rumbo a un déficit enorme si se mantiene su exagerada dependencia del fisco; el mecanismo de la "lotería" (matricula en las universidades oficiales) desfigura cada día más la intención social de la universidad pública; la dispersión de tarifas dentro y entre subsectores obedece antes a inercia que a razón... Por lo segundo, la eficiencia quiere que las señales de mercado tengan algún influjo sobre la decisión de educarse; la equidad horizontal afirma que debe mediar alguna relación entre costo y beneficio privados; la equidad horizontal se sorprende ante la "lotería", la privatización y el impacto regresivo que sobre la distribución global del ingreso tiene el gasto público en la universidad colombiana" (1).

Las razones para el aumento de las matriculas son claras y se impone desde el punto de vista económico, pero y más que todo es un problema político, ya que hay grupos que no la aceptan y preconizan una gratitud en la enseñanza pues no puede preconizarse que este concepto sea una realidad, pues alguien la tiene que pagar y es el pueblo el que lo hace cuando como en este caso el beneficio particular es mayor a nivel individual. Por ello, es necesario buscar la forma de aplicarla para que sea aceptable, no ataque ciertos presuntos derechos adquiridos y pueda ser asumida sin mucho traumatismo y sea atractiva para que más estudiantes puedan ingresar y proseguir sus estudios y esto puede hacerse mediante una financiación especial.

6.4. Posibilidades Financieras.

Hay muchas opciones en este campo varias ya se han tocado en el transcurso de esta ponencia, pero que en parte, deseo repetir en este capítulo.

En Colombia no hay crédito que favorezca a las entidades educativas, cuando casi todas las otras actividades, aún las lucrativas, lo tienen. Esto es extensivo a los créditos para construcción en los cuales no hay un cupo especial para las instituciones educativas, ni un interés diferencial con el de las actividades industriales, que podría ser intermedio entre el que se le aplica a la vivienda y a la industria. Hoy se las trata como si sus construcciones fueran las de una bodega comercial, con sólo 8 años de plazo y el interés más alto existente por encima de la corrección monetaria. En la realidad, sólo se necesitarían pequeños porcentajes sobre la totalidad de la captación, para cubrir las necesidades de la Educación Superior.

Otro aspecto de gran importancia sería crear un fondo de garantías o un seguro para estos préstamos, ya que las Corporaciones de Ahorro y Vivienda no consideran que es suficiente la garantía de una institución que sólo puede tener un usuario determinado, que es difícil de conseguir, si la Corporación lo tuviera que recibir por falta de pago. Este fondo podría financiarse con un pequeño incremento sobre el interés UPAC, siempre y cuando no sea sobre el máximo actual. Sería bueno preguntarse cómo lo hace Gómez Buendía (2), si las universidades son mayor riesgo para las Corporaciones, cuando los UPAC financian, de acuerdo al Decreto 664 de 1979 actividades financieras en valor constante: "los proyectos de renovación urbana", "la industria productora de materiales para la construcción" y las "obras de infraestructura o ampliación de la capacidad industrial y comercial de las zonas francas". Las instituciones de educación superior son entidades más estables que las anteriores actividades.

1. GOMEZ BUENDIA, HERNANDO. **Finanzas Universitarias**. Fedesarrollo 1984. Auspiciado por COLCIENCIAS y FES (Fundación para la Educación Superior).

1. IBID. Pág. 195

2. IBID.

Es importante que el Gobierno organice un Fondo Financiero para la Educación Superior en el Banco de la República, similar al FIP (Fondo de Inversión Privada), Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), Fondo Financiero Industrial (FFI). PRO-EXPO (exportaciones), etc. Ninguna de estas áreas puede clamar ser más importante que la educación superior, y ésta no tiene facilidad crediticia alguna. Podría este fondo ser específico para la creación de unidades docentes para Ciencia y Tecnología, Ciencias de materiales, que no existen en el país, o para la creación de muchas carreras intermedias, técnicas y tecnológicas necesarias y para mejorar la investigación y calidad de la educación actual. Este sería uno de los instrumentos más importantes para influir en la educación superior.

También pueden instituirse líneas especiales de redescuento, como las que tiene el Sector Agropecuario y el mismo ICETEX, ampliándolo para éste y para otras entidades financieras particulares, así se crearían mayores oportunidades para educarse.

Se pueden estudiar la emisión de Bonos especiales como del IFI (Instituto de Fomento Industrial), el ISS (Seguros Sociales) y los cuales darían un ingreso más estable a las entidades educativas. Existen otro tipo de bonos específicos, que son objeto de otra ponencia.

Otra línea de gran trascendencia sería la de facilitar la importación de equipos diversos para la docencia, conceder licencias globales para su importación y hacer efectiva la exención de derechos aduaneros para las importaciones. En general, las universidades están subdotadas en equipos de laboratorio, audiovisuales, computadores y otros.

— CREDITO A LOS ESTUDIANTES.

Finalmente, la propuesta más importante que hago hoy es la de proveer un financiamiento canalizado a los estudiantes, el cual permitiría una elevación de matrículas en el sector público y privado. En el

primero, las matrículas son casi simbólicas y se han convertido en una verdadera "lotería" para quien pueda ingresar y el segundo, debe continuar el reajuste anual de matrícula en relación con la inflación. Las cifras en que se calcula el gasto de educación superior y el aumento gradual y permanente de los costos, hará imposible que el sector oficial, por sus propios ingresos pueda ampliar el sistema, mejorar la calidad y abrir carreras de Ciencia y Tecnológica nuevas y el déficit actual se incrementará. En el sector privado ocurre lo mismo, pero en este, el aumento periódico que se tiene que hacer, y que históricamente es inferior a la inflación en los últimos años va a llegar al límite para que los usuarios lo puedan pagar o tendrá que disminuir la inversión y la calidad.

El dar el crédito a los estudiantes en vez de dárselo a las instituciones tiene claras implicaciones de política educacional, cuales son: vuelve al estudiante independiente para seleccionar la institución a que desea ir; la universidad tiene que hacer un esfuerzo para mejorar la calidad con el fin de atraer los estudiantes mejores; vuelve al estudiante más responsable por su educación la cual deberá pagar en el futuro y más exigente de la calidad que recibe; mejora la equidad, pues permite que más estudiantes de bajos recursos puedan seguir la educación superior; disminuye las pérdidas de estudio por huelgas; incrementa la retención estudiantil pues se haría un mayor esfuerzo por estudiar ya que le cuesta al estudiante perder o retirarse; la equidad general aumenta pues quien paga al menos una parte, es quien recibe el beneficio, y no la totalidad de la población que es la que paga impuestos; el crédito puede dirigirse con preferencia a ciertas carreras que se deben estimular y crear como resultado, una menor atracción hacia otras ya sobresaturadas; el crédito puede también dirigirse hacia los grupos de menores ingresos, ya sea diferenciando la cantidad que recibiría de acuerdo al ingreso de la persona o su familia o aún negándolo a quien se está seguro de tener recursos suficientes. De esta manera el crédito educativo para los estudiantes se puede volver no sólo un estímulo para

umentar la cobertura, aún baja en Colombia, sino para dirigir una verdadera política educativa del nivel superior y mejorar la equidad (1).

Los mayores argumentos contra este crédito son posiblemente los políticos y para ello hay que crear un clima de opinión, poniendo de presente que quien recibe el beneficio mayor es quien lo paga y que lo haría cuando tenga una profesión o un empleo o su propia empresa, el Gobierno continuaría dando una ayuda para incrementar los cupos y mejorar la calidad, la investigación y el servicio a la comunidad. No se trata en la propuesta que hago, que el Estado se desentienda del sistema, sino que este se incremente con el ingreso de los estudiantes, que luego pagarían, con un pago diferido el dinero de la matrícula que le fue prestada.

Hay otros argumentos al sistema en sí y a su correcto funcionamiento, pero las objeciones se deben en gran parte a que no se administra bien o que no existen medios coercitivos para cobrar y recuperar la cartera, en Colombia existe una Ley que le permite al ICETEX exigir la deducción a los Tesoreros de las empresas donde trabaja el deudor; a la inflación que aumenta las deudas, aunque en todos los países se toman medidas para aumentar posterior y proporcionalmente los sueldos e ingresos; en algunos países existen leyes de bancarrota que son usadas para no cumplir las obligaciones, lo cual se usa a veces fraudulentamente. Sin embargo, ante todo priva la mala administración, pues es un sistema sensible a la no recuperación de la carrera o al incremento de costos de administración si se administra políticamente llenándolo de burocracia o sea de funcionarios incapaces.

En Colombia el ICETEX ha sido un modelo de este sistema, pero desafortunadamente el propio Gobierno no lo ha usado con la amplitud en que debería haberlo

hecho y hoy sólo cubre parcialmente a un 6.8% de los estudiantes universitarios. Aún así su tarea es inmensa y ha probado que los estudiantes que ayuda tienen una mayor retención, mejores notas y ha incrementado la equidad, ya que favorece a los más necesitados.

7. MODELO SIMPLE DE CREDITO ESTUDIANTIL GENERALIZADO.

Para probar que este sistema es factible de implantar hemos producido un modelo de simulación simple, (ver su modelo gráfico correspondiente, Figura No. 1), que presentamos en esta ocasión y que abarca sólo el subsistema universitario, incluyendo el postgrado, deja sin calcular la formación intermedia profesional técnica y tecnológica, las cuales por ser de menor duración tendrían una recuperación más rápida. Debo recalcar que no lo hemos querido complicar con demasiadas variables, pero cada país podría colocarle los adicionales que desee o cambiar los datos que considere más apropiados a su caso. En este, hemos colocado cambios específicos, si los datos de entrada no son totalmente correctos o se tienen otras opiniones.

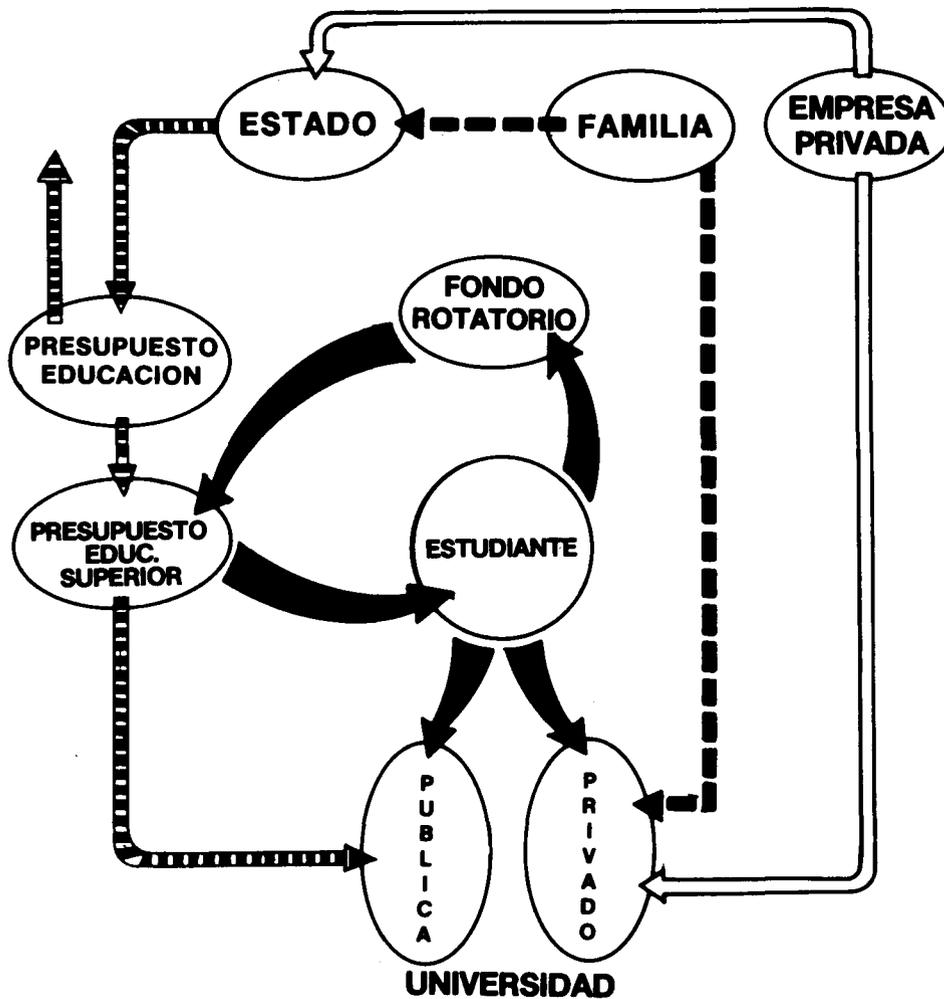
El modelo tiene el objeto de explorar el efecto que diferentes valores de variables políticas y diferentes condiciones de inflación, tendrían sobre la viabilidad económica individual y sobre el servicio prestado por el sistema de educación superior universitario bajo el esquema de financiamiento propuesto, se ha elaborado un modelo simplificado que tiene las siguientes características:

7.1. Datos de Entrada.

7.1.1. Base para Proyecciones: Presupuesto Nacional en el año base, PN (\emptyset); Crecimiento Anual del Presupuesto Nacional, CAPN; Fracción tradicional del Presupuesto de Educación que le asigna a Educación

1. OCAMPO ALFONSO. Dimensiones del Crédito Educativo. En publicación próxima revista del ICFES. Educación y Desarrollo.

FLUJOS DE FINANCIAMIENTO MODELO PROPUESTO



Superior, EST; Costo Matrícula Semestre base, COSTOM (ϕ); Crecimiento Anual de la Matrícula, CAM; Ingresos mensuales de un profesional recién egresado en el año base, MES (ϕ); Crecimiento anual esperado de los ingresos, CAIN.

7.1.2. Variables de decisión política: Fracción del presupuesto nacional que se asigna al sector de educación, E; Fracción de presupuesto total de educación superior que va a préstamos en el semestre 1 de operación del esquema de financiamiento, F (1) Fracción de Presupuesto total de educación superior que va a préstamos el semestre 10 de operación del esquema de financiamiento, F (1).

NOTA: En el modelo se propone que los préstamos se inicien con los estudiantes que ingresan a primer semestre, es decir una nueva cohorte. Los ingresos a las universidades y préstamos actuales quedarían sin alteración, aunque en la selección de estudiantes se podría aumentar la cobertura.

7.1.3. Información relativa a préstamos: Plan de Pago (un año de gracia, después de graduados y cuotas semestrales iguales o un año de gracia después de graduados y cuotas semestrales iguales o un año de gracia después de graduados y cuotas semestrales de valor creciente); Tiempo de Repago (7, 10, 15 años); Tasa de interés semestral (10, 12, 15%); Fracción recuperable de Cartera, P.

7.2. Información de Salida.
Para cada semestre del programa considerado para análisis, se obtiene:

—Presupuesto Nacional.

- Presupuesto del Sector Educación.
- Presupuesto de Educación Superior.
- Presupuesto de Inversión en Educación Superior Universitaria.
- Presupuesto de Financiamiento en Educación Superior Universitaria.
- Reflujo: ingresos totales por concepto de préstamos.
- Fracción de Educación Superior en el Presupuesto de Educación del Estado.
- Número de Estudiantes beneficiados con préstamos.
- Proyección de matrícula en el primer semestre de la carrera.
- Proyección de matrícula total a nivel universitario.

El modelo fue corrido bajo diferentes condiciones, encontrándose:

1. El esquema de financiamiento propuesto no es factible económicamente con un plan de préstamos que implique pago de la deuda en cuotas uniformes.
2. El esquema de financiamiento propuesto no es factible económicamente con una tasa de interés sobre préstamos del 15% semestral, aún pagando la deuda en 30 cuotas semestrales de valor creciente.
3. El esquema de financiamiento comienza a ser factible para una tasa de interés del 12% semestral y pago de la deuda en 15 años al suavizar las cuotas semestrales de pago utilizando cuotas geométricas de valor creciente, en vez de cuotas aritméticas de valor creciente.
4. Como un ejemplo, para unas condiciones de datos de entradas, tomando como año base 1986, tendríamos:

- Base para proyecciones:
Presupuesto Nacional en el año base 650.000.000.000.

Crecimiento anual del presupuesto nacional, 0.22.

1. OCAMPO ALFONSO. *Financiamiento de la Educación Superior*. Reunión Nacional de Rectores, 1969.

Fracción tradicional del Presupuesto de Educación Superior, 0.26.

Costo de la matrícula semestre, base: 90.000.

Crecimiento anual de la matrícula: 0.18.

Ingresos del profesional recién salido en el año base, por mes: \$50.000.

Crecimiento anual esperado de ingresos: 0.20.

- Variables de decisión política:

Fracción del Presupuesto Nacional a Educación, 0.20.

Fracción del Presupuesto Total, Educ. Sup. a Préstamos Semestre 1: 0.10.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. Semestre 2: 0.15.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 3: 0.20.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 4: 0.30.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 5: 0.40.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 6: 0.50.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 7: 0.60.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 8: 0.70.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 9: 0.80.

Fracción del Presupuesto Total Educ. Superior a Préstamos Semestre 10: 0.90.

- Información relativa a Préstamos:

Plan de pago: un año de gracia después de graduado, pago de la deuda en 30 cuotas semestrales de valor creciente (15 años).

Tasa de interés, 10% semestre.

Tiempo de pago, 15 años.

Fracción de cartera recuperable, 0.80.

Se obtienen los resultados que se encuentran en el Anexo I, a partir de los cuales se pueden obtener las siguientes conclusiones: el esquema de financiamiento es factible especialmente con la condición expresada es decir, tasa de interés semestral del 12%, pago en 15 años con cuotas geométricas de valor creciente (no aritméticas).

El esquema permitiría atender la totalidad de la demanda a partir del semestre 10 de operación.

En el semestre 28 (año 2000) la fracción de educación superior universitaria en el Presupuesto de Educación del Estado podría ser el 18.6% en vez del 26.0%, dato con el que comienza la simulación. Esto permitiría atender en mejor forma otros subsistemas del sector Educación (primaria, secundaria) o reforzar los subsistemas no tradicionales del mismo sistema de educación superior, tecnológica e Intermedia Profesional Técnica o dedicarlos a la ampliación del subsistema universitario, mejorar su calidad e incrementar la investigación y prestación de servicios a la comunidad.

Si el Estado, por decisión política, decide mantener el 26% de participación del presupuesto de la Educación Superior en el de Educación, el reflujo proveniente por pago de préstamos (\$178.080.000.000) para el mismo semestre 28) incrementarán el presupuesto para el subsistema de Educación Superior Universitaria.

Los gráficos Nos. 4, 5 y 6 muestran, para el horizonte considerado en los datos para esta corrida, comparaciones del comportamiento Presupuesto Estado-Reflujo (Figura 4); Matrícula Proyectada-Estudiantes beneficiados (Figura 5); Ingresos individuo-cuota) (Figura 6).

NOTA: Sólo se ha propuesto préstamos para la matrícula estudiantil que en muchos abarcaría el de libros y material docente. Sabemos que hay también aumentos de costo por manutención y costos de oportunidad por no estar la persona trabajando. Consideramos sin embargo, que ya un gran número de estu-

diantes siguen sus estudios en su propia ciudad o en su provincia donde en buena parte tienen familiares. Como es un dato variable adicional se podría adicionar, pero el porcentaje del pago posterior sería mayor y se tendrían que aumentar los años del pago.

NOTA: El modelo presentado fue diseñado con el Dr. Hipólito González, profesor del ICESI, a quien le deseo dar el mérito y un agradecimiento especial.

GRAFICO No. 4

MODELO SIMPLE DE CREDITO ESTUDIANTIL GENERALIZADO

PROYECCION PRESUPUESTO DE EDUCACION SUPERIOR

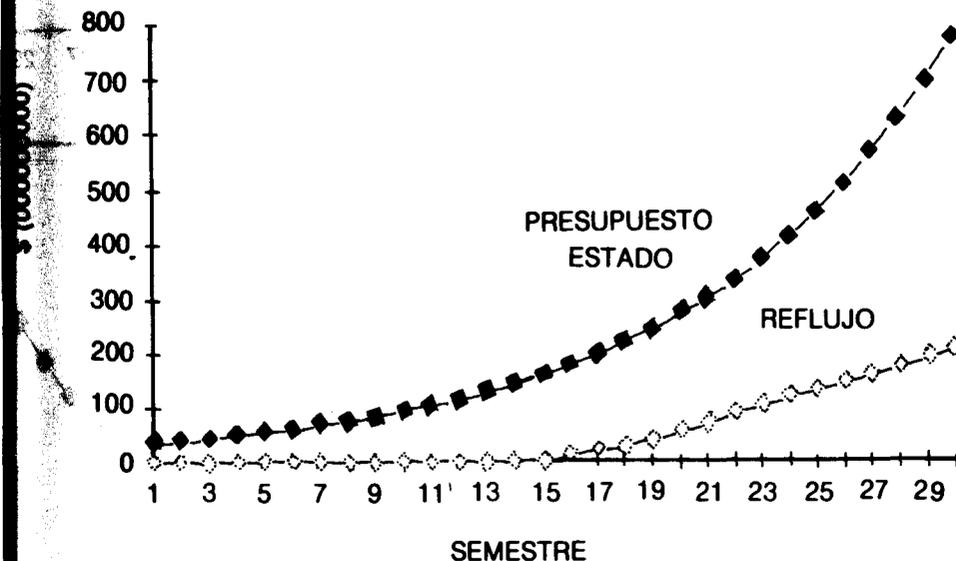


GRAFICO No. 5

MODELO SIMPLE DE CREDITO ESTUDIANTIL GENERALIZADO

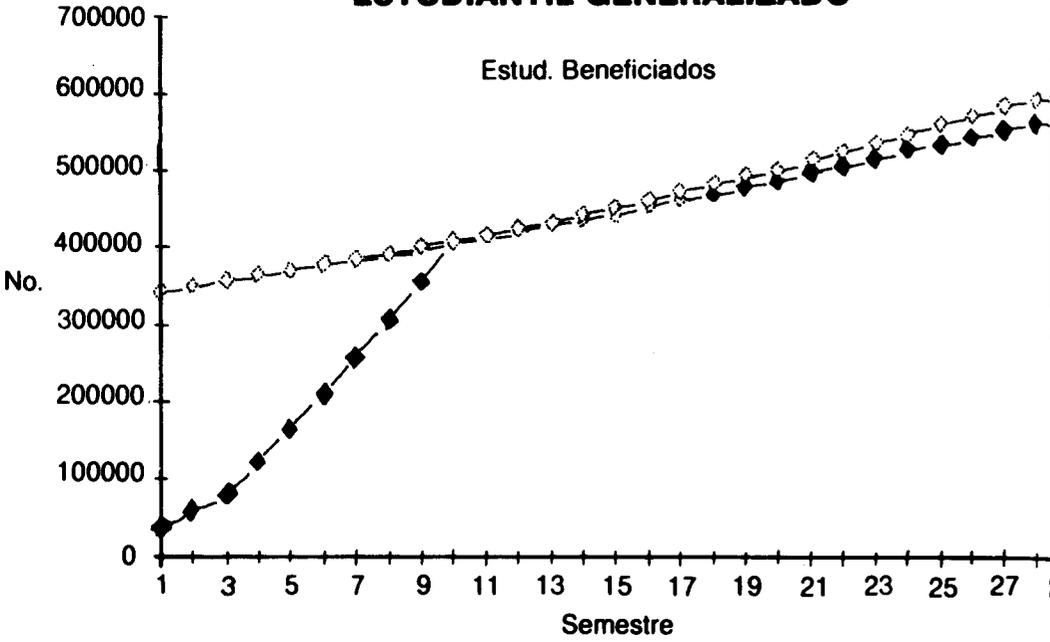
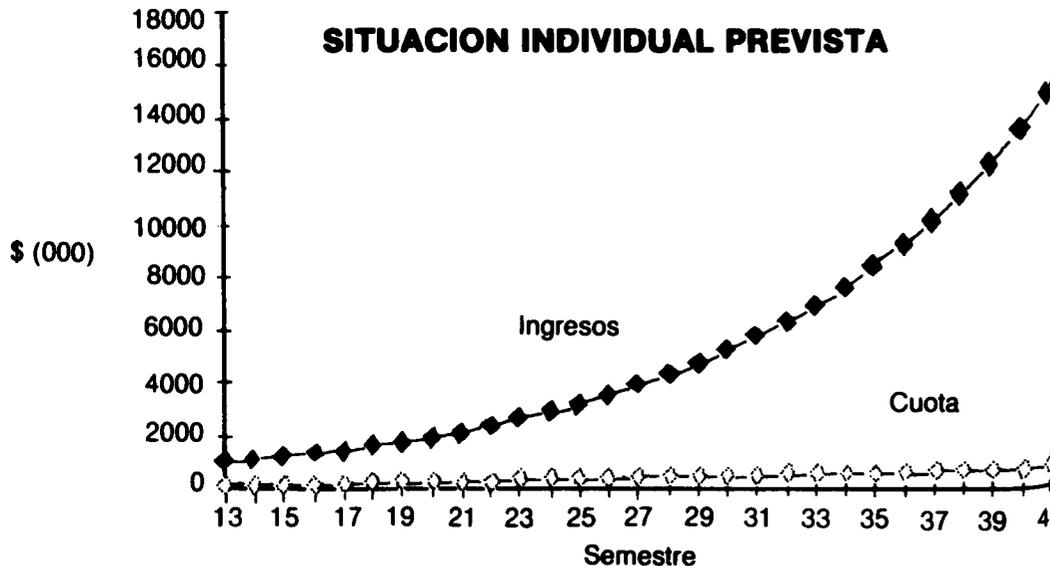


GRAFICO No. 6

MODELO SIMPLE DE CREDITO ESTUDIANTIL GENERALIZADO

SITUACION INDIVIDUAL PREVISTA



RESUMEN

Se ha hecho en esta ponencia un estudio de los factores más importantes de financiamiento de la educación superior en Colombia. Después de dar un marco de referencia cuantitativo y financiero y de costos del sistema, se analizaron varios aspectos de eficiencia de recursos humanos; recursos físicos, espacio y tiempo; recursos materiales, rebaja de insumos; recursos económicos y fiscales; recursos académicos, uso de la tecnología educativa y de la educación individualizada. Luego se trató lo referente a aumento de ingresos por incrementos fiscales, recursos propios, de matrículas o tarifas y financiación. En este punto se presentó un modelo simple de simulación de crédito estudiantil generalizado, para demostrar su viabilidad económica. Se quiso presentar un cuadro práctico y de lo que se conside-

ra más factible. En diferentes estudios y por muchos años he presentado otras propuestas complementarias (1).

Todo lo anotado indica que, no es posible lograr una financiación adecuada con un procedimiento o planteamiento único, sino que prácticamente todos o la mayoría se deben ejecutar o "implementar" y con ellos se debe formar un paquete cambiándolos ("product mix"). Sin embargo, muchas de estas medidas requieren una decisión política a nivel gubernamental y un apoyo también político en los campos directivos y legislativos del país, los cuales se lograrán si se forma un clima de opinión favorable. Afortunadamente para la propuesta de incremento del crédito estudiantil ya Colombia tiene una tradición afortunada y una institución modelo, el ICETEX que puede hacerlo y ayudar a las entidades privadas financieras a adoptarlo, para que el cubrimiento sea para todo el país.

1. OCAMPO ALFONSO. *Financiamiento de la Educación Superior*. Reunión Nacional de Rectores, 1969.

ANEXO 1

MODELO SIMPLE DE CREDITO ESTUDIANTIL GENERALIZADO

RESULTADOS

DATOS DE ENTRADA PARA ESTA CORRIDA

Presupuesto Nacional Base:	6.5E + 11
Crecimiento Anual Presupuesto Nacional	.22
Fracción del Presupuesto Nacional a Educación :	.2
Valor Matrícula Semestre Base :	90000
Crecimiento Anual Matrícula :	.18
Fracción Tradicional de Pres. Educ. a Educ. Sup. :	.26
Ingresos Mes Inicio Ejerc. Prof. Año Base	50000
Crecimiento Anual Ingresos Profesionales	.2
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 1 :	.1
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 2 :	.15
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 3 :	.2
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 4 :	.3
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 5 :	.4
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 6 :	.5
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 7 :	.6
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 8 :	.7
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 9 :	.8
Fracción del Total Educ. Sup. a Préstamos Semestre 10 :	.9
Fracción de Cartera Recuperable	.8

Se considera el siguiente esquema de financiamiento:

1. 10% Semestral desde el momento del préstamo
2. Un año de gracia después de graduado
3. Repago de la deuda en 30 cuotas semestrales de valor creciente.

RESULTADOS SEMESTRE : 1

Presupuesto Nacional	7.215E + 11
Presupuesto Educación	1.443E + 11
Presupuesto Educación Superior	3.7518E + 10
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem.9) Edu. Sup.	3.37662E + 10
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	3.7518E + 09
Reflujo	0
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26
Número de Estudiantes Beneficiados	38244
Proyección Matrícula en Primer Semestre	51498 (ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	340892 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 2

Presupuesto Nacional	8.00865E + 11
Presupuesto Educación	1.60173E + 11
Presupuesto Educación Superior	4.1645E + 10
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Educ. Sup.	3.53982E + 10
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	6.24675E + 09
Reflujo	0
Fracción de Ed. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26
Número de Estudiantes Beneficiados	58419
Proyección Matrícula en Primer Semestre	52170 (ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	347596 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 3

Presupuesto Nacional	8.8896E + 11
Presupuesto Educación	1.77792E + 11
Presupuesto Educación Superior	4.62259E + 10
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	3.69807E + 10
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	9.24519E + 09
Reflujo	0
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26
Número de Estudiantes Beneficiados	79322
Proyección Matrícula en Primer Semestre	52842 (ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	354608 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 4

Presupuesto Nacional	9.86746E + 11
Presupuesto Educación	1.97349E + 11
Presupuesto Educación Superior	5.13108E + 10
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	3.59175E + 10
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.53932E + 10
Reflujo	0
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26
Número de Estudiantes Beneficiados	121167
Proyección Matrícula en Primer Semestre	53514 (ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	361620 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 5

Presupuesto Nacional	1.09529E + 12
----------------------	---------------

Presupuesto Educación	2.19058E + 11	
Presupuesto Educación Superior	5.6955E + 10	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	3.4173E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	2.2782E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.27	
Número de Estudiantes Beneficiados	164521	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	54186	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	368956	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 6

Presupuesto Nacional	1.21577E + 12	
Presupuesto Educación	2.43154E + 11	
Presupuesto Educación Superior	6.322E + 10	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	3.161E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	3.161E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	209426	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	54858	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	376298	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 7

Presupuesto Nacional	1.3495E + 12	
Presupuesto Educación	2.69901E + 11	
Presupuesto Educación Superior	7.01742E + 10	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	2.80697E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	4.21045E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	255923	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	55530	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	383985	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 8

Presupuesto Nacional	1.49795E + 12	
Presupuesto Educación	2.9959E + 11	
Presupuesto Educación Superior	7.78934E + 10	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	2.3368E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	5.45254E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	304057	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	56202	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	391672	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 9

Presupuesto Nacional	1.66272E + 12	
Presupuesto Educación	3.32545E + 11	
Presupuesto Educación Superior	8.64617E + 10	

Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.72923E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	6.91693E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	353870	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	56874	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	399729	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 10

Presupuesto Nacional	1.84562E \$ 12	
Presupuesto Educación	3.69125E + 11	
Presupuesto Educación Superior	9.59724E + 10	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	9.59725E + 09	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	8.63752E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	405410	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	57546	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	407786	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 11

Presupuesto Nacional	2.04864E + 12	
Presupuesto Educación	4.09729E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.06529E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.06529E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	9.58765E + 10	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	412849	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	58218	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	4167238	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 12

Presupuesto Nacional	2.27399E + 12	
Presupuesto Educación	4.54799E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.18248E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.18248E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.06423E + 11	
Reflujo	0	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.26	
Número de Estudiantes Beneficiados	420426	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	58890	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	424689	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 13

Presupuesto Nacional	2.52413E + 12	
Presupuesto Educación	5.04827E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.31255E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.31255E + 10	

Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.18129E + 11	
Reflujo	3.16867E + 09	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.253723	
Número de Estudiantes Beneficiados	428141	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	59562	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	433562	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 14

Presupuesto Nacional	2.80179E + 12	
Presupuesto Educación	5.60358E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.45693E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.45693E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.31124E + 11	
Reflujo	5.68642E + 09	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.249852	
Número de Estudiantes Beneficiados	435997	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	60234	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	442436	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 15

Presupuesto Nacional	3.10998E + 12	
Presupuesto Educación	6.21997E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.61719E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.61719E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.45547E + 11	
Reflujo	8.84942E + 09	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.245773	
Número de Estudiantes Beneficiados	443998	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	60906	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	451760	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 16

Presupuesto Nacional	3.45208E + 12	
Presupuesto Educación	6.90417E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.79508E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.79508E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.61557E + 11	
Reflujo	1.49677E + 10	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.238321	
Número de Estudiantes Beneficiados	452146	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	61578	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	461085	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 17

Presupuesto Nacional	3.83181E + 12	
Presupuesto Educación	7.66362E + 11	
Presupuesto Educación Superior	1.99254E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	1.99254E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.79329E + 11	
Reflujo	2.26774E + 10	

Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.230409	
Número de Estudiantes Beneficiados	460443	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	62250	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	470893	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 18

Presupuesto Nacional	4.25331E + 12	
Presupuesto Educación	8.50662E + 11	
Presupuesto Educación Superior	2.21172E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	2.21172E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	1.99055E + 11	
Reflujo	3.21834E + 10	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	2.222167	
Número de Estudiantes Beneficiados	468891	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	62922	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	480702	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 19

Presupuesto Nacional	4.72118E + 12	
Presupuesto Educación	9.44235E + 11	
Presupuesto Educación Superior	2.45501E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	2.45501E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	2.20951E + 11	
Reflujo	4.37163E + 10	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.213702	
Número de Estudiantes Beneficiados	477495	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	63594	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	491030	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 20

Presupuesto Nacional	5.2405E + 12	
Presupuesto Educación	1.0481E + 12	
Presupuesto Educación Superior	2.72506E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	2.72506E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	2.45256E + 11	
Reflujo	5.75359E + 10	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	.205105	
Número de Estudiantes Beneficiados	486257	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	64266	(ICFES)
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	501358	(ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 21

Presupuesto Nacional	5.81696E + 12	
Presupuesto Educación	1.16339E + 12	
Presupuesto Educación Superior	3.02482E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	3.02482E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	2.72234E + 11	
Reflujo	7.39342E + 10	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	196449	(ICFES)
Número de Estudiantes Beneficiados	495180	(ICFES)

Proyección Matrícula en Primer Semestre 64938 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 512245 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 22

Presupuesto Nacional 6.45683E + 12
 Presupuesto Educación 1.29137E + 12
 Presupuesto Educación Superior 3.35755E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 3.35755E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 3.02179E + 11
 Reflujo 9.32405E + 10
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .187797
 Número de Estudiantes Beneficiados 504266
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 65610 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 523132 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 23

Presupuesto Nacional 7.16708E + 12
 Presupuesto Educación 1.43342E + 12
 Presupuesto Educación Superior 3.72688E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 3.72688E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 3.35419E + 11
 Reflujo 1.05967E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .186074
 Número de Estudiantes Beneficiados 513518
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 66282 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 534621 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 24

Presupuesto Nacional 7.95546E + 12
 Presupuesto Educación 1.59109E + 12
 Presupuesto Educación Superior 4.13684E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 4.13684E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 3.72315E + 11
 Reflujo .185095
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .185095
 Número de Estudiantes Beneficiados 522941
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 66954 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 546111 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 25

Presupuesto Nacional 8.83056E + 12
 Presupuesto Educación 1.76611E + 12
 Presupuesto Educación Superior 4.59189E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 4.59189E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 4.1327E + 11
 Reflujo 1.32936E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .184729
 Número de Estudiantes Beneficiados 532536
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 67626 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 558252 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 26

Presupuesto Nacional 9.80192E + 12
 Presupuesto Educación 1.96038E + 12
 Presupuesto Educación Superior 5.097E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 5.097E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 4.5873E + 11
 Reflujo 1.47292E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado 184866
 Número de Estudiantes Beneficiados 542308
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 68298 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 570393 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 27

Presupuesto Nacional 1.08801E + 13
 Presupuesto Educación 2.17603E + 12
 Presupuesto Educación Superior 5.65757E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 5.65767E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 5.0919E + 11
 Reflujo 1.62315E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .185407
 Número de Estudiantes Beneficiados 552259
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 68970 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 583239 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 28

Presupuesto Nacional 1.20769E + 13
 Presupuesto Educación 2.41539E + 12
 Presupuesto Educación Superior 6.28001E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 6.28001E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 5.65201E + 11
 Reflujo 1.78079E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado 186273
 Número de Estudiantes Beneficiados 562392
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 69642 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 596085 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 29

Presupuesto Nacional 1.34054E + 13
 Presupuesto Educación 2.68108E + 12
 Presupuesto Educación Superior 6.97081E + 11
 Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup. 6.97081E + 10
 Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior 6.27373E + 11
 Reflujo 1.94664E + 11
 Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado .187393
 Número de Estudiantes Beneficiados 572712
 Proyección Matrícula en Primer Semestre 70314 (ICFES)
 Proyección Matrícula Total Nivel Universitario 609676 (ICFES)

RESULTADOS SEMESTRE : 30

Presupuesto Nacional 1.488E + 13

Presupuesto Educación	2.976E + 12	
Presupuesto Educación Superior	7.7376E + 11	
Presup. Inversión (y parte func. hasta sem. 9) Edu. Sup.	7.7376E + 10	
Presup. Funcionamiento (Préstamos) Educación Superior	6.96384E + 11	
Reflujo	2.12161E + 11	
Fracción de Educ. Sup. en Presupuesto Educ. Estado	188769	
Número de Estudiantes Beneficiados	58322\$	
Proyección Matrícula en Primer Semestre	70986 (ICFES)	
Proyección Matrícula Total Nivel Universitario	623268 (ICFES)	

SITUACION INDIVIDUAL PREVISTA

SEMESTRE	INGRESOS	CUOTA	FRACCION
13	1.03568E+06	103568	.1
14	1.13924E+06	125761	.11039
15	1.25317E+06	147954	.118064
16	1.37848E+06	170148	.123431
17	1.51633E+06	192341	.126846
18	1.66797E+06	214534	.12862
19	1.83476E+06	236728	.129024
20	2.01824E+06	258921	.128291
21	2.22006E+06	281114	.126625
22	2.44207E+06	303308	.124201
23	2.68627E+06	325501	.121172
24	2.9549E+06	347694	.117667
25	3.25039E+06	369888	.113798
26	3.57543E+06	392081	.10966
27	3.93297E+06	414275	.105334
28	4.32627E+06	436468	.100888
29	4.7589E+06	458661	.0963798
30	5.23478E+06	480855	.0918576
31	5.75826E+06	503048	.0873611
32	6.33409E+06	525241	.0829229
33	6.9675E+06	547435	.0785698
34	7.66425E+06	569628	.0743227
35	8.43067E+06	591821	.0701986
36	9.27374E+06	614014	.06621
37	1.02011E+07	636208	.0623665
38	1.12212E+07	658401	.0586746
39	1.23433E+07	680594	.0551386
40	1.35777E+07	702788	.0517605
41	1.49355E+07	724981	.048541
42	1.6429E+07	747174	.045479

RESULTADOS INTERMEDIOS

Semestre	Deuda Ind.	Cuota Unif.
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	0	0

6	0	0
7	0	0
8	0	0
9	0	0
10	0	0
11	0	0
12	2.6871E+06	0
13	2.92893E+06	285020
14	3.19252E+06	310671
15	3.47983E+06	338630
16	3.79301E+06	369106
17	4.13437E+06	402324
18	4.50645E+06	438532
19	4.91202E+06	477999
20	5.45409E+06	521018
21	5.83595E+06	567909
22	6.36118E+06	619019
23	6.93367E+06	674730
24	7.55769E+06	735455
25	8.23788E+06	801645
26	8.97928E+06	873792
27	9.78741E+06	952432
28	1.06683E+07	1.03815E+06
29	1.16284E+07	1.13158E+06
30	1.2675E+07	1.23343E+06
31	1.38157E+07	1.34443E+06
32	1.50591E+07	1.46543E+06
33	1.64144E+07	1.59732E+06
34	1.78917E+07	1.74108E+06
35	1.95019E+07	1.89777E+06
36	2.12571E+07	2.06857E+06
37	2.31702E+07	2.25474E+06
38	2.52556E+07	2.45767E+06
39	2.75286E+07	2.67886E+06
40	3.00061E+07	2.91995E+06
41	3.27067E+07	3.18275E+06
42	0	3.46919E+06
43	0	0

LAS ELECCIONES DIRECTAS EN LOS PARLAMENTOS REGIONALES: EL CASO DEL PARLAMENTO ANDINO*

JORGE OCTAVIO LONDOÑO SANCHEZ

Graduado en Economía y Gobierno. Universidad de Londres. Master y Ph.D. en Integración Económica y Relaciones Internacionales. De London School of Economics. Gran Bretaña. Director Postgrado Gerencia de Negocios Internacionales ICESI. Profesor de ICESI. Asesor permanente Parlamento Andino desde 1986 y coordinador Proyecto Elecciones Directas Comisión I (Asuntos Políticos). Exdirector Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Consultor Banco Interamericano (INTAL). Fellow American Graduate School of International Management.

INTRODUCCION

El Parlamento Andino cumple ya 10 años de funcionamiento. Durante este período ha contribuido a formar una conciencia integradora en los órganos legislativos de los países miembros y en los partidos políticos.

De la misma forma, mediante la "diplomacia parlamentaria", ha logrado convertirse en el interlocutor político del Grupo Andino ante su equivalente el Parlamento Europeo y ante los otros órganos políticos de la región latinoamericana. El Parlamen-

to ha irrumpido en el escenario internacional desarrollando juntamente con entidades internacionales proyectos de desarrollo social y político para el área andina.

Su principal logro, sin embargo, es haberse convertido en órgano principal del Acuerdo de Cartagena, asumiendo las funciones de institución deliberante del grupo de integración, llevando al debate político la problemática de una integración económica con dificultades por falta, principalmente, del factor político que representa

*El trabajo elaborado por el autor comprende una sección referida al Parlamento Europeo, que no se publica. Tomado de la REVISTA INTEGRACION LATINOAMERICANA N.146-147. 1989.

esa voluntad de nuestros pueblos hacia la unión. Esta vía política ante las dificultades "economicistas" se plantea como una alternativa válida que será reforzada por la mayor legitimidad que le otorgará al Parlamento Andino ser directamente elegido por el legislador primario: el electorado andino.

Este trabajo traza el desarrollo institucional del Parlamento Andino y se centra en el debate sobre la forma que deben tomar las elecciones directas, teniendo en cuenta dos factores primordiales: a) las realidades políticas electorales andinas con regímenes presidenciales de América Latina, y b) los antecedentes europeos con sistemas predominantemente parlamentarios.

Este documento reúne los planteamientos de algunos de los más importantes protagonistas de este debate, tales como el secretario ejecutivo Milos Alcalay, el magistrado del Tribunal Andino de Justicia, Nicolás de Piérola, y un grupo de asesores del Parlamento formado por Augusto Hernández, Julio Sánchez y el autor.

La no politización del Grupo Andino ha dado como resultado la situación actual. El hecho de que durante un largo período desde su fundación, gobiernos militares dominaran el escenario de tres países andinos —Bolivia, Ecuador y Perú— acentuó la exclusión de la democracia y la participación de los pueblos en el proceso de integración.

Es indudable que la protección de pequeños intereses económicos en algunos países dio lugar al inicio de los incumplimientos en la programación acordada en el proceso de industrialización, desgravación económica y arancel externo común. El incumplimiento a cuentagotas se convirtió en un torrente que hizo crisis hacia 1986 y que, afortunadamente, se ha contenido debido en gran medida a los esfuerzos políticos de muchos, entre ellos, los del Parlamento como órgano fiscalizador.

Una de las más precisas definiciones sobre los objetivos del Parlamento, la dio Carlos Canache Mata, de Venezuela, en uno de sus discursos: "La gran tarea de la integración latinoamericana no podía recaer en las solas manos de los gobiernos.

Había que incorporar a ella a las diversas fuerzas políticas y a los pueblos representados democráticamente en sus parlamentos". En una ocasión Belisario Betancur, siendo presidente de Colombia, señaló: "Corresponderá al Parlamento Andino sintetizar la voluntad integracionista de las ramas legislativas de los países miembros; la participación de los congresos no se limitará a la ratificación, a posteriori, de los tratados. La existencia de un Parlamento supranacional y con competencias específicas en el desarrollo de los tratados-marco que son la base jurídica de la integración, asegurará a los órganos legislativos nacionales intervención más activa en la toma de decisiones por medio de sus representantes electos".

La integración no se puede reducir a la búsqueda de grandes espacios económicos para el desarrollo, la liberación comercial, la unión aduanera y el ensanchamiento de los mercados. Es algo más que eso. Ella reclama y necesita, para poder alcanzar plena efectividad, sustentarse sobre bases nacionales democráticas. Tiene que extender sus alcances hasta la dimensión política y la dimensión cultural. Tiene que llevar en su seno, como instrumento de su propia realización, un órgano como este Parlamento, formado por representantes electos por la voluntad nacional. El secretario ejecutivo del Parlamento Andino, Milos Alcalay, reiteradamente ha hecho planteamientos en este sentido. Y por su parte, el secretario general del Parlamento Latinoamericano, Andrés Townsend Ezcurra, ha escrito: "Era preciso asociar el pueblo al proceso integrador de Latinoamérica. Convertirlo de objeto pasivo de la integración en un protagonista vivo, creador y dinámico. Como en las democracias el pueblo se encuentra representado, a través de toda su rica variedad de partidos y tendencias, en los Parlamentos de cada país, era natural y lógico asegurar su participación, movilizándolos y coordinándolos en un esfuerzo común.

"Y es que en realidad una integración sin democracia sería una integración recortada, incompleta. La integración latinoamericana no es tarea para ser cumplida por alzados prestidigitadores de charreteras deslumbrantes, sino que es empresa para

ser protagonizada por los pueblos, por estos pueblos que, con sus poderosas fuerzas creadoras, la convertirán en hermosa realidad puesta al servicio de la libertad y el progreso". Tomado de Carlos Canache Mata, en "La democracia como fundamento de la integración", en el seminario Elecciones directas en el marco del nuevo rol del Parlamento Andino, Lima, 24-28 de noviembre de 1987, págs. 17-18.

1. ORIGINES DEL PARLAMENTO ANDINO

Es práctica del derecho internacional moderno la permanente colaboración de los órganos legislativos.

Con base en el derecho autónomo de los parlamentos de mantener esta clase de relaciones, los órganos legislativos del área andina han resuelto integrarse a través de la constitución del Parlamento Andino.

Tal como se señaló en la introducción, hemos querido destacar en este estudio, los orígenes del Parlamento Andino y plantear unas breves consideraciones en torno a los instrumentos jurídicos que lo rigen.

Los orígenes de esta voluntad de integración se encuentran establecidos en los siguientes documentos:

a) En la Declaración de Presidentes, en Quito, el 11 de agosto de 1979, se convino la constitución del Parlamento Andino. Antes, en las declaraciones de Bogotá de 1978 y de Cartagena de 1979, ya se habían pronunciado los presidentes en favor de su constitución.

b) El 25 de octubre de 1979, en La Paz, Bolivia, se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, que en la parte considerativa dice:

"Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela, convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la subregión andina; conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia.

"Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada la fundación del Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos; y de conformidad con la declaración de Quito, del 11 de agosto de 1979, mediante la cual se convino en la Constitución del Parlamento Andino, con el objeto de coadyuvar al perfeccionamiento de los mecanismos y procesos de integración subregional.

Conviene, por medio de sus representantes plenipotenciarios, celebrar el siguiente "Tratado Constitutivo del Parlamento Andino".

c) El día 17 de diciembre de 1983, el Congreso de Colombia ratificó el Tratado. Anteriormente ya lo habían hecho los congresos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por tanto, y conforme a lo dispuesto, dichos instrumentos jurídicos fueron depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia por intermedio de sus respectivas cancillerías.

Constituido así el Parlamento Andino, conforme a sus términos (artículos 19, 20, 21), sólo entró en vigor 30 días después de que todos los estados signatarios lo ratificaron.

El Parlamento Andino estuvo en funcionamiento desde 1979, aunque su Tratado entró en plena vigencia en enero de 1984 después de ser depositado el último instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Durante estos años se llevaron a cabo los primeros encuentros de los parlamentarios de los países andinos.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

A) Consideraciones sobre el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

Este Tratado fue firmado en la ciudad de La Paz, Bolivia, el 11 de diciembre de 1979, y entró en vigor en 1984, después de ser depositado el último instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia.

Entre sus disposiciones más importantes tenemos las siguientes:

—Se crea este Parlamento como órgano deliberante común del proceso de integración subregional andino. El Parlamento Andino planteó que en el protocolo modificatorio se lo incluya como uno de los órganos principales, al igual que son órganos principales, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el Tribunal Andino de Justicia y la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Entre sus propósitos está el de coadyuvar a la promoción y orientación de la integración subregional. También la defensa de la democracia, y de sus principios fundamentales. Desde esta perspectiva, el Tratado le señala como principios orientadores: libertad, justicia social, derechos humanos.

El tratado le señala que debe fomentar en los pueblos de la subregión la toma de conciencia integracionista y la difusión de los principios y las normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional.

A fines de 1984, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia comunicó a las embajadas de los países andinos acreditados en La Paz, las fechas en que los respectivos gobiernos procederían a depositar los instrumentos de ratificación del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino: Perú, 13 de julio de 1981; Bolivia, 16 de marzo de 1983; Venezuela: 12 de julio de 1983; Ecuador: 23 de julio de 1984; Colombia: 20 de noviembre de 1984.

El Tratado Constitutivo contempla un protocolo adicional que podrá entrar en vigencia sólo 10 años después del depósito de los instrumentos de ratificación, o sea, a partir de enero de 1994.

Esta disposición establece que los parlamentarios andinos serán elegidos por voto universal y directo con criterio de participación nacional. Mientras esto suceda, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes principales escogidos por los órganos legislativos de las partes contratantes según el procedimiento que establece cada Parlamento de acuerdo con la práctica parlamentaria nacional. Los representantes son elegidos

por períodos de dos años y pueden ser reelegidos. También tienen un primer y segundo suplente, que lo sustituyen en ese orden.

Los directivos, elegidos entre sus miembros, son un presidente y cuatro vicepresidentes que durarán un año en sus funciones. El secretario general es del país que ejerce la presidencia. Con la reforma al Reglamento, se contempla un secretario ejecutivo que tiene su funcionamiento permanente en la Oficina Central de Bogotá.

Entre las principales atribuciones del Parlamento Andino está la de recibir los informes anuales de los órganos de los convenios y acuerdos andinos examinando así la marcha del proceso de integración.

Otra atribución es la de proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones nacionales de las partes contratantes.

El Parlamento Andino se pronuncia por medio de las decisiones y recomendaciones. Estas son aprobadas por mayoría de dos tercios de votos.

Este Tratado fue suscrito sin reserva alguna, y hacen parte de él los países que pertenecen al Acuerdo de Cartagena. Estará vigente mientras el Acuerdo lo esté, y no puede ser denunciado independientemente de él.

B) Consideraciones sobre el Acuerdo Sede del Parlamento Andino

El 20 de diciembre de 1984, en la histórica ciudad de Cartagena, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Augusto Ramírez Ocampo, firmó el Acuerdo Sede, con el entonces presidente del Congreso del Perú y presidente del Parlamento Andino, Ricardo Monteagudo.

El 13 de noviembre de 1985, ante la presencia de los embajadores andinos, de los representantes de órganos comunitarios y otras personalidades internacionales, el presidente Belisario Betancur, al sancionar el Acuerdo Sede, destacó su respaldo al Parlamento Andino: "Para Colombia, es significativo el hecho de que el Parlamento Andino, en proceso de conver-

tirse en órgano principal del Acuerdo de Cartagena, tenga su sede definitiva en Bogotá".

Con la firma del Acuerdo Sede se quiso dar un funcionamiento permanente a la oficina central y regular las condiciones de funcionamiento a través de una sede permanente que le reconociera al Parlamento Andino su personería jurídica internacional; las inmunidades diplomáticas necesarias para realizar sus gestiones, y en general, las condiciones, los requisitos y las normas para que la oficina central pudiera operar desde un centro geográfico determinado. Al igual que la junta del Acuerdo de Cartagena opera desde Lima, el Tribunal Andino de Justicia desde Ecuador, la Corporación Andina de Fomento desde Caracas, el Parlamento Andino lo hace desde Bogotá, a partir del 22 de enero de 1986, fecha de la notificación de Colombia al presidente del Parlamento Andino, doctor Julio Garrett.

Más adelante, el presidente Belisario Betancur, comentando la importancia del Parlamento Andino, afirmó: "La presencia actuante y dinámica e incluso con funciones fiscalizadoras y presupuestales efectivas del Parlamento les dará una participación esencial en las proyecciones del Acuerdo y en los convenios de distinta índole que gracias a él se han generado. Esto constituye un hecho de innegable trascendencia política y social, significa recuperar de su marasmo el propósito original de la integración para convertirla en mecanismo con suficientes instrumentos y herramientas de acción con capacidad para comprometer a la opinión pública y las fuerzas sociales en el futuro de los pueblos andinos".

La Oficina Central del Parlamento Andino es dirigida por el secretario ejecutivo, funcionario internacional designado por la Comisión de la Mesa y ratificado por el Plenario por un período de dos años.

El Acuerdo Sede, firmado entre el Parlamento Andino y el Gobierno de Colombia, le da rango de misión diplomática al Parlamento Andino, y rango de jefe de Misión al secretario ejecutivo.

C) Reglamento del Parlamento Andino

Las normas establecidas por el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino son detalladas en su Reglamento. Dicho Reglamento fue aprobado durante el I Período Ordinario de Sesiones y luego reformado durante el II Período Extraordinario de Sesiones, celebrado en Cartagena, Colombia, el 17 de diciembre de 1984.

Entre las disposiciones más relevantes se destacan las siguientes:

El Parlamento está constituido por cinco representantes principales y diez suplentes, designados por los órganos legislativos de los países miembros. Los suplentes reemplazarán, en su orden, a los principales, en los casos de ausencia temporal o definitiva.

El Parlamento elige de entre sus miembros a un presidente y a cuatro vicepresidentes que duran un año en sus funciones. Los vicepresidentes son de nacionalidad distinta de la del presidente, y lo reemplazan en sus faltas absolutas y temporales, cubriendo de esta manera la representación de los cinco países miembros.

El secretario general Pro Tempore está adscrito a la Presidencia durante el período de un año y es elegido por el Plenario.

El Parlamento Andino realiza sus actividades permanentes a través de las reuniones de las comisiones principales, compuestas por un representante de cada país miembro.

Los representantes únicamente pueden formar parte de una Comisión Principal, pero pueden serlo a la vez de la Comisión de la Mesa, de la Comisión de Justicia Interior, de la Comisión de Verificación de Poderes y de las comisiones accidentales y ad hoc.

En el reglamento se establece la existencia de siete comisiones principales, que son:

Comisión Primera: Encargada de los Asuntos Políticos, Parlamentarios y de Cooperación Internacional.

Comisión Segunda: De Asuntos de Integración, encargada de estudiar los alcan-

ces y la evaluación de la marcha del proceso de integración.

Comisión Tercera: De Asuntos Jurídicos, Inmунidades y Derechos Humanos.

Comisión Cuarta: De Asuntos Económicos y Sociales, que conoce los alcances de la acción de los órganos comunitarios económicos y sociales.

Comisión Quinta: De Asuntos Educativos, Científicos, Culturales y de Medio Ambiente.

Comisión Sexta: De Presupuesto y Contraloría¹ y

Comisión Séptima: De Prevención y Lucha contra la Producción, Tráfico y consumo ilícito de Drogas.

El período de reuniones ordinarias del Parlamento Andino, se ha venido realizando en la práctica una vez por año por rotación alfabética que le corresponda a cada una de las capitales andinas, si bien el Reglamento prevé la posibilidad de realizar dos sesiones ordinarias por año.

Las sesiones extraordinarias se realizan cuando así lo soliciten —al menos— la tercera parte de sus miembros, o la Comisión de la Mesa.

El Parlamento se pronuncia a través de Recomendaciones y Decisiones, que son aprobadas por la sesión plenaria.

En la reglamentación se establece el "status" de observador para los parlamentos de Panamá y España, así como los ex-parlamentarios chilenos, hasta que Chile retome el ejercicio de la democracia.

De igual modo, son observadores el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Europeo y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

D) Democracia y participación en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

El secretario ejecutivo del Parlamento Andino, embajador Milos Alcalay, comentando el Tratado hace referencia a las siguientes cláusulas constitutivas:

—“Convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso real de integración de los países de la subregión andina”.

Es decir, el Tratado destaca que es necesario consolidar la participación de los pueblos en el proceso de integración, abriéndolo a nuevos protagonistas. La representación de todos los sectores, de todo el arco iris de partidos políticos que configuran las opciones de nuestros países, y los incorpora al proceso de integración. Allí confluyen partidos de gobierno y de oposición, partidos que fueron gobierno y que serán gobierno, mayorías y minorías.

—“Conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios y valores y objetivos que se identifiquen con el ejercicio efectivo de la democracia”.

Al identificarse con el ejercicio efectivo de la democracia, se afirma el respaldo a un proyecto de sociedad democrático, pluralista y participativo. Este mandato que impone el Tratado es sumamente importante ya que excluye la posibilidad de un modelo no democrático de integración.

En el pasado, algunos expertos trataron de manera peyorativa que el proceso de integración se fundamentara en una opción democrática, acuñando la máxima: “no hay que politizar el Pacto Andino”, con lo cual indirectamente se admitía cualquier tipo de gobierno: dictatorial, totalitario, autoritario.

El hecho de que el Tratado imponga como condición el “ejercicio efectivo de la democracia” excluye del seno del Pacto Andino a regímenes no democráticos. La experiencia europea ha sido categórica en este mismo sentido.

“Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional requiere la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos”.

En esta tercera disposición el Tratado expresamente señala la participación de los cuerpos legislativos nacionales a través de órganos comunitarios representativos.

Se trata de reconocimiento expreso al papel de los parlamentos, para que se integren formando parte de un órgano comunitario en su acción internacional. Ello conlleva a la participación de lo que algunos autores denominan “diplomacia parlamentaria”.

Pero la fundamentación de las elecciones directas no sólo es jurídica, obedece a la voluntad política de los jefes de Estado, quienes le dieron su respaldo.

E) El Parlamento Andino y las elecciones directas

Desde 1986, el Parlamento viene debatiendo, mediante encuentros y seminarios, los temas relacionados con las elecciones directas como preparación de la fecha a partir de la cual se deben realizar: 1994.

El propósito de las investigaciones hasta ahora logradas ha sido, más específicamente, identificar los mecanismos jurídicos necesarios para poner en marcha dichas elecciones. Entre los diferentes aspectos que se están considerando, vale la pena mencionar los temas de carácter comunitario, tales como número de parlamentarios por países, sus incompatibilidades de ejercicio y el tema del doble mandato. Como temas a resolver, tienen importancia el sistema electoral, generalmente dispuesto hacia los mecanismos locales, las fechas de celebración, la duración del mandato y otros.

Se espera que para alguna fecha posterior a 1994 se logrará tener un Parlamento más numeroso y permanente que el actual y, sobre todo, elegido directamente por voto popular, en lugar del sistema vigente de delegación al Parlamento Nacional².

3. ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL DE ELECCIONES DIRECTAS DE REPRESENTANTES AL PARLAMENTO ANDINO

El juriconsulto y miembro del Tribunal Andino de Justicia, Nicolás de Piérola ha elaborado un anteproyecto de protocolo adicional sobre elecciones directas y universales de representantes al Parlamento Andino (que se incluye como anexo a este trabajo):

En dicho anteproyecto, el autor expone claramente las principales consideraciones a tener en cuenta para celebrar dichas elecciones. Es un documento de base sujeto a modificaciones en la medida en que el debate aporte nuevas ideas y se identifiquen obstáculos imprevistos.

Es muy posible que elecciones a un parlamento supranacional o multinacional no se hayan celebrado en el Continente Americano desde su Independencia y, ciertamente, nunca dentro de un proceso de integración subregional.

Este experimento en democracia internacional latinoamericana representa el primer esfuerzo práctico para dar participación a las aspiraciones integracionistas de la gran familia andina, que en su momento formó gran parte de lo que fue la Gran Colombia. Representa el paso necesario para crear un nuevo ciudadano: el andino.

La Exposición de Motivos

Para el autor, y ya entramos en su “Exposición de Motivos”, el Tratado Constitutivo establece en su artículo 20. que el Parlamento Andino estará constituido por representantes de los pueblos, elegidos conforme a un procedimiento que los países miembros adoptarán “mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las partes”. A su vez, la Disposición Transitoria establece que el indicado Protocolo Adicional será conside-

¹En 1986, se aprobó la creación de una Comisión Especial que debía dedicarse a la función de contraloría y presupuestaria del sistema de integración andina, que corresponde actualmente a la Comisión Sexta.

²De estos encuentros han surgido varias corrientes de opinión que podríamos agrupar en dos principales: una representada por las ideas de los diferentes parlamentarios y magistrados, entre los que se encuentran Diego Uribe Vargas y Nicolás de Piérola, y otra de la que participaron los asesores del Parlamento Andino Augusto Hernández y Jorge Octavio Londoño Sánchez.

rado "sólo después de transcurridos 10 años" contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el Tratado. Y como el Tratado entró en vigencia el 19 de enero de 1984, el Protocolo Adicional podrá ser considerado a partir de 1994.

Sin embargo, en actitud previsor, el Parlamento Andino viene trabajando desde tiempo atrás en el tema de las elecciones directas y así, en 1987 se realizaron dos seminarios (uno en mayo, en Bogotá, y otro en noviembre, en Lima) relacionados con el tema. En estos seminarios se analizaron las normas constitucionales y legales comparadas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, encontrándose muchas similitudes en cuanto a los regímenes electorales, pero también algunas diferencias. Así, por ejemplo, el voto es facultativo en Colombia y obligatorio en los demás países andinos, aunque las edades mínima y máxima en las cuales el voto es obligatorio no son las mismas en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por otra parte, el período parlamentario y del Ejecutivo es de 4 años en Bolivia, Colombia y Ecuador (2 años para diputados provinciales), y de 5 años en Perú y Venezuela.

La supresión de las diferencias anotadas requeriría de modificaciones constitucionales, en un proceso que podría resultar lento; además, las características legislativas de cada país andino corresponden, en algunos casos, a criterios muy arraigados en cada país, que no parece fácil modificar, ni habría tampoco razón para ello. Es el caso de la obligatoriedad o no en el sufragio.

Con estos antecedentes, se ha consultado el régimen establecido para la elección de diputados al Parlamento Europeo, y se encontró que los europeos enfrentaron similares problemas. La solución adoptada por ellos consiste en dejar a cada país en libertad para establecer sus propios requisitos electorales internos y, en manos de los tribunales electorales nacionales, el control de cada proceso electoral. Se contempla en Europa el establecimiento futuro de un régimen electoral único, pero sin señalarse un plazo o una fecha fija; ello dependerá entonces, del consenso paulatino que se vaya alcanzando entre los países miembros de la Comunidad Europea.

En el Anteproyecto elaborado, se utilizó como documento de referencia, el Régimen Electoral para el Parlamento Europeo, contenido en la Decisión del Consejo de Europa No. 76/787/ECSC, EEC, Euratom, del 28 de septiembre de 1976, publicado en el "Official Journal of the European Communities", No. L 278, del 8 de octubre de 1976, con las necesarias adaptaciones a la realidad de la subregión andina.

El autor pasa seguidamente, a formular un breve comentario acerca de cada uno de los artículos del Anteproyecto de Protocolo Adicional:

Artículo 1:

Establece que los representantes al Parlamento Andino serán elegidos "por sufragio universal y directo", tal como lo establece el artículo 2 del Tratado Constitutivo.

Artículo 2:

Se refiere al número de representantes que deben ser elegidos por cada país miembro. Sobre el particular, el artículo 2 del Tratado Constitutivo señala que el Protocolo debe incluir "adecuados criterios de representación nacional". Se puede cumplir con este requisito fijándose un número de representantes proporcional al total de habitantes de cada país, o al total de electores, o señalando un número igual de representantes al Parlamento Andino de los países de mayor desarrollo relativo (Colombia, Perú y Venezuela), y un número igual para los otros países (Bolivia y Ecuador), o estableciéndose algún criterio similar que acuerden los países miembros.

Como referencia, se puede tener presente que en Europa el número de representantes varía de país a país.

Artículo 3:

—En el inciso 1 se señala en 5 años el período de los representantes andinos, lo que coincide con el término del mandato en algunos países andinos.

—En el inciso 2 se establece que el indicado período comenzará a contarse desde el día 29 de mayo del año en que se efectuó la elección. Se ha tomado dicha fecha por ser el aniversario de la suscripción de determinados instrumentos, y la realiza-

ción de actividades vinculadas con la integración subregional.

—En el inciso 3 se indica que los representantes andinos pueden ser reelegidos al término de su mandato, pues este es el criterio más difundido para las elecciones parlamentarias.

Artículo 4:

—En el inciso 1 se recoge una norma común a los países andinos y a muchos otros países, en el sentido de que los representantes andinos no están sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo, y que deben votar en forma individual y personal, y actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de los países miembros.

—En el inciso 2 se remite al artículo 11 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, para lo referente a las inmunidades de los representantes andinos.

Artículo 5:

Dispone que el cargo de representante andino es compatible con el cargo de parlamentario de los países miembros. Este es el régimen vigente en Europa y no se ve razón, en el caso de la subregión andina, para establecer un régimen diferente.

Artículo 6:

—El inciso 1 señala las incompatibilidades del cargo de representante andino con los cargos de alto funcionario de un país miembro, así como los cargos de miembro, funcionario o empleado de la Junta del Acuerdo de Cartagena; magistrado, funcionario o empleado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; miembro del directorio, gerencia, funcionario o empleado de la Corporación Andina de Fomento o del Fondo Andino de Reserva y del funcionario o empleado de las instituciones comunitarias andinas o de los organismos especializados.

—El inciso 2 dispone, hasta que entre en vigor el Reglamento Electoral Uniforme establecido por el artículo 7, inciso 2, que cada país miembro puede establecer otras incompatibilidades.

—El inciso 3 señala que los representantes andinos que resulten comprendidos en las incompatibilidades indicadas, después

de su designación, serán reemplazados conforme el artículo 11, inciso 1.

Artículo 7:

—El inciso 1 plantea, a semejanza del caso europeo, el establecimiento de un Régimen Electoral Uniforme que deberá ser propuesto por el Parlamento Andino a los países miembros.

—Conforme al inciso 2, hasta que entre en vigor dicho Régimen Electoral Uniforme, cada país miembro establecerá en su legislación nacional, el régimen electoral para los representantes andinos.

Artículo 8:

Dispone que nadie puede votar más de una vez en las elecciones para representantes andinos, a fin de evitar la duplicidad de voto que pudiera presentarse, sobre todo en las regiones fronterizas, de parte de personas que tengan doble nacionalidad.

Artículo 9:

—El inciso 1 faculta al presidente del Parlamento Andino para fijar, en consulta con los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, la fecha de las elecciones, en un plazo no menor de 60 días ni mayor de 90, anterior a la fecha del inicio del período parlamentario; es decir, que las elecciones se deben realizar entre el 28 de febrero y el 29 de marzo del año en que se deba iniciar el mandato parlamentario andino.

La consulta o coordinación entre el presidente del Parlamento Andino y los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales para fijar la fecha de las elecciones es necesaria, ya que las elecciones se deben realizar el mismo día en los cinco países andinos, y el control del proceso electoral corresponderá a los Tribunales Supremos Electorales de cada país miembro.

—Conforme al inciso 2, el presidente del Parlamento Andino convocará a elecciones con una anticipación no menor de 180 días a la fecha fijada para las elecciones; es decir, entre el 28 de agosto y el 28 de septiembre del año inmediatamente anterior.

Artículo 10:

Establece que, hasta la entrada en vigor del Régimen Electoral Uniforme, los Tribu-

nales Supremos Electorales de los países miembros informarán al Parlamento Andino sobre los resultados de las elecciones y, asimismo, los Tribunales Supremos Electorales emitirán las credenciales de los representantes andinos electos, las cuales serán verificadas por el Parlamento Andino, que resolverá cualquier reclamo que se pueda presentar respecto de dichas credenciales.

Artículo 11:

—El inciso 1 dispone que, hasta la entrada en vigor del Régimen Electoral Unifórmate, cada país miembro establecerá normas para cubrir las vacantes que se puedan producir durante el período de los representantes andinos, por el resto de tal período.

—El inciso 2 señala que si la vacante se produce por una norma legal de un país miembro, éste informará al Parlamento Andino, el cual tomará nota de tal hecho; en cambio si la vacante se produce por cualquier otra razón, será el Parlamento Andino el que declare la vacante, informando al Tribunal Supremo Electoral del país miembro correspondiente.

Artículo 12:

Otorga una atribución específica al Parlamento Andino: interpretar y reglamentar las normas del Protocolo. En efecto, siendo el Parlamento Andino el encargado de aplicar las normas del Protocolo, se lo debe dotar de las facultades indispensables para interpretarlo. Con mayor razón, si se considera que el Parlamento Andino es el representante de los pueblos andinos y que, por lo tanto, todas las atribuciones que se le reconozcan contribuyen a robustecer la participación de los pueblos en el proceso de integración subregional andina.

Artículo 13:

Se refiere a la determinación de la sede del Parlamento Andino. Es indispensable señalar una sede ya que el Parlamento Andino, en su nueva etapa, tendrá actividad creciente y permanente. Pero en el Anteproyecto se ha dejado en blanco la sede a fin de que sea el Parlamento Andino quien la escoja y la incluya en el Protocolo.

Artículos 14 y 15:

Recogen diversos principios de derecho comunitario:

a) El Protocolo no se puede suscribir con reservas ni se admiten éstas en el momento de su ratificación o adhesión.

b) Los países miembros del Acuerdo de Cartagena o que llegaren a serlo, pueden ser parte del Protocolo ya que éste permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena.

c) El Protocolo no puede ser denunciado en forma independiente del Acuerdo de Cartagena; asimismo, la denuncia de éste comporta la de aquél.

Artículo 16:

Dispone que el Protocolo estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios y que entrará en vigor cuando haya sido ratificado por todos ellos, debiendo depositarse los instrumentos de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de un país miembro, el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.

Habitualmente se señala como depositario al Ministerio de Relaciones Exteriores del país en el cual se suscribe un instrumento internacional.

Artículo 17:

Establece las normas para la primera convocatoria a elecciones directas para representantes andinos. Dicha convocatoria será realizada por el presidente del Parlamento Andino en el mes de septiembre siguiente a la entrada en vigor del Protocolo, y las elecciones se realizarán en el mes de marzo del año siguiente.

4. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ELECCIONES DIRECTAS

Si nos situamos en 1994 y suponemos que a través de las elecciones directas se logra la gran comunidad andina de los ciudadanos andinos, conscientes de todo lo que nos une, de nuestros éxitos y nuestros fracasos habremos llegado al Parlamento elegido y logrado la formación de conciencia de los ciudadanos andinos, las nuevas generaciones que se identifican con los ideales andinos, con las instituciones

participativas comunitarias, y con todo un proceso de lo que es la comunidad andina.

Las elecciones directas entregan a este ciudadano los instrumentos de soberanía, que ineludiblemente convierten al Parlamento Andino en la máxima instancia política de la región, con todas las responsabilidades que ello implica. Esta legitimidad integradora es inevitablemente una con un mandato democratizante, moralizante y garante de los derechos políticos del ciudadano andino. Depositario de esa legitimidad representativa de esta nación andina que no admite ni permite otro tipo de regímenes políticos fuera de los democráticos.

En pocas palabras, es un Parlamento que es mucho más que la suma de los Parlamentos Nacionales presentes en la región, que toma su propio espacio político vigente en todos nuestros sistemas políticos existentes en el presente.

El principal elemento político en todo el proceso de elecciones directas son, necesariamente, las fuerzas políticas organizadas que promueven sus programas a través de los mecanismos de representación política en todas sus formas. Los partidos políticos, en el caso del Parlamento Europeo, han sido los principales difusores de la idea integracionista presentada a través de sus plataformas electorales. Las elecciones directas han obligado a los partidos a tomar posiciones y desarrollar propuestas que, generalmente, se han caracterizado por dos factores: la profundización de la integración y la democratización de todo el proceso de la legitimidad electoral le otorga dentro de sus funciones institucionales. Debemos mencionar el hecho de que también han surgido partidos anti-integracionistas con un fuerte contenido ideológico nacionalista, que afortunadamente constituyen una microscópica minoría.

Las dos elecciones directas celebradas por el Parlamento Europeo han llevado a la Comunidad Europea y al ciudadano ordinario a hacerlo partícipe de todo un nuevo sistema de gobierno supranacional, en un mensaje difundido en las respectivas campañas electorales, que en el caso de Europa tienen lugar en la misma semana.

La función de representación política en el caso europeo, ha significado importantes avances en dos aspectos importantes: el apoyo político del electorado europeo al hecho integracionista por medio de su participación electoral, y la "politización" de un enfoque "economicista" que tuvo la comunidad inicialmente.

Los partidos políticos del área andina tienen un importantísimo papel que desempeñar en las elecciones directas, tal como ha ocurrido en el único otro antecedente relevante (el Parlamento Europeo).

Los partidos de los países andinos han tenido siempre en sus plataformas ideológicas nacionales el tema de la integración andina como uno de sus objetivos de política económica o política exterior, que generalmente han apoyado. Es de esperar que las elecciones directas presenten la oportunidad de refrendar este apoyo a través de las campañas electorales, que van a "politizar" al Grupo Andino. El resultado del debate público ha de significar, en la práctica, la difusión del mensaje de la comunidad andina y permitirá una participación que necesariamente significará una "democratización" de la integración regional.

5. LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL PARLAMENTO

La organización del Parlamento Europeo, desde el punto de vista operacional, se ha hecho con bases ideológicas, a través de todo el espectro de izquierda a derecha (incluso algunos que no se pueden catalogar). Esta estructuración se basa en las alianzas partidistas supranacionales que con los elementos ideológico-políticos rigen el ordenamiento operativo creando partidos paneuropeos tales como la Democracia Cristiana, la Socialdemocracia y otros.

El Parlamento Andino todavía tiene una estructuración de participación nacional, y toda su programación se basa en un sistema que minimiza los aspectos ideológicos y maximiza la representación de los intereses nacionales.

Las relaciones entre los partidos políticos andinos no ha significado todavía la creación de grupos ideológicos andinos en

la práctica, ni tampoco su formulación programática conjunta frente a la integración subregional. La aspiración participativa de los partidos en las instituciones políticas, necesariamente ha de significar, en primer lugar, la reorganización del Parlamento, y en segundo lugar, la formación de grupos ideológicos andinos.

6. ESTRUCTURA DEL NUEVO PARLAMENTO

Número de parlamentarios por país

Uno de los grandes logros de la Comunidad Europea ante las aspiraciones de integración fue la aceptación de que todos los países no son iguales y, por lo tanto, el principio de igualdad de representación nacional no se aplica, excepto en contadas ocasiones. Un electorado como el de Luxemburgo, no es comparable en tamaño con el de Alemania Occidental, de la misma forma que lo es, por ejemplo, el de Colombia y Ecuador. Un acuerdo político dio vía libre a la democracia demográfica en la que el número de escaños asignados a cada país es directamente proporcional a su número de habitantes.

La tradición latinoamericana está fuertemente identificada con la representación similar en los órganos internacionales sin importar el tamaño de su población. Obviamente, esta tradición no se puede mantener en un sistema andino de integración política con participación directa de un electorado a través de la urna, por la razón mencionada anteriormente.

Un Parlamento Andino con elecciones directas, necesariamente ha de significar un mayor número de parlamentarios en primer lugar, y en segundo, una distribución proporcional del número de escaños. En el caso del Parlamento Europeo, significó un escaño por número de ciudadanos que varía entre 300.000 y 700.000, lo que depende de las circunstancias de cada país. De acuerdo con este postulado, en el caso andino tendríamos 24 parlamentarios para Colombia y Perú con poblaciones de aproximadamente 30 millones, y los otros países, una proporción gradualmente disminuiría; por ejemplo, para Venezuela 24, para Ecuador 14 y para Bolivia 14, que significaría para estos últimos países un número mayor de

parlamentarios que compensaría su menor tamaño. El total de parlamentarios, de acuerdo con la anterior propuesta, sería de 100. Esto significa un Parlamento sustancialmente más grande que el actual.

7. PROGRAMA DEL NUEVO PARLAMENTO

Con elecciones directas, el Parlamento Andino no puede seguir siendo un Parlamento con reuniones de una semana al año, aunque su mesa directiva se reúna con más frecuencia.

Los parlamentos nacionales tienen generalmente una agenda que varía entre 70 y 100 días de trabajo en su calendario. Esta situación necesariamente implica un mayor número de actividades y un mayor presupuesto operacional.

El propósito de la apertura política del Parlamento Andino significa necesariamente la creación del máximo organismo representativo de la democracia andina, en un nivel jerárquicamente superior a los Parlamentos Nacionales. La asignación de recursos superiores a los actuales para responder apropiadamente a este nuevo reto democrático es la consecuencia lógica que ha de significar mayores esfuerzos financieros por parte de los países miembros.

Las actividades del nuevo Parlamento Andino significarían la puesta en práctica de los poderes de fiscalización y exhortación en función de un electorado participante en la función integracionista.

8. PRESIDENCIALISMO ANDINO Y PARLAMENTO ANDINO

Sostenemos que es este aspecto el que suscita mayor controversia y sin duda el más determinante en la configuración del Parlamento Andino.

Se considera fuera de discusión la conveniencia de que el órgano político de la integración andina tenga la mayor correspondencia posible con el sistema político común de la subregión, que es el régimen presidencial.

La manera de ser propia de este sistema político determina comportamientos electorales sui géneris, una psicología colectiva y una singular morfología institucional

que ya hemos comentado de manera especial.

En cuanto concierne al Parlamento Andino, la influencia del régimen presidencial debería tener las siguientes consecuencias:

—La duración del mandato de los representantes al Parlamento Andino será igual a la del Presidente del respectivo país miembro.

—Las elecciones directas para el Parlamento Andino se celebrarán en cada país el mismo día de las elecciones presidenciales.

Son incontables las ventajas del mecanismo propuesto.

Se aprovecha totalmente la infraestructura preexistente en cada Estado miembro para las elecciones presidenciales en cuanto a: organización, preparación y vigilancia electoral; recursos financieros, humanos y técnicos estatales; organización y trámite de los escrutinios hasta producirse la declaratoria formal de elección.

Se beneficia el Parlamento Andino con los mayores índices de participación electoral que caracterizan a las elecciones presidenciales.

Las elecciones para el Parlamento Andino adquirirán desde el primer momento dimensiones auténticamente nacionales. Su contemporaneidad con la elección presidencial seguramente convertirá al Parlamento Andino en un tema obligado de la campaña presidencial, redundará en un mayor compromiso del presidente electo con la integración subregional y ayudará a generar un vasto fenómeno de opinión en torno al tema.

La incidencia de las elecciones al Parlamento Andino en las elecciones presidenciales y viceversa, así como la coincidencia de los dos eventos electorales, comprometerán mayormente a los partidos políticos, aun contra su voluntad, en el ítem de la integración.

Será de esperar la tendencia hacia una mayor correspondencia política entre el Parlamento Andino y los órganos políticos de cada país miembro.

Se cumplen las premisas centrales de nuestra investigación: afinidad institucional nación/región, respeto a las tradiciones electorales de cada país miembro, sencillez de las reglas electorales.

En términos de menores costos, de facilidad de organización y de adopción por parte de cada país y de imagen para el Parlamento Andino, son indiscutibles las ventajas.

No congestiona el calendario electoral existente en cada país.

Operará un mecanismo automático de renovación parcial del Parlamento Andino, al ritmo de las elecciones presidenciales en cada país, muy saludable porque le permitirá reajustar su composición siempre en armonía con la situación política actual de todos los países asociados.

Al carecer el Parlamento Europeo de un mecanismo semejante, se producen desfases a lo largo de los cinco años de mandato fijo establecido para todos sus miembros, de manera que en ocasiones su composición política llega a alejarse de la real distribución de fuerzas partidistas existente en los países miembros de la Comunidad. El problema tiende a agudizarse porque el período fijo de los representantes del Parlamento Europeo choca no sólo con la dispersión de los calendarios electorales nacionales sino con la inestabilidad de los parlamentos de cada país.

Otra consecuencia se produce en beneficio de la continuidad de las tareas parlamentarias. Nunca habrá solución de continuidad en las labores como ocurre en el Parlamento Europeo, cuando se cumple en la misma fecha el mandato uniforme de cinco años de sus miembros.

Se simplifica considerablemente la tarea de regulación jurídica que es necesaria para poner en práctica las elecciones directas al Parlamento Andino. En el plano regional será suficiente con fijar unas cuantas disposiciones de carácter muy general. En el plano nacional, bastará con una ley que incorpore la norma regional y las adicionales con las materias específicas que se crea conveniente para completar la legislación electoral interna.

CONCLUSIONES

El Parlamento Andino se encuentra en pleno debate sobre el futuro de las elecciones directas, como inicio del modelo de integración política, mientras se hacen esfuerzos por rescatar el modelo de integración económica.

La Comunidad Europea nos ha demostrado que es posible lograrlo y que aún los nacionalismos y los "chauvinismos" más fanáticos que se dieron allí, pueden ser derrotados por las aspiraciones de libertad, democracia y bienestar de nuestros pueblos que sólo pueden realizar y mantener en ambos casos a través de la integración política, económica y social.

En el Parlamento Andino, las elecciones directas tendrán lugar a partir de 1994. Las experiencias del Parlamento Europeo serán una guía importante. Sin embargo, el régimen presidencialista que caracteriza el sistema de gobierno andino contrasta con un sistema parlamentario europeo.

Los principales puntos en discusión para la puesta en marcha de elecciones directas al Parlamento Andino son:

1. Un sistema electoral uniforme para los cinco países o conservación del régimen nacional.
2. Una fecha simultánea para elecciones en todos los países (con unas pequeñas variaciones), o celebrar éstas el día de las elecciones presidenciales en cada país individualmente.
3. El doble mandato para los parlamentarios con las ventajas que esta situación permite tal como, por ejemplo, un mayor vínculo con el Parlamento local o un mandato único con las ventajas de una dedicación exclusiva al Parlamento Andino.
4. Un Parlamento de características permanentes (calendario de aproximadamente 70 días) o uno menos costoso.
5. Número de escaños similar para todos o "uno con adecuados criterios de representación", que tienen en cuenta el tamaño del electorado y su capacidad de aporte presupuestal dependiendo de su grado de desarrollo.

ANEXO

Anteproyecto de Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de Representantes al Parlamento Andino.

Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Convencidos de que el Parlamento Andino es el medio adecuado de participación del pueblo andino para consolidar el proceso de integración subregional andina y para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos y de la democracia en los países miembros del Acuerdo de Cartagena; y,

De conformidad con el artículo 2o. del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979.

Conviene, por medio de sus representantes plenipotenciarios, en celebrar el siguiente:

"Protocolo Adicional de Elecciones Directas y Universales de Representantes al Parlamento Andino"

Artículo 1o. Los representantes al Parlamento Andino serán elegidos por sufragio universal y directo.

Artículo 2o. El número de representantes andinos elegidos por cada país miembro será el siguiente:

Bolivia	_____
Colombia	_____
Ecuador	_____
Perú	_____
Venezuela	_____

Artículo 3o.

1. Los representantes andinos serán elegidos por un período de 5 años.
2. El indicado período comenzará a contarse desde el día 29 de mayo del año en que se efectuó la elección.
3. Al término de su mandato, los representantes andinos pueden ser reelegidos.

Artículo 4o.

1. Los representantes andinos no estarán sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo. Votarán en forma individual y personal y actuarán en función de los

objetivos e intereses comunes de los países miembros.

2. Los representantes andinos gozarán de las inmunidades indicadas en el artículo 11 del Tratado de creación del Parlamento Andino.

Artículo 5o. El cargo de representante andino será compatible con el cargo de senador o diputado de los países miembros.

Artículo 6o.

1. El cargo de representante andino será incompatible con los siguientes cargos:

—Alto funcionario de un país miembro.

—Miembro, funcionario o empleado de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

—Magistrado, funcionario o empleado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

—Miembro del directorio, gerencia, funcionario o empleado de la Corporación Andina de Fomento o del Fondo Andino de Reserva.

—Funcionario o empleado de las instituciones comunitarias andinas o de los organismos especializados vinculados a ellas.

2. Adicionalmente, cada país miembro puede, hasta que entre en vigor el régimen electoral uniforme a que se refiere el artículo 7, inciso 2, dictar normas nacionales referentes a otras incompatibilidades.

3. Los representantes andinos que resulten comprendidos en las incompatibilidades previstas en los incisos 1 y 2, después de haber asumido su mandato, serán reemplazados de acuerdo con el artículo 11, inciso 1.

Artículo 7o.

1. El Parlamento Andino presentará a los países miembros una propuesta de régimen electoral uniforme.

2. Hasta que entre en vigor el procedimiento electoral uniforme y sin perjuicio de las normas contenidas en el presente Protocolo, el régimen electoral para los representantes andinos será establecido en cada país miembro por su legislación nacional.

Artículo 8o. Nadie puede votar más de una vez en cada elección para representantes andinos.

Artículo 9o.

1. El presidente del Parlamento Andino, en consulta con los presidentes de los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, fijará la fecha de las elecciones dentro de un plazo no menor de 60 días ni mayor de 90 días anterior a la fecha del inicio del período parlamentario.

2. La convocatoria será hecha por el presidente del Parlamento Andino, con una anticipación no menor de 180 días a la fecha fijada para las elecciones.

Artículo 10o. Hasta la entrada en vigor del régimen electoral uniforme a que se refiere el precedente artículo 7o., el Parlamento Andino será informado por los Tribunales Supremos Electorales de los países miembros, sobre los resultados oficiales de las elecciones de representantes andinos realizadas en los países miembros y, oportunamente, verificará las credenciales de los representantes andinos emitidas por los indicados Tribunales Supremos Electorales.

Asimismo, el Parlamento Andino resolverá cualquier reclamo que se pueda presentar en relación con las citadas credenciales.

Artículo 11o.

1. Hasta la entrada en vigor del régimen electoral uniforme a que se refiere el precedente artículo 7o., y con sujeción al presente Protocolo, cada país miembro establecerá normas destinadas a cubrir cualquier vacante que se pueda producir durante el período del mandato mencionado en el precedente artículo 3, por el resto de tal período.

2. Cuando ocurra una vacante en virtud de la aplicación de una norma legal de un país miembro, éste informará al Parlamento Andino, el cual tomará nota del tal hecho.

En cualquier otro caso, el Parlamento Andino declarará la vacante, e informará al Tribunal Supremo Electoral que haya emitido la credencial del representante andino cuyo cargo haya sido declarado vacante.

Artículo 12o. Corresponderá al Parlamento Andino, la interpretación y reglamentación de las normas del presente Protocolo.

Artículo 13o. El Parlamento Andino tendrá su sede en la ciudad de..... República de.....

Artículo 14o. Este Protocolo no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los países miembros del Acuerdo de Cartagena, o que llegaren a serlo, podrán ser parte del presente Protocolo.

Artículo 15o. El presente Protocolo permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena y no podrá ser denunciado en forma independiente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Protocolo.

Artículo 16o. El presente Protocolo estará sujeto a ratificaciones por los Estados signatarios. Entrará en vigor cuando haya sido ratificado por todos los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de....., el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.

Artículo 17o. La primera convocatoria de representantes andinos será efectuada por el Presidente del Parlamento Andino en el mes de septiembre siguiente a la entrada en vigencia del presente Protocolo; la elección de representantes andinos se realizará en el mes de marzo del año siguiente.

En fe de lo cual, los plenipotenciarios, habiendo depositado sus plenos poderes que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Protocolo en nombre de sus respectivos gobiernos.

Hecho en la ciudad de....., a los días del mes de..... de mil novecientos noventa y en cinco ejemplares originales, igualmente auténticos.

BIBLIOGRAFIA

Elecciones directas en el marco del nuevo rol del Parlamento Andino, documentos y autores varios, editado por el Parlamento Andino y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 24-28 de noviembre de 1987.

Documentos y conclusiones del Seminario sobre Elecciones directas en parlamentos regionales, editado por el Parlamento Andino, la Universidad de Los Andes y el Centro Colombiano de Estudios Europeos, Bogotá, 1987.

Parlamento Andino, publicación de la Secretaría Ejecutiva, Bogotá, 1988.

Parlamento Andino, Sexto Periodo de Sesiones Ordinarias, Bogotá, 1987.

EL PARLAMENTO EUROPEO: RETRATO DE UNA INSTITUCION SINGULAR*

OTTO SCHMUCK**

1. DIEZ AÑOS DE PARLAMENTO EUROPEO DIRECTAMENTE ELEGIDO

El Parlamento Europeo es una institución sin precedentes. Los actuales 518 diputados, pertenecientes a los 12 países miembros de la Comunidad son elegidos desde 1979¹ por sufragio universal directo. Ninguna otra organización internacional está provista de una legitimación democrática comparable.

A través de ello, se puede percibir que la CE adquiere cada vez más importancia para los 324 millones de ciudadanos que la pueblan. Particularmente, la conclusión del mercado interior europeo previsto para 1992² tiene para los ciudadanos comunitarios consecuencias tan importantes que la mayoría de ellos consideran que es indispensable la legitimación democrática de las decisiones que en un futuro se adopten a nivel de los Doce.³

El análisis del status del Parlamento Europeo, desde que fue elegido por primera vez por sufragio directo en 1979, demuestra que los diputados europeos han logrado en estos diez años ampliar sus

competencias y ejercer influencia aún en ámbitos donde todavía no le han sido concedidas atribuciones parlamentarias.⁴ El prestigio de esta institución ha aumentado tanto en el interior de la Comunidad como en otros Estados. Esto se manifiesta en el hecho de que numerosas personalidades políticas extranjeras buscan ponerse en contacto con los parlamentarios europeos, entre ellos el que fue presidente de Egipto, Anwar al-Sadat; el ex presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan; el líder palestino, Yasser Arafat, y el ex presidente argentino, Raúl Alfonsín.

El presidente Alfonsín puso de relieve, el 24 de octubre de 1984, durante su visita al Palais de l'Europe en Estrasburgo, la importancia simbólica del Parlamento Europeo, del cual afirmó "representa para un latinoamericano el extraordinario éxito de tres objetivos, la unidad, la democracia y la superación de los antagonismos que hasta hace poco desgarraban al Viejo Continente".⁵

A pesar de sus múltiples logros, el Parlamento Europeo es para muchos ciudadanos una entidad aún desconocida. Las encuestas demuestran que tan sólo la mitad de éstos ha leído o escuchado algo sobre el Parlamento Europeo en los últimos tiempos.⁶ Sin embargo, los que han examinado esta institución más de cerca se muestran fascinados por el Parlamento Europeo. Casi todo en él es diferente de lo que se conoce de los parlamentos nacionales.

• Los 518 diputados europeos que lo integran representan a los 320 millones de habitantes de la CE y deliberan en nueve lenguas oficiales.

* Tomado de la Revista Integración Latinoamericana No.146-147-1989

** Investigador del Institut F. Europäische Politik, Bonn.

La introducción de elecciones europeas por sufragio directo se basa en "La resolución y el acta para la introducción de elecciones directas de los diputados de la Asamblea", del 20 de septiembre de 1976, véase **El Boletín Oficial de la CE**, No.278/1976, pág. 1.

² En julio de 1987 entró en vigor el Acta Única Europea en la cual los doce estados europeos se comprometen a completar el mercado interior antes del 31 de diciembre de 1992.

³ Según los resultados de una encuesta representativa encargada por la Comisión de la CE, 53 por ciento de los ciudadanos de la CE estarían de acuerdo en que en 1992 sea instalado un gobierno europeo que fuese responsable frente al Parlamento Europeo; véase Comisión de la CE (compilador), **Barómetro de Europa**, No.30, diciembre de 1988, cuadro A17.

⁴ Sobre este aspecto han realizado un amplio proyecto de investigación el Instituto para la Investigación sobre la integración de Hamburgo y el Instituto para Política Europea de Bonn, con la ayuda financiera de la Fundación Volkswagenwerk; véase Grabitz y otros, 1988.

⁵ Cita: **Boletín Oficial de la CE**, Debates del Parlamento Europeo, Apéndice 2-318, pág. 84.

⁶ Comisión de la CE (compilador), **Barómetro Europeo**, No.30, diciembre de 1988, 51.

• Más de sesenta partidos se reúnen en el Parlamento Europeo distribuidos en ocho grupos parlamentarios distintos. Las votaciones pasan frecuentemente por encima de los límites de los grupos y de las nacionalidades.

• Las actividades del Parlamento Europeo se reparten en tres lugares de trabajo distintos: en Estrasburgo tienen lugar las sesiones plenarias, en Bruselas se reúnen los grupos parlamentarios y las comisiones, y en Luxemburgo se encuentra la administración del Parlamento Europeo.

• En cuanto al contenido, los 518 diputados se dedican a tratar una gran cantidad de temas de actualidad y notoria importancia; éstos van desde la reforma institucional de la Comunidad a la política tecnológica, el hambre en el mundo y el respeto de los derechos humanos, pasando por la política agraria y comercial.

• El carácter políticamente multifacético del Parlamento Europeo se pone también de manifiesto en la diversidad de idiosincrasias y nacionalidades de las personalidades que hasta ahora han ocupado la presidencia del mismo: después de Simone Veil, liberal francesa, siguieron el socialista holandés, Pieter Dankert y el demócrata cristiano francés, Pierre Pflimlin. Desde 1987 hasta 1989 ostenta este importante puesto Lord Plumb, del Partido Conservador inglés.

Características de esta índole hacen que el Parlamento Europeo parezca más variado e interesante si se lo compara con la vida cotidiana de una representación nacional. No obstante, resulta difícil, en muchas ocasiones, transmitir la labor realizada a los electores europeos debido a la complejidad de los procesos necesarios para adoptar decisiones, la cantidad de temas tratados y la abundancia de los argumentos expuestos. Los ciudadanos suelen comparar el Parlamento Europeo con sus órganos legislativos nacionales y consecuentemente, se sienten desconcertados. Existen grandes diferencias entre las representaciones a nivel nacional y a nivel europeo y tampoco se puede comparar la CE con los Estados miembros de la CE en lo referente a competencias y estructuras institucionales.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO EN EL SISTEMA POLITICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

a) La creciente importancia de la Comunidad Europea

La Comunidad Europea ha proporcionado muchas ventajas a sus ciudadanos. Su existencia ha conseguido que:

—Desde hace más de 40 años reine la paz en Europa;

—Los ciudadanos de la CE estén abastecidos de una cantidad de alimentos suficiente, aunque esto les suponga gastos considerables;

—La CE sea la potencia comercial más grande del mundo, por delante de Estados Unidos y Japón;

—Europa Occidental ocupe ahora como antes un puesto de primera categoría en el ámbito económico y tecnológico.

Al mismo tiempo, la CE nunca se ha dado por satisfecha con lo alcanzado sino que, por el contrario, siempre ha desarrollado nuevas actividades. Sobre todo, los efectos de la realización del mercado interior hacen que hoy día Europa esté en boca de todos. El Tratado Constitutivo de la CEE de 1957, ya en su preámbulo establecía como objetivo principal de la nueva unión que los seis Estados fundadores, —Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda— “por medio de la acción común aseguren el progreso económico y social, suprimiendo las barreras que separan a Europa”. Detrás de esto estaba la idea de que, en un gran mercado interior, las condiciones para la producción y el comercio traerían importantes ventajas para todos los participantes.

Empero, estas ventajas sólo se podrán aprovechar en toda su amplitud cuando se complete el mercado interior. Según los cálculos del “Informe Cecchini”, encargado por la Comisión de la CE, la eliminación de todos los obstáculos para el comercio en el interior de la CE proporcionará un empuje económico de alrededor de 5 por ciento al producto bruto interno comunitario, un ahorro de costos de hasta 250 mil millones de dólares y la creación de nuevos puestos de trabajo en una magnitud comprendida entre un 1,8 hasta un

máximo de 5 millones.⁷ Estas perspectivas favorables han tenido como resultado que tanto los sectores políticos nacionales y europeos como los representantes de la economía y de los sindicatos apoyen casi unánimemente el propósito de crear un mercado interior, aunque pongan acentos diferentes en el desarrollo de cada uno de los casos particulares.

La realización del mercado interior para 1992 es sólo uno de los muchos campos de acción de la CE. Los responsables políticos de los Estados de la CE perciben de manera cada vez más clara que muchos problemas esenciales del presente y del futuro no podrán ser resueltos a escala nacional. Las contaminaciones del agua y del aire, por ejemplo, no se acaban en las fronteras. Una moneda estable sólo se puede obtener en coordinación con otros países y también el problema central de los 16 millones de desocupados que existen actualmente en la CE tiene una dimensión internacional. Por un lado, los países de Europa Occidental dependen, para mantener el nivel de vida alcanzado, del suministro de materias primas a precios favorables y de la posibilidad de vender sus productos en otros mercados internacionales. Por otro, tienen que admitir en sus mercados los productos elaborados y semielaborados de países con bajos salarios, con las consiguientes consecuencias negativas para una porción de su población activa, concretamente en las industrias europeas del textil o del cuero.

Por eso parece muy lógico que los Estados de la CE tomen sus decisiones conjuntamente de manera cada vez más frecuente. Esto corresponde enteramente a los objetivos fundacionales de la CE, puesto que en el Tratado de la CE se dice explícitamente que las partes contratantes tienen el firme propósito “de crear las bases para una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos”.

Entre estas bases se incluye también la existencia de procedimientos democráti-

cos y eficaces para tomar decisiones en las cuales tiene una importancia particular contar con un Parlamento Europeo directamente elegido por los ciudadanos.

b) Los procedimientos de toma de decisiones en el seno de la CE

Los procedimientos de toma de decisiones son en “Europa” complicados y además, según lo que se decida, están regulados de manera diferente. Para legislar, fijar el presupuesto o concluir tratados internacionales existen procedimientos diferentes.⁸

Esta complejidad de los procesos de toma de decisiones europeos tiene su origen, por un lado, en la configuración de los contenidos de los tratados constitutivos de la CE de 1951-1957 y, por otro, en el posterior desarrollo de la Comunidad. La distribución, bien ideada por los fundadores, de funciones entre los organismos establecidos entonces preveía: una participación esencial en ella de la representación de los Estados miembros que debía en principio ser votada por la mayoría (“Consejo de Ministros”), un fuerte órgano de administración europea a la que se le confiaban funciones ejecutivas y de poder de iniciativa (Comisión) y también un organismo parlamentario con funciones deliberantes y de control⁹ (Asamblea).

Esta “Asamblea” se autodenominó, a partir de 1958, Parlamento Europeo. No disponía en esta fase inicial —aparte de la posibilidad de destituir a la Comisión— de ningún tipo de competencias para la toma de decisiones. Sin embargo, en los textos del Tratado estaba prescrita su elección universal y directa por los pueblos europeos. Recién en 1979 —es decir más de veinte años después de la fundación de la CE— se cumplió con esta obligación contractual, al realizarse las primeras elecciones europeas.

El equilibrio institucional previsto en los acuerdos de 1951-1957 sufrió alteracio-

⁷Este informe fue realizado bajo la dirección de Paolo Cecchini por encargo de la Comisión de la CE y fue hecho público en abril de 1988.

⁸Para más detalles, véase De Ruyt (1987) y Grabitz y otros, 1988.

⁹Véanse los artículos 137-209 del Tratado de la CEE.

nes, con el transcurrir de los años, en perjuicio de la Comisión y del Parlamento Europeo en la medida en que los gobiernos nacionales representados en el Consejo de Ministros adquirieron más influencia. En este sentido tampoco pudo modificar mucho esta situación el otorgamiento, en 1975 y 1987, de mayores competencias al Parlamento Europeo.

Un problema particular para los parlamentarios europeos surge del hecho de que los Estados miembros, con frecuencia, toman decisiones de alcance comunitario sin conferir a la CE las competencias para hacer lo propio.¹⁰ A través de este pragmático procedimiento se han conformado, entre la CE y sus Estados miembros, condiciones legales y procedimientos para la toma de decisiones que resultan muy complicados y en los cuales los órganos ejecutivos nacionales ocupan con regularidad una posición fuerte mientras que los organismos de la Comunidad, es decir el Parlamento Europeo y la Comisión, han sido relegados en su gravitación política.

Los principales órganos que actúan en los procedimientos para la toma de decisiones de la CE son: el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión y el Parlamento Europeo. Junto a ellos destacan el Comité Económico y Social, y el Tribunal Europeo de Justicia.

•En el Consejo Europeo se reúnen normalmente dos veces por año los doce jefes de Estado y de gobierno de la CE, y el presidente de la Comisión. En estas reuniones se adoptan resoluciones fundamentales para el futuro de la Comunidad y se delibera sobre cuestiones particularmente problemáticas en las cuales el Consejo de Ministros no ha podido ponerse de acuerdo.

•El Consejo de Ministros —también llamado simplemente Consejo— está constituido por los representantes de todos los gobiernos de la CE. En lo relativo a la toma de decisiones es el órgano más importante de la CE. En relación con la legislación comunitaria, tiene la potestad

de decisión al final del procedimiento, así como la de elaborar el presupuesto junto al Parlamento Europeo.

•La Comisión de la CE está compuesta por 17 figuras políticas nombradas de mutuo acuerdo por los gobiernos nacionales. Según los tratados tiene tres tareas fundamentales: es el único órgano con poder de iniciativa, controla el cumplimiento de los tratados y pone en práctica las decisiones una vez adoptadas.

•El Parlamento Europeo comprende 518 diputados de los doce Estados europeos y se elige desde 1979 por períodos de cinco años por sufragio directo de los ciudadanos de los países de la CE. Según el Tratado de la CE, el Parlamento Europeo debe ejercer control sobre la Comisión y aconsejar al Consejo en sus decisiones. Como señalaremos detalladamente a continuación, el Parlamento ha podido ampliar considerablemente sus competencias en los últimos años, sobre todo en los sectores del presupuesto y de los tratados referentes a la política de desarrollo, así como también en lo relacionado con la admisión de nuevos Estados en la CE.

•El Comité Económico y Social, en el que están representadas las agrupaciones sociales (organizaciones patronales y de asalariados, organizaciones de la vida social, etcétera), tiene también funciones consultivas y debe ser oído por el Consejo antes de tomar decisiones importantes.

•El Tribunal Europeo de Justicia vigila la observancia del derecho de todos los actos de la Comunidad. Está compuesto por 13 jueces que son nombrados por los gobiernos nacionales de mutuo acuerdo.

La distribución de poderes entre los organismos de la CE presenta un déficit democrático considerable debido a la débil posición del Parlamento Europeo. Este déficit se acentuará en un futuro próximo, a menos que se realicen los cambios oportunos: antes de fines de 1992 deberá ser completado el mercado interior europeo y los expertos suponen que en ese momento el 80 por ciento de las leyes económicas nacionales —y posiblemente también

en materia de legislación social y fiscal — se basarán en proyectos de ley de la CE.¹¹ En la búsqueda de decisiones sobre estas leyes de la Comunidad, el Parlamento Europeo tiene sólo funciones consultivas.

A pesar de este déficit evidente de las oportunidades de participación en la promulgación de las leyes de la CE, el Parlamento Europeo puede en la actualidad influir de muchas maneras en el proceso de toma de decisiones y realizar importantes trabajos en favor del buen funcionamiento de la CE.

c) Las funciones del Parlamento Europeo

Las expectativas de los electores frente al Parlamento Europeo deben ser realistas. Cabe tener en cuenta tanto las particularidades de la Comunidad Europea como las condiciones de trabajo y las posibilidades de acción de los diputados europeos.

Esto no es así frecuentemente, ya que las expectativas frente al Parlamento Europeo se orientan según las experiencias que han tenido tanto los electores como los diputados con sus parlamentos nacionales. Estos tienen en Europa Occidental un papel central:¹² por lo general, se deben pronunciar sobre la elección del gobierno o, al menos, del jefe de gobierno, adoptan todas las leyes importantes y deciden en lo relacionado con los gastos y los ingresos del Estado. Además, sólo con su consentimiento se ponen en práctica los acuerdos referentes a la política exterior, al tiempo que ejercen un amplio control político sobre todas las actividades estatales. Debido a su gran importancia existe una intensa comunicación entre parlamentarios, electores y grupos de interés. En consecuencia, las funciones de los parlamentos nacionales de Europa Occidental se refieren, la mayoría de las veces, a la elección de los gobiernos, promulgación de las leyes, y labores de control y mediación.

Los parlamentos nacionales de Europa Occidental consideran que su tarea principal consiste en elegir un gobierno capaz de ejercer sus funciones. Una vez realizado esto, lo primordial es apoyar a este gobierno en sus funciones. No se efectúa un control del gobierno en su totalidad. A lo sumo, la oposición tiene interés en practicar una crítica sin miramientos. En lugar de la separación de los tres poderes, ejecutivo, legislativo, y judicial,¹³ que existe desde la época de la ilustración, se ha producido de este modo un entrelazamiento entre la mayoría del Parlamento, el Gobierno y la Administración.

El sistema político de la CE corresponde mucho más, desde el comienzo, al esquema tradicional de separación de poderes, porque en este caso el Parlamento Europeo en su totalidad puede ejercer un control frente al poder ejecutivo. Sin embargo, hay que señalar que el Parlamento Europeo no se ha convertido hasta ahora en el legislador europeo, ya que sobre las leyes de la Comunidad, que se denominan reglamentos y directivas, deciden siempre en última instancia los gobiernos nacionales y a puertas cerradas.

Sería pues erróneo y al mismo tiempo improcedente pretender trasladar mecánicamente modelos nacionales europeos al nivel propiamente comunitario. En la comunidad no existe un gobierno europeo en relación con el cual el Parlamento pueda actuar, y tampoco dispone el Parlamento Europeo de competencias decisorias en materia de legislación comunitaria.

No por ello, sin embargo, el Parlamento Europeo deja de tener influencia en la CE, aunque para medir su eficacia haya que utilizar criterios diferentes de los que se usan para las representaciones nacionales. Teniendo en cuenta las particularidades de la CE, las tareas fundamentales del Parlamento Europeo se pueden ordenar en

¹¹Estas cifras fueron mencionadas por el presidente de la Comisión, Jacques Delors, en junio de 1988, ante el Parlamento Europeo.

¹²Sobre la imagen del Parlamento en Europa Occidental, véase Bagehot (1867).

¹³Muy importantes para la diferenciación de los tres poderes fueron los trabajos de John Locke y de Montesquieu.

¹⁰Por ejemplo, la CE no tiene competencias en materia de Cooperación Política Europea, ni tampoco en lo relativo al Sistema Monetario Europeo.

tres esteras de actividades, que también se pueden denominar funciones del Parlamento Europeo.¹⁴

•La estructuración política comprende aquellas actividades del Parlamento Europeo que tienen por finalidad ejercer influencia sobre los responsables políticos de la CE. Las resoluciones sobre la política agraria, las interpelaciones referentes a la política de educación, la participación en el procedimiento presupuestario o también las resoluciones para aprobar la gestión de la Comisión, se pueden clasificar entre ellas. La estructuración política comprende tres sectores: iniciativa, decisión y control. También a los parlamentos nacionales se les puede atribuir este tipo de función.

•Esto es diferente en la función de estructuración del sistema. Esta tiene por meta el perfeccionamiento del sistema político de la CE. Esto está relacionado tanto con el cambio en el proceso de toma de decisiones como con el cambio en la distribución de competencias entre la CE y los Estados miembros. Los parlamentos nacionales no ejercen esta función o lo hacen en muy pequeña medida, porque los diferentes Estados apenas si se siguen desarrollando en sus estructuras y competencias institucionales.

•Por último, la tercera función se refiere a la relación entre diputados y electores. Justamente, en un sistema que se propone perfeccionarse parece importante que procesos de largo alcance como, por ejemplo, la realización del mercado interior en 1992 sean compartidos por los ciudadanos y puedan también ser influidos por éstos. En esto tiene especial importancia el Parlamento Europeo porque desde 1979 es expresión directa de la voluntad popular. Sin embargo, hay que señalar las particulares dificultades que existen en la comunicación entre diputados y electores, ya que un diputado europeo representa a 620.000 electores (en comparación, un diputado del Parlamento alemán representa sólo a 120.000 ciudadanos).

La clasificación de las diferentes actividades en las tres funciones es a menudo difícil, ya que se pueden presentar superposiciones entre los tres sectores.

3. ESTRUCTURAS Y SISTEMA DE TRABAJO DEL PARLAMENTO EUROPEO

a) Las competencias parlamentarias

La opinión que se oye con frecuencia de que "el Parlamento Europeo no tiene competencias" es evidentemente falsa. Antes bien, participa en casi todas las decisiones del sistema de la CE de una u otra manera. Su capacidad de influir los resultados de los procedimientos de toma de decisiones es sin embargo poco satisfactoria en algunos sectores pues le faltan algunas competencias esenciales. No obstante, ha podido fortalecer su posición claramente desde la primera elección europea de 1979. Para los diputados europeos y muchos observadores avanza este proceso muy lentamente mientras otros previenen contra una prisa excesiva.

Las posibilidades que tiene el Parlamento Europeo de ejercer influencia sobre la legislación, establecer el presupuesto, controlar el cumplimiento de las decisiones adoptadas en la política exterior y en el nombramiento de la Comisión de la CE son —como mostraremos a continuación— según los casos, muy variables:

La posición del Parlamento en la decisión sobre las leyes de la CE, "reglamentos" y "directivas", es débil ahora como antes. No obstante, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, fue fortalecida su posición en algunos sectores de la legislación de la CE. Sobre todo en los actos jurídicos para realizar el mercado interior europeo se ha introducido un procedimiento nuevo y muy complicado para la colaboración entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que fortalece su posición mediante la implantación de una segunda lectura. El Consejo sigue teniendo, empero, antes como ahora, el poder de decisión último en todos los casos. Sin

embargo, el Parlamento puede pedir modificaciones o rechazar la medida, obligado de este modo al Consejo, que tiene en principio que adoptar sus medidas por mayoría, a hacerlo por unanimidad. La posición del Parlamento está estructurada de tal manera que puede impedir decisiones que considera perjudiciales pero no está facultada para hacer avanzar soluciones constructivas.

El Parlamento Europeo forma junto con el Consejo la instancia que tiene las atribuciones presupuestarias. Los derechos más importantes del Parlamento, en este ámbito, están relacionados con la elaboración del presupuesto de la CE. Este alcanza actualmente una cifra del orden de los 50 mil millones de dólares. La firma del presidente del Parlamento es suficiente para que el presupuesto pueda entrar en vigor. Los diputados ya han negado en dos ocasiones su consentimiento al mismo, lo cual tuvo como consecuencia que se debiera efectuar de nuevo el complicado procedimiento presupuestario y que el nuevo presupuesto sólo pudiese entrar en vigor con considerable retraso.

Además, el Parlamento tiene competencias particulares para decidir sobre aquel 30 por ciento de los fondos de la CE cuya adjudicación no se deriva forzosamente de los acuerdos ("gastos no obligatorios"). Entre éstos figuran los fondos de la política social y regional, la colaboración con los países en desarrollo, la protección ambiental y el sector educativo. Sobre los gastos relacionados con la política agrícola de la CE ("gastos obligatorios"), que comportan alrededor de dos tercios del presupuesto, el PE no tiene ninguna capacidad decisoria.

El Parlamento ha utilizado sus competencias presupuestarias, de las que goza desde 1979, para promover acciones tales como la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo, el emprendimiento de prometedores proyectos tecnológicos, la adopción de medidas que sirven para combatir el hambre en el mundo y para el intercambio de estudiantes y jóvenes empresarios. De este modo ha podido dar importantes impulsos al desarrollo de la CE.

También tienen gran importancia las competencias de control parlamentario. Los diputados europeos pueden interpelar a la Comisión, al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el Consejo. De este modo les es posible hacer accesibles a la discusión pública todos los ámbitos de las actividades europeas, llamar la atención sobre irregularidades y hacer sugerencias para mejorar las cosas. Desde 1979 se hace cada vez más uso de este derecho de interpelación. Otro instrumento de control consiste en que el Parlamento Europeo dé anualmente su visto bueno al informe que ha hecho la Comisión de la ejecución presupuestaria. El debate sobre este punto sirve para hacer un amplio inventario político de las acciones realizadas por la Comisión.

La Comisión tiene cada vez más en cuenta para su actuación las peticiones de los diputados, ya que el arma más fuerte que el Parlamento tiene siempre es la posibilidad de presentar una moción de censura contra ella "por su gestión", que en caso de presentarse y resultar aprobada, obliga a la Comisión a dimitir colectivamente. El Parlamento Europeo no ha hecho aún uso de esta posibilidad ya que por lo general se considera aliado de la Comisión frente al Consejo. En este contexto tiene también importancia el hecho de que pueda destituir a la Comisión pero no esté facultado para designar una nueva. Esto lo efectúan, de acuerdo con los tratados, los gobiernos nacionales "de común acuerdo".

En la política exterior, el Parlamento Europeo contribuye a la transparencia de la política europea mediante interpelaciones a la Comisión de la CE, al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores, y por medio de misiones de observación y aprobación de resoluciones, por ejemplo, sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. En esto tienen también mucha importancia los encuentros de parlamentarios europeos con representantes de otras agrupaciones de Estados: anualmente tienen lugar, dentro del marco de la Asamblea Paritaria CE-ACP, reuniones con los representantes de 66 Estados de África, del Pacífico y del Caribe, con los cuales la CE mantiene relaciones particu-

¹⁴Estas funciones fueron definidas dentro del marco del proyecto de investigación descrito en la nota 4. Para ello también fueron tenidos en cuenta los resultados de la investigación de las "legislaturas" norteamericanas.

larmente estrechas.¹⁵ Cada dos años se reúne en sesión también la Conferencia Interparlamentaria CE-Latinoamérica, sucesivamente en el ámbito de la CE y en América Latina.

Además de ello, el Parlamento Europeo hace las veces de árbitro moral y de iniciador de nuevas ideas en el ámbito de la política exterior. La nueva competencia de co-decisión, junto al Consejo, en materia de acuerdos relacionados con la política del desarrollo de la CE ("Convenios de Asociación") y sobre ingresos a la Comunidad, del que dispone desde julio de 1987, puede además, en el caso de que se presente una situación favorable, servir para llevar adelante los objetivos de esta institución.

En la designación de la Comisión de la CE, el Parlamento Europeo participa hasta ahora en una medida muy insuficiente. Los 17 miembros de este órgano son designados por los gobiernos de los Estados miembros "de común acuerdo". No obstante, conforme a un convenio de los gobiernos de junio de 1983, debe ser consultado previamente. En círculos parlamentarios se examina detenidamente la posibilidad de utilizar el existente derecho de censura frente a la Comisión, para proporcionar a la Comisión, una vez designada, un apoyo parlamentario mediante un debate de investidura periódico que pueda servir, en su caso, para negárselo.

Al enumerar las atribuciones del Parlamento hay que señalar las competencias para decidir los temas a tratar, los cuales determinan en alto grado el contenido de las sesiones plenarias del Parlamento: éste puede tratar todas las cuestiones que le interesen, puede nombrar delegaciones para controlar irregularidades y puede designar comisiones investigadoras. Por ejemplo, han dado pruebas de tener gran importancia los debates anuales sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, así como los debates del Parlamento Europeo sobre la política de seguridad. Cabe destacar, asimismo, la creación de comisiones investigadoras que se han ocupado de

cuestiones tan disímiles como los excedentes agrarios de la CE, los toneles de veneno de Seveso y sobre la situación de la mujer en la sociedad.

Esta panorámica global revela que la estructura de las competencias del Parlamento Europeo es muy variada según las cuestiones que son objeto de decisión. Mientras que en lo referente a los nuevos ingresos a la CE, los convenios de asociación de la CE con terceros Estados o la elaboración del presupuesto el Parlamento Europeo puede colaborar en la toma de decisiones, en lo relacionado con la legislación carece de atribuciones. La afirmación global de que el Parlamento Europeo carece de competencia resulta, de todas formas, insostenible.

b) El ámbito de trabajo del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo tiene tres lugares de trabajo. En Estrasburgo celebra una vez por mes una sesión plenaria que dura una semana. En Bruselas, la capital belga, se reúnen las comisiones y los grupos parlamentarios y en Luxemburgo tiene su sede la Secretaría General con sus casi 3.000 funcionarios.

El mantenimiento de tres lugares de trabajo dificulta considerablemente las actividades parlamentarias: los diputados pierden mucho tiempo debido a los desplazamientos que deben efectuar, los expedientes tienen que ser transportados y la información a los medios de comunicación también se ve afectada porque los periodistas se ven imposibilitados de dar cobertura informativa a todas las reuniones. Los mismos diputados del Parlamento Europeo han manifestado su deseo de establecer un único lugar de trabajo y muchos de los parlamentarios opinan que éste debería ser Bruselas, porque allí tiene su sede la Comisión y también el Consejo suele reunirse en la capital belga. Además, debido a la cantidad de periodistas europeos acreditados en la capital belga, se espera obtener allí una mayor resonancia en los medios de comunicación que en Estrasburgo.

El Parlamento prepara intensamente su trabajo en 18 comisiones. Las esferas de trabajo corresponden en general a las de los parlamentos nacionales: es así que existe, por ejemplo, una Comisión de Asuntos Políticos que se ocupa principalmente de las cuestiones relacionadas con la política exterior, una Agrícola, otra de Asuntos Económicos y Monetarios, una que se ocupa del Presupuesto y otra del Reglamento. Al contrario de muchos parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo ha creado, ya desde su primera legislatura, una Comisión para los Derechos de la Mujer. Las comisiones demandan numerosas consultas a expertos y de este modo contribuyen a que se comprenda mejor su situación en los diferentes Estados de la CE.

Comisiones del Parlamento Europeo

- Comisión de Asuntos Políticos.
- Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Comisión de Presupuestos.
- Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial.
- Comisión de Energía, Investigación y Tecnología.
- Comisión de Relaciones Económicas Exteriores.
- Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos Cívicos.
- Comisión para Asuntos Sociales y Empleo.
- Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio.
- Comisión de Transportes.
- Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores.
- Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Información y Deportes.
- Comisión de Desarrollo y Cooperación.
- Comisión de Control Presupuestario.
- Comisión de Asuntos Institucionales.
- Comisión de Reglamento, Verificación de Credenciales y de Inmunidades.
- Comisión de Derechos de la Mujer.
- Comisión de Peticiones.

c) El sistema electoral europeo y la estructura política

Hasta ahora no existe para las elecciones europeas una legislación electoral co-

mún. Por lo tanto, se aplican los procedimientos electorales nacionales. El fundamento jurídico de este procedimiento está contenido en el acta europea relativa a la elección de los representantes que fue aprobada por el Consejo de Ministros de la CE el 20 de septiembre de 1976¹⁶. Esta disposición establece que los Estados Miembros son responsables de la organización jurídica concreta de los comicios.

La causa del fracaso que han tenido hasta la fecha los intentos de unificar la legislación electoral en Europa reside en las diferentes tradiciones políticas y sociales de los doce Estados miembros de la CE. Por ejemplo, la cuestión de la mayoría de edad está regulada de manera diferente en cada uno de los casos. En algunos de los estados europeos existe el hábito de celebrar las votaciones en días laborables mientras en otros los comicios tienen lugar los domingos. Los británicos, y también los franceses, utilizan tradicionalmente el sistema electoral mayoritario, según el cual resultan electos los candidatos que han obtenido la mayoría de los votos en un distrito electoral. Como los votos de los candidatos que han sido derrotados no cuentan para nada, los partidos pequeños se ven perjudicados por este sistema electoral.

En la mayoría del resto de países se aplica el sistema electoral proporcional, en el cual los mandatos se distribuyen entre los partidos en proporción a los votos recibidos. Este sistema concede a los partidos pequeños la posibilidad de estar representados en el Parlamento Europeo. Una ley electoral de carácter europeo que merezca este nombre tendría que tener en cuenta estas particularidades sin perder su carácter homogéneo.

En la lucha electoral, normalmente se encuentran en primer plano los partidos políticos. Estos, con sus programas y candidatos, deben presentar a sus electores una oferta atractiva para conseguir una proporción de votos lo más alta posible. En el Parlamento Europeo están representados casi 80 partidos pertenecientes a los doce Estados miembros que representan

¹⁵La Asamblea Paritaria ACP-EC está formada por parlamentarios de ambas regiones. La composición y las tareas de esta institución están estipuladas en el artículo 25 del Convenio de Lomé.

¹⁶Boletín Oficial de la CE, No.L 278/1976. pág. 1.

Cuadro 1. La composición política del Parlamento Europeo, octubre de 1988

Grupos	Total	Bélgica	República Federal de Alemania	Dinamarca	España	Francia	Gran Bretaña	Grecia	Italia	Irlanda	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal
Grupo Socialista	165	8	33	3	28	20	33	10	12	—	2	9	7
Grupo PPE (Demócrata-Cristianos)	115	6	41	1	1	10	—	8	27	6	3	8	4
Grupo Demócrata Europeo	66	—	—	4	17	—	45	—	—	—	—	—	—
Grupo de Comunistas y afines	48	—	—	2	3	10	—	4	26	—	—	—	3
Grupo liberal, Democrático y Reformista	44	5	—	2	2	12	—	—	6	1	1	5	10
Grupo de Alianza Democrática (Gauilista y Aliados)	29	—	—	—	—	19	1	1	—	8	—	—	—
Grupo Arco Iris	20	4	7	4	1	—	—	2	—	—	—	2	—
Grupo de Derechas Europeas	17	—	—	—	—	10	1	1	5	—	—	—	—
No inscritos	14	1	—	—	8	—	1	—	3	—	—	1	—
Total	518	24	81	16	60	81	81	24	81	15	6	25	24

allí sus diversos objetivos políticos y rasgos culturales. Para destacar el carácter político del Parlamento Europeo, se decidió, ya al fundar esta institución, que los diputados no debían ocupar sus escaños agrupados conforme a sus países de origen sino que debían hacerlo según sus afiliaciones partidarias.

Con frecuencia resulta muy difícil determinar a priori cuál será la actitud de los parlamentarios para lograr una mayoría en las votaciones de las sesiones plenarias y en las comisiones, debido a la gran cantidad de posiciones representadas. La diversidad política del Parlamento Europeo cubre un gran espectro que va desde los comunistas, pasando por los socialistas, los verdes, los liberales, los cristianodemócratas, los gaullistas y los conservadores hasta los diputados italianos y franceses de extrema derecha, así como algunos diputados denominados "no inscritos", que carecen de grupo parlamentario. Debido al régimen electoral nacional que se aplica en las elecciones al Parlamento Europeo, los electores no suelen percibir en las elecciones la existencia de esta pluralidad de corrientes políticas y regionales.

Hasta ahora no se ha avanzado mucho en la "europeización" de los partidos. Es verdad que desde 1974 y 1976 existen conglomerados europeos de las tres grandes familias de partidos: socialistas/socialdemócratas, cristianodemócratas/Partido Popular Europeo y liberales/de-

mócratas, pero en los partidos sólo muy lentamente se toma conciencia de la importancia que tiene la adopción de decisiones a nivel europeo. Al menos, los tres grandes conglomerados de partidos europeos han conseguido ponerse de acuerdo sobre programas para las elecciones europeas o por lo menos sobre breves "llamados a los electores", señalando con frecuencia la necesidad de fortalecer las competencias del Parlamento Europeo.

4. LOS LOGROS DEL PARLAMENTO EUROPEO DURANTE LAS DOS PRIMERAS LEGISLATURAS

a) Capacidad de influencia pese a la carencia de atribuciones

Una mirada retrospectiva de las dos primeras legislaturas muestra que el balance del trabajo hecho por el Parlamento Europeo desde 1979 es considerable. La introducción, por primera vez, de elecciones directas ha sido considerada, en general, como un momento crucial en la historia de esta institución.

El número de diputados fue aumentado de los 198 que eran en un principio, a 410, y con el ingreso de Grecia (1981), y de España y Portugal (en 1986) pasaron a 518. Con su legitimidad fortalecida por el voto directo, los parlamentarios tratan de ejercer una mayor influencia sobre el procedimiento de toma de decisiones de la CE. El mayor número de diputados se refleja en el incremento de las actividades par-

lamentarias: al contrario de lo que sucedía antes de las primeras elecciones europeas, la cantidad de propuestas de resolución de su propia autoría es mayor que el número de resoluciones adoptadas sobre propuestas de la Comisión. Además de las cuestiones tradicionales de la Comunidad, se le dio particular importancia a temas de "alta política". La cantidad de interpelaciones escritas hechas por los diputados a la Comisión casi se ha cuadruplicado, pasando de las 530 presentadas en el año 1979 a 2.952 en 1987¹⁷. Los diputados europeos se han convertido en un factor relevante que debe ser tomado en serio por el Consejo y la Comisión.

A pesar de algunas críticas puntuales, hoy día nadie duda de la razón de ser política del Parlamento Europeo. Es verdad que la capacidad de toma de decisiones de los 518 diputados del Parlamento Europeo es limitada ahora como antes, pero ello no ha obstado para que hayan podido influir eficazmente con sus diversas sugerencias al proceso de toma de decisiones de la Comunidad en muchos aspectos.

En el ámbito institucional ha quedado claro que el Parlamento Europeo sólo puede ampliar sus atribuciones mediante pequeños pasos pragmáticos. No ha podido perfeccionar la CE, transformándola en un Estado federal con un gobierno capaz de funcionar según se proponía en su "Proyecto de tratado para la fundación de una unión europea", del 14 de febrero de 1984, que había sido concebido como Constitución europea, pero tampoco hubo de contentarse con un papel de comentarista marginal como le habían predicho los pesimistas.

En lugar de eso, le ha sido posible, gracias a un minucioso y perseverante trabajo, consolidar paulatinamente sus atribuciones y —en parte contra la encarnizada resistencia de los gobiernos nacionales— conseguir pequeñas nuevas parcelas de poder. Los jefes de gobierno nacionales han tenido que ir reconociendo progresivamente que en la CE hay actualmente muchas decisiones importantes que no pueden ser adoptadas sin la aprobación

del Parlamento Europeo. Por ejemplo, en 1980 y 1985 el Parlamento Europeo rechazó el presupuesto por considerar que sus observaciones no habían sido tenidas suficientemente en cuenta.

Hasta la "dama de hierro", la primera ministra británica, Margaret Thatcher, debió enfrentar varias veces el poder del Parlamento Europeo a principios del decenio de 1980: una rebaja de la cuota de Gran Bretaña que había sido negociada por los gobiernos fue bloqueada por el Parlamento Europeo hasta que, después de largos debates, fue aprobada cuando el gobierno británico pudo indicar un destino para los fondos que, desde el punto de vista del Parlamento, correspondía claramente a las propias metas de la comunidad.

El Parlamento Europeo ha podido, gracias a sus amplias atribuciones presupuestarias, iniciar nuevas actividades en la Comunidad. Ha conseguido que la CE organice un amplio programa para el intercambio de jóvenes, la puesta a disposición de fondos suplementarios para combatir el hambre en el mundo y que más jóvenes desocupados puedan participar, con la ayuda financiera de la Comunidad, en medidas de reconversión profesional.

De particular importancia ha sido para el Parlamento Europeo la reforma del Tratado de la CE que entró en vigor en julio de 1987: allí se establece que en el futuro los convenios importantes de la Comunidad con terceros países ("Tratados de asociación") y los nuevos ingresos a la CE sólo podrán entrar en vigor con su aprobación. Los diputados europeos hicieron por primera vez uso de este nuevo derecho de una manera espectacular al bloquear medios financieros para Israel, que ya habían sido aprobados por los gobiernos, debido a la política que este país practica en los territorios palestinos ocupados.

b) Un punto esencial del trabajo parlamentario: la realización del mercado interior

La perspectiva de un mercado común de 324 millones de consumidores domina hoy el orden del día en todos los órganos euro-

¹⁷Informaciones del Servicio Científico del Parlamento Europeo

peos en los cuales se toman decisiones. Los efectos previstos parecen muy atractivos: alrededor de 250.000 millones de dólares de ahorro y de 1,8 a 5 millones de puestos de trabajo suplementarios.

Los problemas del mercado interior ya se encontraban regularmente en el orden del día del Parlamento antes de las primeras elecciones europeas de 1979. Pero estas actividades fueron reforzadas después de las primeras elecciones europeas de 1979. Desde 1982 existe en el Parlamento Europeo un grupo muy activo, llamado "Grupo Canguro". A él pertenecen diputados de casi todos los grupos parlamentarios. La meta de este grupo es superar las fronteras interiores de la CE con saltos lo más grandes posibles. Para eso se han desarrollado numerosas actividades en diversos puntos fronterizos de la Comunidad, organizado actos con políticos y funcionarios de aduanas, y regularmente se ha publicado un periódico: "Noticias Canguro".

El Parlamento Europeo da regularmente su parecer sobre las propuestas de la Comisión y presenta informes con iniciativas sobre estos temas. En abril de 1983, por ejemplo, organizó una sesión extraordinaria de dos días en Bruselas, en la cual se adoptaron una serie de resoluciones para completar el mercado interior y sobre el problema de la desocupación.

Un grupo de trabajo del Parlamento se dedicó a continuación a estudiar intensamente la situación económica de la Comunidad y las posibilidades de obtener un desarrollo económico duradero. En primer plano se encontraban la consolidación del mercado interior, la integración de los mercados de capital, el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME) y la concertación de las políticas económicas. Sucesivamente, el Parlamento Europeo ha seguido ocupándose de estos problemas en interpelaciones y resoluciones.

Los resultados de las iniciativas parlamentarias para realizar el mercado interior han sido sin embargo limitados, ya que el Parlamento no cuenta con competencias

decisorias en esta materia, ateniéndose al procedimiento de promulgación de leyes en la CE. La decisión del Consejo Europeo, de diciembre de 1985, de poner en funcionamiento el mercado interior antes de finales de 1992 sólo se puede atribuir en forma limitada a la insistencia del Parlamento.

Las posibilidades que tienen los diputados europeos de ejercer influencia para realizar el mercado interior han sido fortalecidas considerablemente por la introducción de un nuevo sistema de cooperación con el Consejo. Gracias a la introducción de una segunda lectura en julio de 1987, los diputados pueden, por medio de un voto de rechazo, obligar al Consejo de Ministros, que sólo puede tomar decisiones por mayoría, a hacerlo por unanimidad. Desde entonces, el Consejo y la Comisión tienen más en cuenta las peticiones del Parlamento relacionadas con la realización del mercado interior.

Un análisis sistemático del primer año de aplicación del nuevo sistema muestra que el Parlamento entre julio de 1987 y julio de 1988 efectuó 40 primeras y 32 segundas lecturas¹⁸. Después de la primera lectura, la Comisión aprobó 80 por ciento de las enmiendas introducidas por el PE y el Consejo 48 por ciento de las mismas; después de la segunda lectura fue aprobado 56 por ciento por la Comisión y 23 por ciento por el Consejo. Los diputados consideraron que este resultado representa una clara mejora de sus posibilidades de influir las decisiones relacionadas con el mercado interior.

El análisis del contenido de las resoluciones del Parlamento muestra que los diputados europeos se ocupan con conocimiento de causa e interés de todos los aspectos jurídicos referentes al mercado interior. A los eurodiputados les interesa con frecuencia introducir puntos de vista sociales y ecológicos en materias que son más bien "técnicas". Por ejemplo, el 16 de noviembre de 1988, en la discusión sobre una directiva referente a las normas mínimas para la seguridad en el uso de máquinas, el Parlamento abogó porque "...la se-

guridad y la salud de los obreros... sea protegida al nivel más alto posible". Allí se señala explícitamente que se trata de estándares mínimos y se exhorta a los Estados miembros a reforzar las medidas.

Durante los primeros 20 meses desde que comenzó la aplicación del nuevo procedimiento de cooperación, el Parlamento ha rechazado una sola propuesta, la llamada "Directiva del benzol", que se produjo el 20 de octubre de 1988. No es una casualidad que este rechazo haya sido pronunciado, entre otras razones, debido —desde el punto de vista del Parlamento— a la insuficiente protección de la salud que se derivaba de su aprobación. El benzol está entre las materias cancerígenas más peligrosas.

Con estas actividades, el Parlamento Europeo ha hecho que se tengan en cuenta los intereses de los asalariados en la realización del mercado interior. El que estas peticiones sean tomadas en cuenta en la práctica depende, empero, de los gobiernos nacionales.

c) Las relaciones exteriores del Parlamento

Los diputados europeos tienen diversos y directos contactos con casi todos los Estados del mundo. Periódicamente se reúnen miembros del Congreso estadounidense con sus colegas del Parlamento Europeo. A través de diversos contactos que mantienen con los Estados del Este de Europa, los eurodiputados han contribuido a que, en junio de 1988, se realizara entre la CE y el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM) una declaración común. Sobre todo, también los países en desarrollo ven en el Parlamento Europeo un importante interlocutor para sus problemas y necesidades. Este ha abogado en muchos casos por los intereses de los países en desarrollo frente al Consejo y la Comisión. De este modo se ha convertido en mediador entre el Norte y el Sur.

Un importante objetivo del Parlamento Europeo en sus contactos con terceros

países, es mantener encuentros con representantes de otros grupos de Estados. Esto corresponde a su autoconcepción como parlamento regional. Con estos encuentros, los diputados europeos quieren destacar las experiencias positivas que ha supuesto para los Estados de Europa Occidental su estrecha colaboración dentro del marco de la CE. El éxito económico de estos Estados se debe a su capacidad para integrarse regionalmente.

En los años pasados ha sido muy intensa la cooperación de los diputados europeos con sus colegas de América Latina. Los observadores europeos han atribuido la creación del Parlamento Latinoamericano, que tuvo lugar en 1964, a los contactos previos de los diputados europeos con los países latinoamericanos¹⁹. Dentro del marco de la Conferencia Interparlamentaria CE-Latinoamérica tienen lugar cada dos años, encuentros que se celebran en forma sucesiva en ambas regiones. En primer lugar se tratan cuestiones político-económicas y problemas comerciales, pero también se encuentran en el orden del día cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la situación de la democracia en ambas regiones.

De su autoconcepción parlamentaria también se deriva que los diputados interviengan especialmente en salvaguardia y defensa de los derechos humanos en el mundo. Con esto no pretenden transferir el modelo de sociedad existente en Europa Occidental en todos sus detalles a otras regiones de la tierra. El Parlamento Europeo interviene, empero, enérgicamente para que se respeten los más elementales derechos fundamentales y a tal efecto considera como derechos irrenunciables²⁰.

- El derecho a la vida. En este contexto se denuncian públicamente tanto los asesinatos como las guerras, el hambre y las enfermedades.
- El derecho a la integridad física y moral de la persona humana.
- El derecho a ser juzgado por un tribunal independiente en un proceso justo.

¹⁸Detalles sobre esto en Corbett (1989).

¹⁹Ulrich Zelinski (1979) estudió la historia del origen del Parlamento Latinoamericano.

²⁰Vease el documento sobre la sesión del Parlamento Europeo 1-83-83-1, pág.20.

CUADRO 2. DELEGACIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO PARA LAS RELACIONES CON LOS PAISES O LAS REGIONES EN DESARROLLO (14 DE MAYO DE 1986)

País/región	Cantidad de miembros
A) Europa	
Malta	12
Chipre	12
B) África del Norte, Cercano Oriente y Oriente Medio	
Países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez)	12
Países del Majrik (Egipto, Jordania, Líbano y Siria)	12
Israel	12
Países del Golfo Pérsico	12
C) América Latina	
Países de América Central y del Grupo de Contadora	23
Resto de países de América del Sur	23
D) Asia y Australia	
Países sudasiáticos (Bangladesh, India, Paquistán y Sri Lanka)	12
Países miembros de la ASEAN y de la organización interparlamentaria de la ASEAN	22
República Popular de China	22

Nota: En esta lista no ha sido tenida en cuenta la delegación del Parlamento Europeo en la Asamblea Paritaria ACP-CE, que en 1986 comprendía 66 miembros.

Fuente: Oficina de informaciones del Parlamento Europeo (Comp.), **Das neue Europäische Parlament**, Bonn, agosto de 1986, pág. 12.

Los informes sobre los derechos humanos que, conforme a estos criterios, son presentados periódicamente, contienen una detallada documentación y ofrecen una visión general sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo.

En febrero de 1989, también fue otorgado por primera vez por el Parlamento Europeo un "Premio Sajarov", creado con el objeto de condecorar a individuos o instituciones con una labor sobresaliente en la salvaguardia de los derechos humanos en el mundo. El presidente del Parlamento, Lord Plumb, premió en esta primera

ocasión al defensor de los derechos humanos Nelson Mandela. El premio fue recibido por el nieto de éste, Mandla Mandela. El otro galardonado fue Anatole Marchenko, que había sido uno de los más conocidos disidentes de la URSS y que murió tras más de 20 años de cárcel a consecuencia de una huelga de hambre. Su viuda lo representó en el Palais de l'Europe. Con el otorgamiento anual del Premio Sajarov, el Parlamento Europeo destacará también en el futuro la importancia que asigna a los derechos humanos en su trabajo.

Desde las primeras elecciones europeas, en 1979, el Parlamento Europeo se ha ocupado intensamente bajo el tema "El hambre en el mundo" de los problemas de la política del desarrollo y elaboró en 1981, por iniciativa propia, un informe sobre esta cuestión, en el que se plantean peticiones concretas²¹.

- Se considera deseable la ejecución de una amplia estrategia de seguridad alimentaria, en colaboración con las autoridades competentes de los países en desarrollo, en el marco de los programas de desarrollo integrados.

- Se estima como más sensato, dentro de la política de ayuda alimentaria de emergencia concedida por la CE, sustituir la actual política de envío de los excedentes agrarios generados por la propia Comunidad, por otra basada en la compra de alimentos en países vecinos, más adecuados a los hábitos alimenticios de los países receptores.

- Se defiende un aumento sustancial de la ayuda al desarrollo prestada actualmente por la Comunidad.

En el período comprendido entre 1981 y 1984 hubo entre el Parlamento y el Consejo un intenso intercambio de opiniones sobre una reforma de la política de desarrollo de la Comunidad de acuerdo con las metas precedentes. En este intercambio, los expertos en cuestiones de desarrollo del Parlamento Europeo consiguieron convenir a las restantes instituciones de la CE de que su concepción era la correcta. En el

tercer Convenio de Lomé, concluido en diciembre de 1984 por la CE con 66 países en desarrollo pertenecientes a África, el Caribe y el Pacífico (los denominados Estados ACP), se tuvieron ampliamente en cuenta los objetivos del Parlamento²². El cuarto Convenio de Lomé, que está actualmente en su fase final de discusión, también se orienta según las metas que han sido aceptadas en el curso de esta etapa.

5. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

El Parlamento Europeo ha desarrollado numerosas actividades desde su primera elección directa en 1979 y ha podido fortalecer claramente su papel político. En este sentido, ya no se le sigue considerando un "club de debates sin poder de decisión" como sus críticos se empeñan en afirmar. En algunos aspectos parciales de las actividades de la CE, como la política de desarrollo y de derechos humanos, el PE ha podido destacarse como aceptado "copartícipe" de la política europea. Sin embargo en la Comunidad se siguen tomando muchas decisiones —sobre todo en el sector agrícola y en el comercial— sin su intervención.

Las terceras elecciones europeas han sido para los diputados europeos y también para los periodistas una ocasión propicia para hacer un balance de los diez años pasados en las dos legislaturas del Parlamento Europeo. Las opiniones sobre las posibilidades de acción y los trabajos realizados hasta la fecha difieren sustancialmente entre sí: van desde apreciaciones sumamente críticas, pasando por valoraciones reservadas y escépticas, hasta los elogios más entusiásticos²³.

Los electores se sienten desorientados ante las opiniones tan contradictorias: tienen que elegir entre candidatos que generalmente no conocen, la información que los partidos les proporcionan sobre los programas electorales son escasas y tampoco la prensa ayuda a que se puedan orientar. Precisamente, en lo relativo al

contacto entre diputados y electores se deben producir claras mejoras en el futuro. Las condiciones básicas para esto son favorables: en los periódicos europeos occidentales se ven cada vez con más frecuencia titulares referentes al mercado interior o sobre la política agrícola o de medio ambiente de la CE. Cuanto más grande sea la influencia del Parlamento sobre las decisiones a tomar en estos sectores tanto más nota tomarán los ciudadanos europeos de "su" Parlamento.

BIBLIOGRAFIA

- Argos y Minos, **Le Parlement européen, Cinq ans pour une revanche**, Bruselas, 1984.
- Bagehot, Walter, **The English Constitution**, Londres, 1867.
- Bourgougnon-Witke, Roswitha y otros, "Five Years of the Directly Elected European Parliament, Performance and Prospects", en **Journal of Common Market Studies**, vol. XXIV, No. 1, septiembre de 1985, págs. 30-59.
- Coombes, David, **The Future of the European Parliament**, Londres, 1979.
- Corbett, Richard, "Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Mehr Einfluss für das Europäische Parlament", en **Integration**, No. 1, 1989, págs. 22-29.
- De Ruyt, Jean, **L'acte unique européen**, Bruselas, 1987.
- European Parliament, Committee on Institutional Affairs, **Selection of texts concerning institutional matters of the Community from 1950-1982**, Luxemburgo, 1982.
- European Parliament, **European Integration and the Future of Parliaments in Europe**, Simposio efectuado en Luxemburgo, 2-3 de mayo de 1974, Luxemburgo, 1975.
- Grabitz, Ebehard y otros, **Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode**, Bonn, 1988.
- Hrbek, Rudolf y otros, compilador, **Le Parlement Européen à la veille de la deuxième election au suffrage universel direct. Bilan et perspectives**, Brujas, De Tempel, 1984.
- Jacqué, Jean-Paul y otros, **Le Parlement européen**, París, 1984.

²¹Para una mayor información del Convenio de Lomé IV, véase Informe Bersani A2-49/88.

²²**Le Monde**, 27 de marzo de 1983.

Kirchner, Emil, **The European Parliament, Performance and Prospects**, Aldershot, 1984.

Lodge, Juliet, compilador, **Direct Election to the European Parliament**, Londres, 1986.

Louis, Jean-Victor y Waelbroek, Denis, **Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle**, Bruselas, 1988.

Monaco, Riccardo, "El Parlamento en el marco institucional de la Comunidad Europea", en **Revista de Instituciones Europeas**, vol. 15, No.3, 1988, págs. 715-739.

Palmer, Michael, **The European Parliament, What it is What it does How it Works**, Oxford, 1981.

Pryce, Roy, compilador, **The Dynamics of European Union**, Londres, 1987.

Schmuck, Otto "**Vermittler zwischen Nord und Süd: Das Europäische Parlament und die Entwicklungspolitik**", Bonn, 1988.

Zelinsky, Ulrich (1979), "Das Lateinamerikanische Parlament, Portrat einer fast unbekanntenen Organisation", en **Verwaltung und Recht in Übersee**, t.12, No.1, 1979, págs. 47-59.

ICESI



INSTITUTO COLOMBIANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE INCOLDA

El ICESI es una corporación universitaria fundada en 1979 para satisfacer las necesidades del sector empresarial en el campo de la formación de profesionales en las diferentes áreas que aquellos requieran. Para cumplir con este propósito el ICESI ofrece los siguientes programas de Pregado y Post-grado:

PROGRAMAS DE PRE-GRADO

- Administración de Empresas - **Horario diurno y nocturno.**
- Ingeniería de Sistemas e Informática - **Horario diurno.**

PROGRAMAS DE POST-GRADO

- Magister en Administración de Empresas.
- Especialización en Administración Agro-Industrial.
- Especialización en Mercadeo.
- Especialización en Finanzas.
- Especialización en Relaciones Industriales.
- Especialización en Gerencia de Sistemas.
- Especialización en Gerencia Tributaria.
- Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales.
- Especialización en Gerencia de Empresas Comerciales.

CARACTERISTICAS DISTINTIVAS DEL ICESI

- Formación integral del hombre
- Búsqueda continua de la excelencia.
- Atención individualizada a los estudiantes:
 - Hábitos de estudio
 - Núcleo de enseñanza-aprendizaje
- Programa de práctica en la empresa.
- Desarrollo del espíritu empresarial.
- Renovación permanente de los equipos de apoyo a la enseñanza.

Informes: Apartado Aéreo 25608, Unicentro

Teléfonos: 306822 al 33

CALI - VALLE - COLOMBIA - SUR AMERICA

ICESI es una Institución Universitaria afiliada a la Asociación
Colombiana de Universidades - ASCUN