

El efecto de la reforma política de 2003 sobre los partidos políticos en el Concejo de Bogotá

Juan Pablo Ossa Parra

Tesis para optar al título de Maestría

Director

Andrés Hernández

Profesor Asistente

**Universidad de los Andes
Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo Regional
CIDER
Bogotá D.C. 2005**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MARCO TEÓRICO.....	8
A. LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE LAS CORPORACIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR	15
B. EL REGALMENTO INTERNO Y LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA	16
C. LOS ATRIBUTOS DE LA ASAMBLEA.....	18
II. EL MARCO INSTITUCIONAL: LAS REGLAS ELECTORALES, EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ Y EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO	21
A. EL SISTEMA ELECTORAL.....	21
B. UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LA REFORMA POLÍTICA SOBRE LAS ELECCIONES PARA CONCEJO	24
C. EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ.....	28
D. EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO	32
III. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS BANCADAS DE PARTIDO EN EL CONCEJO DE BOGOTÁ: LA ELECCIÓN DELAS MESAS DIRECTIVAS Y EL TRABAJO NORMATIVO.....	40
A. LA IMPORTANCIA DE LAS MESAS DIRECTIVAS	41
B. LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS EN PERÍODO 2001-2005	44
C. LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES	51
D. LAS BANCADAS POLÍTICAS Y EL TRABAJO NORMATIVO	57
a. La presentación de proyectos de acuerdo y las citaciones de control político	57
b. La discusión del proyecto de valorización	62
c. Explicaciones al desempeño de las bancadas políticas en el proyecto de valorización	71
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA	86

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos diez años, Bogotá ha conseguido importantes avances en temas relacionados con la seguridad ciudadana, la cobertura de los servicios públicos y el desarrollo urbano. Hasta cierto punto, la ciudadanía asocia estos logros en política pública a la buena gestión de los alcaldes que han gobernado la ciudad durante este período. En términos generales, la ciudadanía identifica a la Alcaldía como un modelo de eficiencia y como una institución preocupada por el desarrollo general de la sociedad bogotana.

En este proceso de transformación, el Concejo de la ciudad ha sido percibido como un actor ausente o irrelevante, cuando no es visto como un obstáculo para las políticas generales de la Alcaldía. Mientras la Alcaldía representa la eficiencia y el interés general, el Cabildo de la ciudad es visto como una institución ineficiente, preocupada por la defensa de los estrechos intereses políticos de los Concejales. Intereses que en muchos casos van en contravía de lo que se piensa que debe ser el desarrollo de la ciudad.

En buena medida, el personalismo y particularismo que predominan en el Concejo resultan de los incentivos que para los políticos generaba el sistema electoral vigente hasta el 2003. En ese sentido, la ausencia de normas que fomentaran la agrupación en la competencia política, hacía más rentable para los concejales competir en las elecciones de manera individual. Como consecuencia de lo anterior, una vez en el Concejo, la gestión de los concejales se caracterizaba por la ausencia de trabajo colectivo. Primaba el personalismo en la gestión y el particularismo en la producción de bienes públicos. Así mismo, ante la inexistencia de bancadas políticas, las relaciones entre el Alcalde y el Concejo se

caracterizaban por las negociaciones individuales. De esta forma, durante el período en mención, el Concejo no cumplió su papel como escenario de deliberación y de debate de los grandes temas del desarrollo de la ciudad. Tampoco logró erigirse como un contrapeso que ejerciera un control político efectivo a las políticas de la Alcaldía. En este contexto, el reciente proceso político bogotano se ha caracterizado por la hegemonía de la Alcaldía Mayor en la toma de decisiones y la inoperancia del Concejo en estas discusiones.

En junio de 2003, el Congreso Nacional realizó una reforma constitucional, que modificó varios artículos de la Constitución Política relacionados con el sistema electoral y la organización de los partidos. En términos generales, los cambios introducidos por esta reforma apuntan a fortalecer los partidos políticos y reducir el personalismo en la competencia política. Su estreno en las elecciones locales de 2003 obligó a los aspirantes al Concejo de Bogotá a reacomodarse y cambiar sus estrategias de campaña. Y en efecto tuvo un impacto significativo sobre la competencia electoral, en la medida en que se redujo el personalismo en las elecciones y mejoró la representatividad del Concejo.

Sin embargo queda abierta la pregunta sobre si la reducción del personalismo y las reagrupaciones en la arena electoral han propiciado la agrupación y el trabajo colectivo en el Concejo de Bogotá, a través del funcionamiento de las bancadas de partido. El objetivo de esta investigación es analizar el impacto de la reforma electoral de 2003 sobre el desempeño de los partidos políticos en el Concejo. De esta forma se espera estudiar en que medida los cambios en la normatividad electoral están contribuyendo a fortalecer el papel del Concejo como un foro de deliberación y debate entre las diferentes fuerzas políticas en la ciudad. Para ello se estudiara la acción de los partidos políticos en tres dimensiones de

su actividad en las asambleas legislativas. En primer lugar, en la presentación de proyectos de acuerdo y en la citación de debates de control político. En segundo lugar, se estudiará el papel de las bancadas de partido en la elección de las mesas directivas del Concejo. Y por último se mirará la acción de las bancadas en la discusión y aprobación de un proyecto de acuerdo de gran trascendencia para la ciudad, como lo es la valorización por beneficio local.

Cómo las características del sistema electoral no son las únicas determinantes de la acción de los partidos políticos en las asambleas de representación popular, también se realizará un análisis del marco institucional que rige el funcionamiento del Concejo y sus relaciones con la Alcaldía de Bogotá: el Estatuto Orgánico de Bogotá y el reglamento interno de la corporación. El estudio de estas normas es indispensable para comprender el funcionamiento de una asamblea legislativa, pues al igual que el sistema electoral generan incentivos para que los Concejales se agrupen o trabajen de manera individual y afectan las relaciones entre la asamblea y el ejecutivo.

El estudio del desempeño de los partidos políticos en el Concejo de Bogotá es un tema de gran relevancia política y académica. Reviste una gran relevancia política, en la medida en que durante los últimos años se ha percibido al Concejo como un actor marginal en el proceso político distrital. Su bajo perfil se debe al predominio del personalismo y el particularismo en la gestión de los Concejales. Producto de la incapacidad del Concejo de agregar intereses y erigirse como un contrapeso efectivo frente a la Alcaldía, los sucesivos gobiernos distritales han tomado las decisiones más trascendentales de la ciudad a través de decretos, expedidos por la Alcaldía Mayor. Si bien esto ha garantizado la producción de

bienes públicos generales, ésta no ha estado antecedida por debates plurales, donde participen la mayoría de las fuerzas políticas de Bogotá. Por lo tanto, al estudiar el efecto de la reforma política en el Concejo de Bogotá, se está analizando hasta que punto, los recientes cambios institucionales están contribuyendo a fortalecer la calidad de la democracia y la gobernabilidad en la ciudad.

El estudio del desempeño de los partidos políticos en el Concejo de Bogotá también tiene una gran importancia académica, pues no existen estudios a profundidad sobre el comportamiento de esta institución. Quizás por la idea generalizada de su poca trascendencia en la formulación de normas generales para el desarrollo de la ciudad y como contrapeso frente a la Alcaldía Mayor, el Concejo ha sido olvidado por la ciencia política y las demás ciencias sociales. Por lo anterior, esta investigación representa un importante avance en la comprensión de los factores institucionales que explican el comportamiento de los Concejales.

La primera hipótesis que orienta esta investigación es que los cambios al sistema electoral, como la lista única y los umbrales, activaron el funcionamiento de las bancadas de partido en el Concejo de Bogotá. La segunda hipótesis sostiene que como consecuencia de la reforma se han formado coaliciones de procedimiento, alrededor de los partidos políticos, para distribuir cargos en las mesas directivas y en las comisiones, para así controlar el trámite de los proyectos de acuerdo.

En el primer capítulo se describe el problema del personalismo en Concejo de la ciudad y se presenta el marco teórico de la investigación. El segundo capítulo analiza el marco institucional que rige al Concejo de Bogotá, a la luz de los incentivos que genera para la acción colectiva. Por último, en el tercer capítulo, se estudia el efecto de la reforma política en el funcionamiento de las bancadas según las dimensiones señaladas anteriormente: la elección de las mesas directivas, la presentación de proyectos de acuerdo y de control político y en la discusión de proyectos de acuerdo.

Los resultados que se presentan a continuación comprenden los dos últimos períodos normativos del Concejo de Bogotá, 2001-2007. Se escogieron estos períodos porque permiten establecer el contraste entre el comportamiento de los Concejales antes de que se realizara la reforma electoral (2001-2003) y el período siguiente a su entrada en vigencia (2004-2007). La información analizada se tomó de las actas de los debates de comisión y de plenaria, de los Anales del Concejo y de las bases de datos sobre proyectos de acuerdo y citaciones de control político del proyecto de seguimiento “Concejo como Vamos”. Por último se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas a integrantes de cada una de las bancadas.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MARCO TEÓRICO

El Concejo de Distrital ha jugado un papel marginal en el desarrollo reciente de Bogotá. A pesar de ser el principal escenario de deliberación política, las normas más importantes para el desarrollo de la ciudad han sido aprobadas a través de decretos, expedidos por la Alcaldía Mayor. Así mismo, aunque es el principal órgano de representación, la mayor parte de los concejales, en lugar de trabajar colectivamente en favor del interés general, han concentrado su gestión en la producción de bienes particulares para satisfacer las necesidades de sus estrechas clientelas, hasta alcanzar niveles inusitados de personalismo.

En ese contexto, las decisiones más importantes para el desarrollo de Bogotá han sido tomadas por la Alcaldía, sin la suficiente discusión y participación de las principales fuerzas políticas y sociales de la capital. Al mismo tiempo, producto del excesivo personalismo, el Concejo ha sido incapaz de erigirse como un contrapeso efectivo al Gobierno Distrital, que contribuya a ser más democrático el proceso de toma de decisiones. Así, ha hecho carrera entre la ciudadanía la idea de que el Concejo es un actor irrelevante, cuando no es visto como un obstáculo para el progreso de la ciudad.

Miguel García (2001: 214), al referirse a las distintas imágenes que se han construido en torno a los poderes públicos del distrito, plantea que la Alcaldía aparece ante la ciudadanía como protagonista de una política moderna que se manifiesta en una gestión eficiente y técnica de la ciudad, mientras alrededor del Concejo se ha consolidado la imagen de una entidad clientelista, que solo busca garantizar su reproducción electoral. En esta misma dirección, Larisa Pizano (2002) plantea que apenas el 26% de los ciudadanos bogotanos

considera que el Concejo Distrital representa los intereses ciudadanos, mientras que el 50% se identifica con la Alcaldía. Así, según Pizano, se generalizan las afirmaciones que califican a los miembros del Concejo como corruptos, politiqueros y poco independientes, y se consolida una relación inversamente proporcional: mientras aumenta el entusiasmo alrededor de la administración distrital, el Concejo se aleja de la posibilidad de aparecer públicamente como un espejo de los intereses de los ciudadanos.

Miguel García (2001) y Larisa Pizano (2002) presentan explicaciones distintas, aunque complementarias, sobre las causas que explican este fenómeno. De una parte, García argumenta que el bajo perfil que ha adquirido el Concejo de Bogotá, durante los últimos diez años, se explica por la puesta en marcha de nuevas instituciones de representación política que tuvieron la capacidad de darle un perfil propio a la política capitalina. Entre estas nuevas instituciones se encuentra el establecimiento de la elección popular de alcaldes y la creación de las juntas administradoras locales, que a su vez se inscriben en proceso de descentralización política que comenzó en la década del ochenta.

A raíz del proceso de descentralización, la política bogotana empieza a perder las conexiones que en el pasado tenía con la política nacional, dando paso a la consolidación de políticos y patrones políticos puramente distritales. Al mismo tiempo, según García, la existencia de distintos niveles de representación (juntas de administración local, Concejo y Alcaldía mayor) condujeron a una ruptura interna, que se evidencia en pautas y lógicas de funcionamiento según cada nivel. La ruptura con la política nacional y la ruptura entre los distintos niveles de representación condujeron a un desplazamiento de los políticos plebeyos frente a los notables, que antes controlaban el Concejo. Estas rupturas y estos

cambios en la clase política tradicional están estrechamente ligados con el clientelismo, el sistema electoral, los partidos y los cambios institucionales.

De otra parte, Larisa Pizano plantea que el bajo perfil y el poco interés que la ciudadanía muestra frente al Concejo de Bogotá son reforzados por el cubrimiento marginal y sesgado de los medios de comunicación. “Mientras que a los procesos de competencia por el cargo de alcalde se les da un peso casi exagerado, el cubrimiento que los medios hacen de las propuestas y del juego político de los posibles Concejales es bastante deficiente (...) el tipo de satanizaciones que se hacen del Concejo no motivan a la ciudadanía a informarse, por cuanto niegan y prevén que los electores no obtendrán utilidad alguna de su elección, ni en términos de calidad de los elegidos, ni mucho menos en términos de la evaluación de la gestión de los posibles representantes” (Pizano 2002: 47). De acuerdo con Pizano, el cubrimiento precario y sesgado, por parte de los medios de comunicación, está relacionado con las características de nuestro sistema electoral. El alto número de listas al Concejo, hace casi imposible que los ciudadanos puedan realizar una elección coherente.

Ambos análisis sobre las imágenes negativas que se han construido alrededor del Concejo de Bogotá, así como de sus problemas reales coinciden en el efecto que el sistema electoral y de partidos tiene sobre la institución. En primer lugar, la reducción de los requisitos para formar partidos políticos, introducida con la Constitución de 1991, produjo una explosión de nuevas agrupaciones, que exacerbaron la fragmentación y la atomización del sistema de partidos. En segundo lugar, la inexistencia de restricciones frente al número de listas que cada agrupación podía presentar, sumado a la decisión de los dos partidos tradicionales de

maximizar sus resultados electorales presentando el mayor número posible de candidatos, generó niveles inusitados de personalismo (Vélez et al: 2005).

Como consecuencia de estas características del sistema electoral, las asambleas tienden a ser fragmentadas y la cohesión y disciplina de los partidos escasa. En ese sentido, Ungar (2003: 88), refiriéndose al caso del Congreso Nacional, afirma que la fragmentación de los partidos políticos y las características del sistema electoral incentivan el comportamiento individual, antes que el comportamiento a través de patrones partidistas, lo que conlleva a la dispersión y a la falta de unidad temática, tanto de la actividad legislativa como de control político.

En el caso del Concejo de Bogotá, estas características institucionales también restringen las posibilidades de que la gestión de esta corporación esté orientada por patrones colectivos. Según Miguel García y Andrés Dávila, “el vínculo entre los miembros del Concejo no está guiado por un interés programático o ideológico y mucho menos por una identificación política común” (García y Davila 2001: 18) Así, de acuerdo a los autores citados, el trabajo dentro del Concejo no se mueve en torno a bancadas partidistas sino a una lógica de coaliciones y negociaciones entre Concejales de distintas filiaciones políticas. Sin embargo, Dávila y García plantean que estas coaliciones son efímeras en la medida en que solo funcionan en el nombramiento del presidente y de la junta directiva de la corporación, pero luego no definen el posterior funcionamiento del Concejo.

En estas circunstancias, la Administración Distrital se ve obligada a entrar en negociaciones personales y el éxito de sus proyectos no depende del apoyo de los partidos

políticos en el Concejo. “A partir del análisis de las dinámicas internas del Concejo, quedó claro la inexistencia de un criterio programático en el funcionamiento de la corporación, así mismo se pudo constatar que los Concejales permanentemente redefinen sus agrupamientos. Este último aspecto se encuentra fuertemente vinculado con un esquema de relaciones con la administración distrital basado en negociaciones personales, definidas en función de la asignación, por parte de la Alcaldía Mayor, de cargos burocráticos y contratos” (Davila y García 2001: 16).

Hasta cierto punto, los problemas descritos no son exclusivos del Concejo de Bogotá. Muchos de ellos, atribuibles a las características del sistema electoral y de partidos, afectan a los demás Concejos municipales, las asambleas departamentales y al Congreso Nacional. A raíz del excesivo personalismo en la política colombiana, después de varios intentos fallidos, en junio de 2003 se aprobó una reforma política, cuyo objetivo es generar las condiciones institucionales para reducir el personalismo y agrupar las fuerzas políticas.

El objetivo de esta investigación es analizar el impacto de la reforma electoral sobre el funcionamiento de los partidos políticos en el Concejo. Al analizar el papel de los partidos políticos en el cabildo distrital se intenta responder la pregunta más general sobre el alcance de este cambio institucional en el fortalecimiento del Concejo de Bogotá, como escenario de deliberación política y de representación ciudadana. En otras palabras, se busca explorar hasta que punto, la reforma política está contribuyendo a disminuir el personalismo en la política y a recuperar el papel de los partidos en la agregación de intereses.

En la medida en que las reglas electorales no son las únicas determinantes del comportamiento de los legisladores y de los partidos políticos en las corporaciones de representación popular, a lo largo de esta investigación se tendrá en cuenta el efecto que tienen otras normas sobre el desempeño del Concejo. En particular se estudiarán los incentivos que producen el Estatuto Orgánico de Bogotá y el reglamento interno del Concejo, para así lograr una comprensión integral de las instituciones que propician o restringen su función como foro de deliberación pública en Bogotá.

MARCO CONCEPTUAL

En términos generales, la mayor parte de los estudios para comprender el comportamiento de los legisladores al interior de las asambleas se inscriben dentro de los supuestos del institucionalismo y la elección racional. En esa medida, el grueso de la literatura existente estudia la forma como distintos arreglos institucionales formales e informales, constriñen las opciones que tienen los individuos para tomar las decisiones necesarias para satisfacer sus intereses y preferencias. Así, la mayor parte de los trabajos existentes analizan las consecuencias que tienen sobre el comportamiento de los legisladores instituciones formales como el sistema electoral, el sistema de partidos, los distintos atributos legales de las corporaciones de representación popular y su reglamento interno. Además, para explicar el comportamiento de los políticos en las corporaciones de representación popular se ha partido del supuesto general de que sus acciones están condicionadas por el alcance de las metas de sus carreras políticas, siendo la reelección uno sus fines principales.¹

¹ Ver, MORGENSTEN (2002) }, MAYHEW (1974), y COX y MCCUBINS (1993)

Cuando este supuesto se cumple, la gestión de los representantes está más orientada a proveerse los medios para asegurar la reproducción de su capital electoral. De esta forma, dependiendo del arreglo institucional existente, especialmente en lo concerniente al sistema electoral, la organización de los partidos, y las relaciones con el ejecutivo, el comportamiento de los legisladores va a tender a ser más individual o colectivo. Por lo tanto para estudiar el comportamiento de los políticos en una corporación de representación popular es necesario relacionar aspectos institucionales como el sistema electoral, los atributos de la asamblea y del ejecutivo y el reglamento y la estructura interna de la corporación.

Teniendo en cuenta estos elementos, las investigaciones sobre el funcionamiento de las instituciones legislativas se han desarrollado alrededor de dos vertientes, sintetizadas por Mónica Pachón (2003) en su estudio sobre el funcionamiento del congreso colombiano: el modelo de una sola arena y el modelo de las dos arenas.

En primer modelo supone que las reglas electorales son la variable principal para aproximarse al comportamiento de los legisladores y los partidos políticos. Este modelo asume que hay una conexión entre la arena electoral y la legislativa. (Pachón 2003: 2) Por lo tanto, cuando el sistema electoral incentiva la agregación de las fuerzas políticas, estas son más disciplinadas y cohesionadas en las asambleas.

A. LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE LAS CORPORACIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR

Siguiendo esta línea de análisis, Mathew Shugart y John Carey (1995) proponen un indicador para medir la fuerza de los partidos de acuerdo con los arreglos constitucionales y electorales que determinan el control que los líderes del partido tienen sobre los demás integrantes. Este indicador se construye alrededor de cinco aspectos.

El primero es el control sobre las nominaciones. Es decir, si los líderes del partido tienen la facultad de determinar quienes compiten bajo su rótulo, o si por el contrario existen provisiones legales que descentralizan las decisiones sobre las nominaciones. El segundo componente se refiere a la capacidad de los líderes para determinar el orden de la lista electoral. El tercer aspecto tiene en cuenta si los votos por un candidato ayudan a incrementar los votos de todo el partido. En cuarto lugar, se preguntan si el sistema electoral genera competencia intrapartidista. Y por último, indagan por las restricciones que impone la magnitud de la circunscripción en el acceso de los partidos pequeños a los cuerpos de representación popular.

Con base en los puntajes en cada una de estas variables, los autores lanzan hipótesis sobre la cohesión de los partidos en las elecciones y el consiguiente comportamiento en los cuerpos de representación popular. Cuando el puntaje es bajo, el sistema de partidos está descentralizado y no existe un control claro por parte de los líderes del partido.(Carey y Shugart 1995: 171) Cuando esto sucede, la legislatura tiende a ser fragmentada y la cohesión y disciplina de los partidos políticos escasa. En estas circunstancias la acción colectiva al interior de la Asamblea se deteriora, y prima el personalismo.

B. EL REGALMENTO INTERNO Y LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA

La segunda vertiente, el modelo de dos arenas, plantea que el comportamiento de los partidos y de los legisladores no se puede explicar únicamente a partir de las reglas electorales. De acuerdo con esta aproximación, de las reglas internas de la cámara se extrae información valiosa sobre el poder real de las personas elegidas, que a su vez constriñen la formación de coaliciones (Pachón 2003: 4). Esto genera incentivos para que los legisladores cooperen y se sumen a coaliciones, a pesar de sus intereses particulares. De esta forma los beneficios de actuar en forma colectiva son superiores a hacerlo de manera individual. Además, de acuerdo con Pachón (2003), el liderazgo de partido se convierte en una variable relevante para comprender el proceso legislativo.

En esta línea se inscriben los planteamientos de Gary Cox y Mathew McCubbins (1993), según los cuales los partidos en las legislaturas son un mecanismo para resolver los dilemas de acción colectiva resultantes del comportamiento personalista de los políticos. Un dilema de acción colectiva surge cuando el comportamiento racional de los individuos conduce a resultados ineficientes. La ineficiencia es una consecuencia del sistema electoral y del interés de los políticos de asegurar su reelección, pues los legisladores anteponen la producción de legislación particularista que beneficie a su electorado, en detrimento del beneficio general. Según Cox y McCubbins, esta situación termina afectando las posibilidades de reelección de los legisladores, en la medida en que deteriorara el record del partido, que se refiere a las acciones creencias y resultados que comúnmente los electores le atribuyen a un partido en su conjunto (Cox y McCubbins 1993: 110).

En este contexto, los partidos políticos se convierten en una institución que puede resolver estas ineficiencias a través del establecimiento de un liderazgo partidista que sea capaz de repartir beneficios, recursos y sanciones para garantizar la acción concertada. Buena parte de estos recursos y beneficios se derivan del reglamento interno y de la estructura del congreso. De acuerdo con Cox y McCubbins (1993: 2), el partido mayoritario funciona como un cartel legislativo que usurpa el poder para controlar el proceso y la estructura legislativa.

De esta forma, el proceso legislativo y el sistema de comisiones están en función de los intereses del partido o la coalición mayoritaria y sus miembros tienen ventajas estructurales para controlar el trámite legislativo y distribuir los puestos en las comisiones y en las mesas directivas según sus intereses. Así, al actuar en forma colectiva, los políticos individuales tienen la posibilidad de ocupar los puestos en las comisiones y en las mesas directivas, de forma tal que puedan impulsar sus intereses y su eventual reelección.

Algunas de las variables que comprenden esta línea de análisis se centran en los partidos como coaliciones de procedimiento, en los sistemas de comisiones y en los patrones de votación en las plenarias de la cámara (Morgenstern 2001). Las coaliciones de procedimiento son aquellas que se juntan para elegir a los líderes legislativos, aprobar las reglas de votación, elegir el personal de las mesas directivas y repartir las tareas de la comisión. Las votaciones nominales en plenaria, por su parte, se constituyen en el indicador principal de cohesión y unidad de los partidos políticos.

Y por último, los estudios sobre los sistemas de comisión, suponen que las comisiones contribuyen a racionalizar el trabajo legislativo en la medida en que filtran los proyectos, con base en su conocimiento específico. De acuerdo con Vélez (2005), la “división del trabajo” que genera el sistema de comisiones en el Congreso trae grandes beneficios a los partidos porque reduce los costos de la información. De esta forma algunos miembros de la bancada se vuelven expertos en un tema y guían la acción del partido. Así mismo, el control de determinadas comisiones les permite a los Partidos Políticos impulsar legislación o bloquear iniciativas del gobierno u otras fuerzas políticas.

C. LOS ATRIBUTOS DE LA ASAMBLEA

Por último, para lograr una comprensión integral de las instituciones que determinan el comportamiento de la asamblea legislativa es preciso tener en cuenta los aspectos que definen sus relaciones con el ejecutivo. Los regímenes presidenciales se caracterizan por tener una legitimidad dual. Esta legitimidad se deriva del hecho de que el Presidente y el Congreso son elegidos en elecciones separadas (Shugart y Carey 1995). De esta forma, a diferencia de los sistemas parlamentarios, la formación del ejecutivo no depende de la asamblea.

De acuerdo con Shugart y Carey (1995: 7), los sistemas presidenciales logran combinar la eficiencia con la representatividad. Son eficientes porque en la elección del gobierno, los ciudadanos pueden identificar y diferenciar entre las diferentes opciones disponibles. Al mismo tiempo, en la elección de la asamblea, los electores tienen la capacidad de articular y darle voz a los diferentes intereses en la sociedad. Mientras los ejecutivos tienen la

responsabilidad de producir políticas a favor del interés general y de articular objetivos nacionales, la asamblea se puede ocupar de intereses regionales, locales o sectoriales.

Sin embargo, según Carey y Shugart (1997: 9), la representatividad de la asamblea puede llevar a que sea difícil la definición de sus preferencias. Es así cuando se requiere de una coalición de varios partidos para sacar adelante la legislación. En estas condiciones es frecuente que el ejecutivo cuente con poderes de decreto para aprobar sus iniciativas.

A su vez, la dificultad para definir preferencias está relacionada con las características del sistema electoral. En ese sentido, Shugart y Carey (1997: 18) plantean que cuando éste no le entrega recursos a los líderes del partido para fomentar la disciplina resulta más complicado construir coaliciones. Esto hace que para la asamblea sea atractivo delegar en el Presidente la toma de decisiones a través de decretos. Esto se constituye en un incentivo para el personalismo, en la medida en que la ausencia trabajo colectivo, a través de bancadas políticas, no representa un obstáculo para la producción de bienes públicos generales.

En síntesis, los estudios sobre el comportamiento de las asambleas legislativas han girado alrededor de dos líneas de análisis: el sistema electoral como variable determinante y las reglas y la estructura interna como condicionante del comportamiento de los partidos y los legisladores. La primera tendencia se centra en las características del sistema electoral y de partidos, y supone que cuando éstos generan fragmentación en las elecciones, la fragmentación se traslada a las corporaciones de representación popular. La segunda tendencia, aunque reconoce la importancia de la variable electoral, considera que el

reglamento y la estructura de la asamblea generan incentivos para que los congresistas trabajen colectivamente.

D. Hipótesis y unidades de análisis

Teniendo en cuenta los conceptos que se acaban de repasar, en este estudio se tomará (1) el sistema electoral y (2) el reglamento y la estructura interna del Concejo como variables explicativas de su funcionamiento. La variable dependiente será el comportamiento de las bancadas de partido en el Concejo de Bogotá. Ésta será estudiada a partir de tres atributos de los partidos políticos en las asambleas de representación popular:

1. La elección de las mesas directivas.
2. El trámite de proyectos de acuerdo y la citación de debates de control político.
3. La discusión de los proyectos de acuerdo.

Para el último punto, la discusión de los proyectos de acuerdo, se realizará un estudio de caso del proyecto de valorización por beneficio local, aprobado por el Concejo en octubre de 2005. A partir de ese estudio de caso se espera determinar si las bancadas políticas jugaron un papel relevante en la discusión y aprobación de esta norma.

La primera hipótesis que orienta esta investigación sostiene que:

- Los cambios en el sistema electoral introducidas por la reforma política de 2003, como el establecimiento de la lista única y de los umbrales, activaron el funcionamiento de las bancadas de partido en el Concejo de Bogotá.

Y la segunda hipótesis sostiene que:

- La reforma política ha propiciado la formación de coaliciones de procedimiento, alrededor de los partidos políticos, para distribuir los cargos en las mesas directivas y en las comisiones y así controlar el trámite de los proyectos de acuerdo.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL: LAS REGLAS ELECTORALES, EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ Y EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO

En el marco teórico se presentaron algunas de las aproximaciones que predominan en el análisis del funcionamiento de las asambleas de representación popular. En ese sentido, la literatura especializada ha propuesto, de una parte, las reglas electorales como la variable que determina el desempeño de los legisladores, y de otra parte, el reglamento interno de la asamblea como variable explicativa de su funcionamiento. Además es preciso tener en cuentas otros aspectos del marco institucional, como lo son los atributos de la corporación y así como los aspectos legales que definen sus relaciones con el ejecutivo. Las normas institucionales son importantes, pues generan la estructura de incentivos que inciden sobre el comportamiento de los individuos.

En este capítulo se analizarán los principales rasgos del marco institucional que determina el funcionamiento del Concejo de Bogotá. Para ello se realizará una revisión de las normas electorales posteriores a la aprobación de la reforma política, y luego se revisará el Estatuto Orgánico de Bogotá y el reglamento interno del Concejo.

A. EL SISTEMA ELECTORAL

Existe una relación entre las normas electorales y el comportamiento de los representantes en las asambleas de representación popular. Cuando el sistema electoral incentiva el personalismo en la competencia política, por lo general, una vez elegidos, los representantes actúan individualmente. Es así porque el éxito electoral de los políticos no

depende del partido, y por lo tanto sus líderes quedan sin recursos para premiar o castigar a los legisladores que se apartan de sus directivas.

Siguiendo el indicador de fortaleza partidista propuesto por Carey y Shugart (1995: 117), antes de la reforma política, las normas electorales colombianas no le daban recursos efectivos a los líderes para controlar a los demás integrantes. No tenían control sobre las nominaciones, pues los avales se entregaban de manera indiscriminada, y ante la inexistencia de listas únicas, tampoco podían determinar su orden. Aunque existía un mecanismo de arrastre de votos, la ausencia de listas únicas, y la consiguiente competencia intrapartidista anulaba su efecto práctico. Por último, la magnitud de la circunscripción, nacional para Senado y un solo distrito para elegir cuarenta y tres escaños en el Concejo, facilitaba el acceso de los partidos pequeños, sin que tuvieran que aliarse con otros para ingresar a la asamblea.

El objetivo principal de la reforma política de 2003 es reducir el personalismo en la política colombiana. Los cambios que introdujo relacionados con los partidos políticos apuntan a combatir su fragmentación interna, a reducir la atomización del sistema y fortalecer su trabajo al interior de las corporaciones de representación popular. Para alcanzar estos objetivos se estableció que ningún ciudadano puede pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Con el fin de reducir el número de partidos, se determinó que solo los que superen un umbral del 2% de los votos emitidos las elecciones del Congreso tendrán personería jurídica. Además, la reforma institucionalizó el trabajo de bancadas en las corporaciones de representación popular. Sin embargo, la ley que reglamenta el trabajo de bancadas aún no ha entrado en vigencia.

En cuanto a las modificaciones realizadas al sistema electoral, la reforma estableció que en todas las elecciones los partidos deben presentar listas únicas. Pero quedó abierta la posibilidad para que continúe la competencia intrapartidista porque los partidos pueden optar por el voto preferente. Este le permite al elector señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral.

Otra importante cambio fue la introducción de umbrales electorales. Para las elecciones a Senado, el umbral se fijó en el 2% del total de la votación, mientras que para la Cámara de Representantes y en las elecciones locales equivale a medio cociente electoral. Los umbrales buscan reducir la fragmentación del sistema de partidos e incentivar la agrupación de las fuerzas políticas, pues establecen una proporción mínima de votos para participar en la asignación de curules.

Por último, con el fin de aumentar la representatividad de las asambleas de representación popular, se modificó la fórmula para convertir los votos en escaños. Antes de su aprobación, este proceso se hacía a través del sistema de cocientes y residuos. La nueva fórmula de asignación de escaños busca que todas las curules en corporación de representación popular sean asignadas con un número similar de votos. Además tiende a premiar a los partidos y movimientos políticos que obtienen las votaciones más altas.

Retomando el indicador de fuerza partidista presentado en el marco teórico, la reforma política tendría que fomentar la cohesión y la disciplina de los partidos en las corporaciones de representación popular. En primer lugar, al establecer la lista única, le devuelve al

partido cierto control sobre las personas que compiten bajo su rótulo. En segundo lugar, en el caso de que un partido compita por medio de una lista cerrada, los líderes juegan un papel determinante en la definición de su orden. Y en los casos en que lo haga a través del voto preferente también es posible que se de un proceso de negociación interna para fijar el orden de la lista. En tercer lugar, los umbrales electorales y la lista única, al incentivar la agrupación, activan el mecanismo del arrastre de votos. Para los políticos resulta más rentable competir en una lista fuerte, en la medida en que los votos obtenidos por sus compañeros le facilitan su ingreso a la asamblea. Por último, a pesar de la existencia del voto preferente, la prohibición de presentar más de una lista por partido reduce la competencia intra-partidista.

B. UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LA REFORMA POLÍTICA SOBRE LAS ELECCIONES PARA CONCEJO

Las nuevas reglas electorales, estrenadas en las elecciones regionales y locales de Octubre de 2003, tuvieron un impacto significativo en el sistema de partidos en Bogotá y en la representatividad del Concejo. Según Miguel García, los cambios en el sistema electoral aumentaron el número efectivo de partidos en el Concejo. Durante la mayor parte de la década de los ochenta hubo dos partidos efectivos en el Concejo. En los noventa, con las modificaciones de la Constitución de 1991, el número efectivo de partidos subió a tres. Su aumento siguió constante hasta llegar a seis en las elecciones de 2000. Y las últimas, según las estimaciones de García (2005), se alcanzaron nueve partidos efectivos.

Como consecuencia del aumento en el número de partidos, la composición actual del Concejo de Bogotá es más equilibrada que en el pasado. En la Tabla no. 1 se constata que

cada uno de los dos partidos con mayor representación, el Polo Democrático y el Partido Liberal, tiene el 19% de los escaños. Le siguen Cambio Radical con el 13% y Por la Bogotá que queremos con el 9%.

Tabla 1. Composición del Concejo de Bogotá 2004-2007 según curules obtenidas²

Partido	Votos Listas	Curules obtenidas	%
Partido Liberal Colombiano	176530	8	18
Partido Polo Democrático Independiente	163512	8	18
Partido Cambio Radical	120743	6	13
Por la Bogotá Que Queremos	86748	4	9
Movimiento Nacional	77456	3	7
Movimiento Equipo Colombia	64898	3	7
Partido Conservador Colombiano	55900	2	4
Dejen Jugar al Moreno	49597	2	4
Partido Colombia Democrática	41760	2	4
Partido Nacional Cristiano	36494	1	2
Unámonos Con Fino	32898	1	2
Movimiento Colombia Viva	26813	1	2
Movimiento Unión Cristiana	24409	1	2
Movimiento Mira	23848	1	2
Vamos Colombia	22844	1	2
Convergencia Ciudadana	22582	1	2

Miguel García atribuye el mayor acceso de las nuevas fuerzas al Concejo de Bogotá, al efecto del umbral y de la lista única. El umbral obligó a los partidos y movimientos pequeños a agruparse con el fin de alcanzar la votación mínima requerida. Por esta razón, los 21 partidos y coaliciones que en el período anterior tuvieron representación en el Concejo, confluyeron en 16. Al mismo tiempo, la imposibilidad por parte de los partidos tradicionales de avalar un número indeterminado de listas redujo su votación. En el 2000, el Partido Liberal presentó 103 listas y consiguió 390 mil votos, mientras que en las últimas elecciones, solo consiguió 193 mil. Según García (2005) “los partidos tradicionales,

² HOLGUÍN 2004

aunque lograron retener a la mayoría de sus miembros, perdieron peso electoral y presencia en el Concejo debido a que no pudieron avalar más de 45 candidatos (lista única), y a que los pequeños y medianos electores no tradicionales unieron fuerzas para sobrevivir el umbral electoral.”

Como efecto del umbral y de la imposibilidad de presentar más de una, el número de listas en competencia se redujo drásticamente. En las elecciones de 2000, 227 listas se disputaron los 42 puestos disponibles en el Concejo de Bogotá, mientras que en 2003 solo se presentaron 40. Esto representa una disminución del 83%

Tabla 2. Listas inscritas para el Conejo de Bogotá³

1994	1997	2000	2003
125	260	227	40

De estas listas, sólo las que lograran una votación mayor a medio cociente electoral, es decir 16,400 votos, participaron en la repartición de los escaños en el Concejo. Este umbral fue superado por 20 partidos. La nueva fórmula para asignar los puestos entre las listas que superaron la barrera electoral contribuyó a mejorar la representatividad del Concejo. De acuerdo con Tania Guzmán (2003), en las elecciones de 2000, los 42 Concejales que ingresaron al Concejo sumaban 694.017 votos, equivalentes al 55% del total de sufragios depositados. Mientras tanto, en las elecciones de 2003, gracias a la cifra repartidora, los votos sumados de los partidos que obtuvieron una o varias de las 45 curules ascienden a 1.027.034. Esto representa el 81% de la votación total.

³ Fuente: GIRALDO, Morelca (2003)

Tabla 3. Votos Válidos y útiles para el Concejo – 2000 y 2003⁴

	2000 (227 listas)	2003 (40 listas)
Votos válidos	1.261.249	1.258.736
Votos “útiles”	694.017	1.027.034
% de votos que eligieron concejal	55%	81%

Sobre la representatividad del Concejo de Bogotá, Miguel García (2005) encontró que el índice de distorsión de la proporcionalidad disminuyó significativamente. En el 2000, bajo las reglas anteriores, el índice de distorsión era del 46%.⁵ En las últimas elecciones bajó al 19%. De acuerdo con García (2005) “la introducción de la reforma electoral produjo una mejora sustancial en términos de proporcionalidad y por lo tanto en cuanto a la adecuada representación de las preferencias electorales.”

Al analizar el impacto de la reforma política sobre las últimas elecciones locales en Bogotá, Miguel García (2005) concluye que la reforma política logró reducir los niveles de atomización partidista, generó un sistema de partidos más equilibrado y produjo una mejora en términos de proporcionalidad del sistema. Sin embargo se pregunta hasta que punto estos reajustes, más que una consolidación de fuerzas alternativas, son una estrategia de adaptación a las nuevas reglas electorales por parte de la clase política tradicional. Para responder esta pregunta, de acuerdo con García, es necesario analizar el

⁴ Fuente: GIRALDO (2004).

⁵ El índice de distorsión de la proporcionalidad mide que tan bien el sistema electoral transforma la proporción de votos en curules. Cuando el nivel es bajo, la distribución de las curules se acerca a la proporción de votos que los partidos obtuvieron. En ese sentido si el índice fuera de 0 los partidos obtendrían una proporción de votos equivalente al porcentaje de votos obtenidos.

comportamiento de los partidos en el Concejo de Bogotá. Así se podrá determinar si las reagrupaciones partidistas derivadas de las nuevas reglas electorales, y la menor fragmentación en la competencia política también se traducen en una mayor cohesión de los partidos políticos en el Concejo de Bogotá.

En el siguiente capítulo se intentará responder este interrogante. Para hacerlo se mirará la cohesión de los partidos políticos en (1) la elección de las mesas directivas del Concejo, (2) en la presentación de proyectos de acuerdo y citaciones de control político y (3) en la discusión de una iniciativa relevante para la ciudad. Sin embargo, antes de entrar a responder esta pregunta es preciso analizar las demás normas institucionales que enmarcan el funcionamiento del Concejo, pues los incentivos que éstas generan pueden constituirse en un obstáculo para el desarrollo de la reforma política.

C. EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ

El decreto 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para Bogotá” es la norma que define la composición, funciones y los distintos niveles de gobierno de la administración distrital. De acuerdo con el estatuto orgánico de Bogotá, el Concejo es la entidad responsable de vigilar y controlar la gestión de las instituciones distritales, así como de discutir y expedir las normas que reglamentan diversos aspectos del desarrollo de la ciudad.

Al revisar, las relaciones entre el Concejo y el Alcalde, de acuerdo al estatuto orgánico de Bogotá es evidente una considerable delegación de poder al ejecutivo de la ciudad. Si bien en el Concejo se discute toda la normatividad que regula las diferentes actividades

económicas, políticas y sociales de la ciudad, las más relevantes son de iniciativa exclusiva del alcalde. En ese sentido, la mayor parte de los proyectos de acuerdo de alcance económico, como lo son la aprobación del Plan de Desarrollo, los temas tributarios, el presupuesto del distrito y el cupo del endeudamiento solo pueden ser presentados por la Alcaldía mayor de Bogotá. Así mismo, los acuerdos relacionados con la estructura de la administración central, la creación y supresión de entidades distritales, así como los que regulan la carrera administrativa y la remuneración de los servidores públicos tampoco pueden ser presentados por los Concejales.

Además de esta exclusividad en las iniciativas normativa, el alcalde cuenta con algunas atribuciones legales para facilitar el trámite de sus acuerdos. El estatuto le entrega al alcalde la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias, en las cuales el Concejo se debe reunir durante el término que el ejecutivo le fije y sólo se puede ocupar de los asuntos que éste le presente. Así mismo, el Concejo le puede entregar al alcalde, con el consentimiento de la mayoría de los Concejales, facultades extraordinarias para expedir proyectos de acuerdo, a través de decretos.

El alcalde tiene la posibilidad de establecer un veto parcial sobre los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo, cuando considere que tiene incompatibilidades jurídicas o que es inconveniente. En el primer caso, el Concejo puede enviar el acuerdo rechazado al tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito Capital para que tome la decisión. Cuando la negativa del alcalde responde a razones de inconveniencia, el Concejo puede revertirla, siempre y cuando estén de acuerdo la mayoría de los Concejales.

Por último, cuando resulta un bloqueo entre el alcalde y el Concejo en la discusión de temas como el de presupuesto o en la definición del Plan de Desarrollo de la Ciudad, el gobierno tiene la posibilidad de superarlo a través de la expedición de decretos. Por esta razón, importantes iniciativas para el desarrollo de la ciudad han sido aprobadas por este mecanismo, sin la suficiente discusión por parte del Concejo. Entre estos se encuentran los planes de desarrollo de las dos administraciones de Antanas Mockus y la de Enrique Peñalosa.

Como se evidencia en el repaso anterior, el decreto 1421 de 1993 le entregó a la Alcaldía mayor de Bogotá, la iniciativa en algunos de los temas más relevantes para la ciudad. De acuerdo con el ex -alcalde Paul Bromberg (2001: 18) este marco normativo recortó sustancialmente las atribuciones del Concejo, lo separó de la administración y dejó a iniciativa del alcalde un conjunto importante de iniciativas normativas. Además pretendió resolver el problema del bloqueo mediante reglas que, en general, otorgan más poder al ejecutivo.

Los atributos que el Estatuto Orgánico de Bogotá le confiere al alcalde, así como el esquema de las relaciones entre la Alcaldía y el Concejo que se derivan de él son una consecuencia de lo que Mathew Shugart y John Carey (1995: 167) denominan “dinámica electoral”. Ésta se refiere a la forma en que los mecanismos utilizados para elegir la asamblea interactúan con los poderes y la forma como el ejecutivo moldea el funcionamiento del régimen democrático. En ese sentido, la dinámica electoral que se deriva de un sistema presidencial, en la cual el Congreso y el Presidente son elegidos en elecciones separadas, tiende a atribuirle mayores poderes al ejecutivo. Es así porque

generalmente los sistemas Presidenciales buscan superar las ineficiencias generadas por el particularismo derivado de la elección de la asamblea, a través del establecimiento de ejecutivos fuertes. De esta forma, los sistemas presidenciales logran elegir un Congreso representativo preocupado por satisfacer las preferencias de su electorado, al tiempo que constituyen un ejecutivo fuerte responsable de la formulación de las políticas nacionales. De acuerdo con Shugart y Carey (1995: 367), los regímenes que maximizan la articulación de particularismos locales en las elecciones de las asambleas tienden a estar asociados con Presidentes poderosos.

En el caso del Concejo de Bogotá, la existencia de dos electorados para la elección de Concejo y alcalde, en un contexto donde prima el personalismo y los partidos son excesivamente frágiles, ha generado una ruptura significativa entre ambas instituciones. Ruptura que de acuerdo con Miguel García (2001: 185) se deriva de la consolidación de pautas y políticos puramente locales y de la existencia de distintos niveles de presentación que han desarrollado lógicas de funcionamiento diferenciadas. Al respecto, Paul Bromberg (2001: 19) plantea “la existencia de una perniciosa democracia de dos capas en nuestra ciudad: una democracia plebeya para elegir Concejo y juntas administradoras locales y una democracia de elite, de personalidades que de una u otra manera han llegado a tener visibilidad pública y por ello pueden competir por la Alcaldía”.

El estatuto orgánico de Bogotá termina reforzando esta ruptura, pues exime a los Concejales de su responsabilidad de ocuparse de los temas más importantes de la ciudad. Los Concejales pueden concentrar su gestión en defensa de interés particulares y en la atención de las necesidades puntuales de su electorado, sin que esto obstaculice la

producción de políticas públicas generales. Es así porque la Alcaldía puede, a través de decretos, deshacer el bloqueo del Concejo en los temas más importantes para el desarrollo de la ciudad, como lo son la aprobación del plan de desarrollo, el ordenamiento territorial y el presupuesto. En estas circunstancias, el Estatuto Orgánico garantiza la producción de la normatividad necesaria para desarrollar su programa de gobierno, pero sin que su aprobación implique una deliberación amplia y plural sobre la conveniencia de estas medidas para la ciudad. De esta forma, el estatuto refuerza el personalismo que se deriva de las características del sistema electoral anterior a la reforma de 2003.

En síntesis, la normatividad que rige las relaciones entre el alcalde y el Concejo incentivan el personalismo. El Estatuto le garantiza a la ciudad un mínimo de eficiencia en la producción normativa, sin que los Concejales tengan que cumplir un papel determinante en el proceso político. En estas condiciones, los concejales pueden concentrar su gestión en la producción de normatividad particular.

D. EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO

Después de haber revisado el marco general que define las atribuciones del Concejo, así como sus relaciones frente a la Alcaldía, se pasará a revisar el reglamento interno del Concejo, con el fin explorar los incentivos que genera para la acción colectiva.

El Concejo de Bogotá está integrado por cuarenta y cinco Concejales. La discusión de los temas que trabaja se hace en dos instancias principales: las comisiones permanentes y la sesión plenaria. Las primeras son unidades normativas, encargadas de discutir un conjunto particular de temas, y en la segunda todos los integrantes del Concejo deliberan

conjuntamente. En las comisiones permanentes se realiza el primer debate de los proyectos de acuerdo y en la plenaria el definitivo. Las comisiones permanentes son integradas y elegidas dentro de los tres días siguientes a la elección de la mesa directiva del Concejo. Cada año, los Concejales están obligados a cambiar de comisión, y todos deben hacer parte de cada una de ellas durante el período constitucional.

La Comisión Primera es conocida como la del Plan de Desarrollo y se encarga de los siguientes temas:

- Aprobación del plan de desarrollo del alcalde de turno
- Seguimiento al cumplimiento de sus metas
- Discute las normas sobre prestación de servicios públicos, medio ambiente, transporte público, seguridad, y espacio público.

La comisión segunda es la de Gobierno. Aquí se discuten las iniciativas sobre

- Código de Policía de Bogotá
- Regulación del patrimonio cultural
- Educación
- Salud
- Deporte y recreación
- Turismo
- Cultura ciudadana
- Estructura de la administración central.

Por último está la Comisión Tercera de Presupuesto y Hacienda Pública. Esta comisión se encarga de:

- El plan de inversiones del Distrito Capital E
- El componente financiero del Plan de Desarrollo Económico y Social.
- El presupuesto anual
- Las normas sobre tributos, sobre tasas, exenciones
- Los recursos para las localidades
- El cupo de endeudamiento del gobierno central.

Cada comisión tiene una mesa directiva, compuesta por un Presidente, un primer y segundo Vicepresidente, y un Secretario. El reglamento del Concejo le otorga al presidente de la comisión varias facultades para ordenar su funcionamiento. Su responsabilidad de definir el orden del día, le permite determinar los asuntos que se discutirán en cada sesión. De esta forma, el Presidente puede agilizar o dilatar la discusión de un proyecto de acuerdo o la realización de un debate de control político, de acuerdo con los intereses del grupo político que represente. Durante el transcurso de la sesión, el Presidente declara abierta o cerrada la discusión de los proyectos de acuerdo, así como sus votaciones. Además está encargado de darle la palabra a los conejales que intervengan en el debate y de levantar la sesión.

La mesa directiva del Concejo tiene importantes recursos en el manejo administrativo del Concejo y en el proceso normativo. Con relación a sus atributos administrativos:

- Nombrar y remueve a los empleados del Concejo
- Reglamenta los asuntos relacionados con el manejo de la planta de personal.

En cuanto al trámite de los proyectos de acuerdo:

- Elabora el orden del día
- Abre y cierra las discusiones
- Abre las votaciones de los proyectos de acuerdo.
- Organiza el sorteo para designar los ponentes para primer y segundo debate de los proyectos de acuerdo.

En el marco teórico se planteó que de las reglas internas de la cámara se extrae información valiosa sobre el poder real de las personas elegidas, que a su vez determina la formación de coaliciones. Esto genera incentivos para que los representantes cooperen y se sumen a coaliciones, pues para alcanzar sus metas individuales es necesario el respaldo de otros legisladores. En otras palabras, si un representante está interesado en ganar protagonismo en temas relacionados con los servicios públicos, debe contar con el apoyo de otros integrantes de la asamblea para quedar ubicado en la comisión que trabaja este tema.

Así mismo, es más fácil que sea designado ponente y que sus proyectos y debates de control político prosperen cuando las mesas directivas de la comisión y/o de la plenaria están controladas por integrantes de su coalición. Es así porque ellos definen el orden del día y controlan los tiempos de los debates, así como el reparto de las ponencias. Y desde el punto de vista colectivo, al partido mayoritario también le interesa controlar los puesto más importantes del Concejo, bien sea para promover normatividad acorde con su base programática, para apoyar al gobernante de turno, o, en el caso que esté en la oposición, para limitarlo.

Al revisar el reglamento interno del Concejo de Bogotá, a la luz de estas consideraciones, se constata que no genera suficientes incentivos para la cooperación, ni para el establecimiento de liderazgos. En primer lugar, a diferencia del Congreso Nacional, las comisiones permanentes son integradas cada año. Por esta razón, para un Concejal no es determinante ser elegido en alguna comisión en particular, pues en algún momento necesariamente formará parte de ella. Como consecuencia de lo anterior, la pertenencia a un partido político pierde valor en la medida en que éste no es determinante en el desempeño de los Concejales en las comisiones. Esto último limita algunos de los recursos que podrían generar los líderes de partido para ejercer disciplina sobre la bancada.

La rotación por las distintas comisiones tampoco promueve la especialización temática, pues a lo largo de su paso por el Concejo, los representantes deben ocuparse de todos los asuntos que allí se discuten. La especialización, que en ocasiones propicia la estructura interna de la asamblea, es deseable, pues promueve la división del trabajo, y el hecho de que unos pocos Concejales se concentren en el estudio detallado de ciertos temas reduce los costos de información para los demás. También ayuda a la cohesión de los partidos en la medida en que sus integrantes se pueden especializar en algunos asuntos, para así ejercer un liderazgo en la bancada.

El segundo aspecto del reglamento interno que no genera incentivos para la cooperación es el mecanismo para la designación de ponentes. Cuando estos son escogidos por la mesa directiva de la comisión, los representantes que hacen parte de la coalición mayoritaria pueden tener más probabilidad de ser designados para exponer los proyectos de su interés. Además, dependiendo de la relevancia del proyecto, la mesa directiva tiene la posibilidad

de designar como ponente a un representante que tenga ascendencia y credibilidad sobre los demás Concejales en el tema en cuestión. De esta forma, el control sobre la designación de los ponentes le entrega atributos reales a la mesa directiva, y por ende a la coalición mayoritaria para hacer más fácil el trámite de ciertas iniciativas. Cuando esto sucede, la mesa directiva tiene recursos reales de poder para cohesionar a su bancada.

En el Concejo de Bogotá, las condiciones descritas anteriormente no se dan porque los proyectos de acuerdo son sorteados entre los diferentes Concejales. El hecho de que su función como ponente sea determinada por el azar, reduce considerablemente las motivaciones que un Concejal tiene para cooperar y trabajar en forma colectiva, pues un quien trabaja en bancada tiene las mismas probabilidades de ser designado como ponente, que quien lo hace individualmente. Así mismo, los Concejales que estando en las mesas directiva ocupan un posición de liderazgo⁶ temporal tampoco tienen suficientes recursos para premiar o castigar miembros de sus bancadas.

El sorteo de las ponencias debilita aún más los ya precarios incentivos para la especialización temática. En ese sentido, en la selección de los ponentes no se está premiando a las personas que más saben sobre determinados temas. Esto reduce los incentivos para que un Concejal se convierta en un líder temático, pues tiene que conformarse con las ponencias que la suerte le depara⁷.

⁶ Sobre el liderazgo de procedimiento ver Pachón (2003).

⁷ Sobre liderazgo temático y la especialización de las comisiones ver Escobar –Lemon (2001) y Krehbiel K. (1991)

En este capítulo se analizó el marco institucional que rige el funcionamiento del Concejo de Bogotá y su relación con la Alcaldía mayor. El análisis presentado demuestra que el Estatuto Orgánico de Bogotá y el reglamento interno del concejo incentivan el personalismo. El primero porque le quita al Concejo la iniciativa en los temas más relevantes de la ciudad, y le entrega al Alcalde poderes para aprobar estos acuerdos por decreto. Esto le permite a los concejales dedicarse a la producción de normatividad particularista sin que esto ponga en riesgo la expedición de proyectos que beneficien a toda la ciudad. El segundo porque no genera incentivos para la agrupación en temas claves del trabajo del Concejo, como lo son la selección de las comisiones y la designación de los ponentes. Estas disposiciones limitan el surgimiento de líderes temáticos y le quitan recursos de poder a los líderes temporales de las mesas directivas.

Ambas normas están pensadas para garantizar la eficiencia en un contexto de fragmentación. El Estatuto Orgánico de Bogotá, le entrega al alcalde los atributos de poder necesarios para sacar adelante las iniciativas claves para el desarrollo de Bogotá sin la necesidad de contar con el Concejo. Mientras tanto, el reglamento permite ordenar la organización del Concejo de Bogotá y el trámite de las normas sin que sea indispensable el funcionamiento de los partidos políticos. Sin embargo, las decisiones más trascendentales para la ciudad han sido tomadas por el ejecutivo, sin que el Concejo funcione como foro de mediación y de compromiso entre las diversas fuerzas políticas. Como consecuencia de lo anterior, en cierta medida, el ejecutivo ha reemplazado el Concejo de Bogotá en la producción de los proyectos de acuerdo más importantes.

Siguiendo los planteamientos de Carey y Shugart (1998), presentados en el marco teórico, las facultades normativas del Alcalde Mayor son una respuesta a las dificultades para construir acuerdos en un contexto de indisciplina partidista. A su vez, esta indisciplina es una consecuencia de las normas electorales previas a la aprobación de la reforma política, pues resultaba muy difícil construir coaliciones estables para garantizar el trámite normativo.

La reforma política de 2003 generó incentivos para la agrupación en el ámbito electoral. Sin embargo, estas nuevas disposiciones institucionales pueden entrar en tensión con los incentivos que generan el Estatuto Orgánico y el Reglamento Interno del Concejo. En esa medida, ambas normas pueden estar limitando el efecto de la reforma política sobre el Concejo de Bogotá. En el siguiente capítulo se analizará hasta que punto los cambios electorales han logrado modificar el comportamiento del Concejo

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS BANCADAS DE PARTIDO EN EL CONCEJO DE BOGOTÁ: LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS Y EL TRABAJO NORMATIVO

De acuerdo a una de las vertientes planteadas en el marco teórico, de las reglas internas de la asamblea influyen sobre la formación de coaliciones, pues generan jerarquías temporales que facilitan el trabajo en bancadas. Según Cox y McCubbins (1993: 2), la coalición mayoritaria y los partidos que la componen funcionan como un cartel legislativo que usurpa el poder para controlar el proceso y la estructura legislativa. Es así como los miembros de los partidos que pertenecen a esta unión temporal cuentan con ventajas estructurales para distribuir las posiciones en las mesas directivas y los puestos en las comisiones.

Siguiendo esta línea de análisis, una de las formas de estudiar la actividad de los partidos políticos al interior de las legislaturas es mirándolos como coaliciones de procedimiento para elegir los líderes legislativos, integrar las mesas directivas y repartir las tareas de la comisión. El grado de cohesión de los partidos en estas actividades da importantes luces sobre el funcionamiento de las bancadas.

De los análisis sobre el reglamento interno del Concejo y del estatuto orgánico de Bogotá, presentados en el capítulo anterior, se desprende que éstos no generan suficientes incentivos para que los Concejales actúen de forma colectiva. Sin embargo, el reglamento interno sí genera algunos incentivos, aunque precarios, para la formación de coaliciones para controlar algunos aspectos del funcionamiento del Concejo, como lo son la elección de la mesa directiva, las comisiones y a su vez, las mesas directivas de estas comisiones. El

objetivo de este capítulo es analizar si la reforma política produjo un cambio sobre la composición de estas coaliciones, para así probar o reprobamos la hipótesis que sostiene que este cambio institucional ha permitido que éstas empiecen a construirse bajo criterios partidistas. Esto no pasaba antes de la reforma, cuando las coaliciones para elegir las mesas directivas eran coyunturales y respondían negociaciones individuales entre los Concejales.

A. LA IMPORTANCIA DE LAS MESAS DIRECTIVAS

El reglamento interno de la corporación, al crear jerarquías, establece algunas posiciones de liderazgo que afectan su funcionamiento general. Las mesas directivas inciden en el trámite de los proyectos de acuerdo, pues controlan la agenda y determinan el orden del día. Así mismo, el presidente del Concejo y de las comisiones cumple un papel significativo en la discusión y aprobación de proyectos de acuerdo, en la medida en que modera las intervenciones de los Concejales, determinan el momento de la votación y tienen la facultad de levantar las sesiones.

Sobre el caso del Congreso colombiano, Pachón (2002: 22) afirma que ante la ausencia de directrices de partido, las mesas directivas juegan un rol importante en la coordinación del comportamiento legislativo. Por esta razón, en el momento de elegir las, las negociaciones internas de los partidos se activan pues cada colectividad está interesada en ubicar sus miembros en las posiciones de liderazgo que determina el reglamento interno de la corporación (Vélez 2005: 20).

En el caso del Concejo de Bogotá, para el Concejal David Luna, del Partido Por la Bogotá Que Queremos, las mesas directivas tienen una gran importancia porque son responsables de la administración del Concejo y deben garantizar la participación de todas las fuerzas políticas. En el trámite de los proyectos de acuerdo son relevantes porque tienen la posibilidad de programar los debates y la discusión de los proyectos. Esto les permite apurar o demorar un proceso.⁸ Además, de acuerdo con el Concejal liberal Jorge Ernesto Salamanca, la pertenencia a una mesa directiva les entrega a los Concejales un posicionamiento, un liderazgo y una mayor visibilidad.⁹

Aunque, las mesas directivas deben garantizar la participación equitativa de todos los sectores políticos, en la práctica esta condición no se cumple siempre. El Concejal conservador Omar Mejía Báez plantea que en determinados momentos puede existir cierta prelación de quienes en un momento dado constituyen la mayoría en detrimento de la minoría. Los que conforman el grupo mayoritario de alguna forma quisieran monopolizar decisiones y hacerse un poco más notables que los demás, neutralizando lo que podrían hacer los del grupo minoritario.¹⁰ En ese mismo sentido, la Concejala liberal, María Victoria Vargas afirma que en ocasiones, los Concejales se disputan las mesas directivas para manipular debates. De acuerdo con Vargas, aunque los debates se deben estudiar por orden cronológico, a veces los miembros de las mesas directivas los dilatan o adelantan.

En cuanto a la incidencia directa sobre el trámite de los proyectos de acuerdo, la Concejala María Victoria Vargas señala que en la última discusión del proyecto sobre valorización

⁸ Entrevista con el Concejal David Luna, 31 de Octubre de 2005.

⁹ Entrevista con el Concejal Jorge Ernesto Salamanca, Noviembre 4 de 2003

¹⁰ Entrevista con el Concejal Omar Mejía, 2 de noviembre de 2005

por beneficio local, aprobado en octubre de 2005, el Presidente del Concejo, Hipólito Moreno, levantó la sesión cuando el proyecto no contaba con el suficiente respaldo para ser aprobado. De esta forma, el Concejal Moreno, integrante de la coalición mayoritaria, evitó que se hundiera una iniciativa de vital importancia para la administración.

De los testimonios presentados se constata que los Concejales reconocen los atributos de poder que las mesas directivas les confieren a sus integrantes. Cuando se pertenece a una mesa directiva se accede a un liderazgo temporal que permite controlar algunos aspectos del trámite de proyectos de acuerdo y de los debates de control político. Al mismo tiempo, para el resto de los Concejales puede ser provechoso hacer parte de la coalición que elige a la mesa directiva. Esto se explica porque puede ser favorecido en la discusión de sus proyectos de acuerdo y en la programación de sus debates de control político. Por último, para la administración distrital también resulta beneficioso contar con el apoyo del Presidente del Concejo en la discusión de sus iniciativas.

Antes de la reforma política, las negociaciones para definir las mesas directivas no se hacían alrededor de los partidos políticos. Los beneficios que estas posiciones de liderazgo entregan tampoco eran repartidos de forma colectiva. Antes que favorecer a un partido o a un grupo de Concejales, los Presidentes favorecían a los Concejales individuales que conformaban la coalición. En ese sentido, la mayoría de los Concejales entrevistados coincidieron en que el amiguismo primaba en la asignación de los ponentes de los diferentes proyectos de acuerdo.

B. LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS EN PERÍODO 2001-2005

Antes de la reforma

La formación de coaliciones de procedimiento para determinar la formación de las mesas directivas es una constante en el Concejo de Bogotá. Siempre, antes de la instalación del nuevo período de sesiones, se forma una coalición mayoritaria para elegir la Presidencia y la primera y segunda vicepresidencia. Luego, en una de sus primeras sesiones, los candidatos son postulados por alguno de sus colegas, y los demás Concejales se suman, o manifiestan su intención de votar en blanco. Por lo general, esta coalición se mantiene en la elección de las mesas directivas de los siguientes períodos, pero no determina ningún otro aspecto del funcionamiento del Concejo.

Durante el primer período de sesiones analizado en esta investigación, 2001-2003, es evidente la ausencia de criterios de partido en la elección de las mesas directivas. Desde el primer año de sesiones, se formó una coalición mayoritaria, conocida como “La Alianza por Bogotá”, que iba a respaldar al gobierno del alcalde Mockus. Esta coalición no comprendía a la totalidad de ningún partido político, y más que una sumatoria de agrupaciones, se integró como una alianza de individuos. Incluso, al revisar las mesas directivas, según la filiación política de sus integrantes, no se hace evidente ningún patrón político. Los argumentos expuestos para justificar el apoyo al candidato se basaban en la experiencia, la trayectoria y la independencia del aspirante, antes que en su filiación partidista.

Tabla 4. Integrantes de las mesas directivas Concejo de Bogotá 2001-2003

Año	Presidente	Partido	Primer Vicepresidente	Partido	Segundo Vicepresidente	Partido
2001	Maria Victoria Vargas	Liberal	Flavio Maya Escobar	Movimien to Unión Nacional	Mario Upeguí	Unión Patrióti ca
2002	Samuel Arrieta Vuelvas	Movimien to de Converge ncia Ciudadana	Judy Consuelo Pinzón	Movimien to Nacional	Fabiola Posada	Partido Popular
2003	Fernando López	Movimien to Cívico Independi ente	Carlos Julio Baez Morales	Liberal	Luis Felipe Barrios Barrios	Partido Nacion al Cristian o

En la elección de 2001, los candidatos a la Presidencia de la mesa directiva fueron dos liberales: Alfonso Prada y María Victoria Vargas. El hecho más relevante de esta elección fue la división del Partido Liberal, quien en ese momento era la fuerza política con más concejales. En esta oportunidad, liberales como, Carlos Julio Báez Morales, William David Rojas Cubides y Francisco Martínez Vargas apoyaron a Alfonso Prada, mientras que el bloque compuesto por Darío Angarita Medellín, Antonio Galán Sarmiento, Germán Olano

Becerra, Jorge Lozada Valderrama y Jorgen Ernesto Salamanca Cortes respaldó a María Victoria Vargas. La Concejala Vargas ganó por un voto.

En los siguientes dos años, la coalición se mantuvo y siguió eligiendo a las mesas directivas, pero en esta oportunidad los opositores en lugar de presentar candidatos resolvieron votar en blanco. Paradójicamente, la coalición que en principio había anunciado su apoyo al alcalde Mockus era señalada por concejales de diferentes partidos políticos de realizar una oposición irreflexiva al gobierno distrital. De esta forma, en la elección de 2001, algunos de los concejales liberales que antes habían integrado la coalición, concejales independientes y del Partido Conservador anunciaron su voto en blanco en la elección del independiente Samuel Arrieta Buelvas. Al respecto, concejales de las fuerzas políticas señaladas firmaron una constancia en la cual manifestaban su rechazo a la coalición mayoritaria por haber negado iniciativas claves para el desarrollo de la ciudad.¹¹

En el 2003 fue elegido presidente del Concejo el conservador Fernando López. La coalición que lo respaldó tampoco se formó alrededor de los partidos políticos. Ni siquiera hubo unanimidad entre los miembros del Partido Conservador en su elección. En esta oportunidad, una vez más, un amplio número de Concejales votó en blanco para manifestar su rechazo frente a la coalición mayoritaria. En esta oportunidad, el Concejal liberal, Alfonso Prada, leyó una constancia en la cual afirmaban que la asociación mayoritaria de

¹¹ Acta de Plenaria No. 4 de 2005. Los Concejales firmantes fueron los liberales Ángel Custodio Cabrera, Jairo, Germán Olano Becerra, Alfonso Prada y Jorge Lozada Valderrama, los Conservadores, Severo Correa y Soledad Tamayo y e los independientes Jairo Carrero Calderón y David Luna.

concejales ha sido únicamente la satisfacción individual de las necesidades burocráticas con el reparto de los cargos de elección, las mesas directivas y las cuatro secretarías.¹²

En síntesis, la coalición que se formaba para elegir las mesas directivas, durante el período previo a la aprobación de la reforma política, no se hacía alrededor de los partidos. En ninguna de las elecciones comprendidas en este período, los partidos políticos actuaron como bancadas. Por el contrario, las alianzas se formaban a partir de la sumatoria de apoyos individuales, y se limitaban únicamente a la elección de los diferentes cargos. Por esta razón, al revisar la composición política de las tres mesas directivas elegidas durante este período no es posible encontrar ningún patrón político.

El Partido Liberal, quien contaba con el mayor número de concejales solo obtuvo la presidencia el primer año. En el segundo, no consiguió ningún puesto, y en el tercero tuvo que conformarse con una segunda vicepresidencia. La segunda fuerza política más importante, el Partido Conservador, no logró elegir a ninguno de sus integrantes. En el 2002 fue elegida Primera Vicepresidente Judy Consuelo Pinzón en un movimiento afín al conservador. Y en el 2003 fue elegido Fernando López, también de origen conservador. El precario control del Concejo, por parte de los dos partidos con mayor representación evidencia su fragmentación interna y la inexistencia de bancadas políticas al interior del Concejo de Bogotá.

¹² Acta de plenaria no. 4 de 2003. en esta oportunidad a los Concejales que firmaron la constancia anterior se sumó el Conservador Francisco Noguera, el Liberal Armando Gutiérrez y los independientes Pedro Rodríguez Tobo y Juan Carlos Flores.

La elección de las mesas directivas después de la reforma política

En las dos elecciones que se han realizado durante el período 2004-2007, después de la reforma política, es evidente el papel de los partidos políticos en la conformación de la coalición mayoritaria y en la elección de las mesas directivas. Esto hace que sea mucho más sencillo estudiar el proceso de elección, así como encontrar patrones políticos. La primera diferencia con relación al período anterior es la forma como se estableció la coalición mayoritaria. En esta oportunidad, las dos fuerzas con mayor representación en el Concejo, el Partido Liberal y el Polo Democrático Independiente, hicieron parte de una coalición electoral que contribuyó a la elección del Alcalde Luis Eduardo Garzón. Una vez se instaló el nuevo Concejo, a la coalición se sumaron los movimientos de origen conservador y la mayoría de los Concejales independientes. Mientras tanto, las bancadas del Partido Cambio Radical y de la Bogotá Queremos, quienes habían respaldado al candidato que obtuvo la segunda votación en las elecciones locales de 2003, decidieron no participar en la coalición. Es así como la coalición mayoritaria por primera vez en los últimos años, reflejó las alianzas políticas desarrolladas durante las elecciones.

Tabla No. 5 Integrantes de las mesas directivas Concejo de Bogotá 2004-2007

Año	Presidente	Partido	Primer Vicepresidente	Partido	Segundo Vicepresidente	Partido
2004	Bruno Díaz	Polo Democrático Independiente	Yamile Medina	Partido Colombia Democrática	Guillermo Villate Supelano	Conservador
2005	Hipólito Moreno	Conservador	Gustavo Alonso Paéz Merchán	Partido Unión Cristiano	Wilson Hernando Duarte	PDI

En segundo lugar, a diferencia del período anterior, la composición política de las mesas directivas evidencia los acuerdos realizados entre los partidos que integran la coalición. En ese sentido, en las dos mesas directivas que hasta el momento se han elegido, el Presidente del Concejo pertenece a uno de los partidos más grande de la coalición. En el 2004, le correspondió al Polo Democrático, en el 2005, a la bancada conservadora, y si se cumplen los acuerdos, en el 2006 la presidencia le corresponderá al Partido Liberal. Así mismo, en ambas oportunidades, en la primera vicepresidencia ha sido elegido un Concejal independiente. Por último, el partido que ha ocupado la Presidencia del Concejo ha pasado a la segunda vicepresidencia en el año siguiente.

La tercera diferencia con relación al período anterior es la mayor unidad de los partidos políticos en la elección de las mesas directivas. En 2004, casi todas las bancadas políticas votaron en bloque. En ese sentido, la candidatura de Bruno Díaz Obregón fue respaldada

por todos los integrantes de la bancada Liberal, Conservadora y del Polo Democrático. Mientras tanto, todos los Concejales de la Bogotá que Queremos y la mayoría de los de Cambio Radical votaron en blanco. Los únicos disidentes fueron Susana González y Juan Sánchez de Cambio Radical, quienes en contra de la posición del partido, se sumaron a la elección de Bruno Díaz. Por esta razón la bancada inició un proceso disciplinario que no prosperó.

Sin embargo, la unidad de los partidos políticos no se mantuvo en el siguiente período. Aunque se respetaron los acuerdos previos, todas las bancadas políticas de la coalición mayoritaria se dividieron. La división fue una consecuencia de la decisión de la bancada conservadora de postular al Concejal Hipólito Moreno como candidato a la presidencia del Concejo. Concejales, de las distintas bancadas políticas, consideraron que Moreno no cumplía los requisitos para dirigir la corporación. Incluso la bancada conservadora se dividió cuando el jefe del Directorio Conservador en Bogotá decidió no respaldar a Moreno por considerar que la Presidencia le correspondía al partido y no a un Concejal de un movimiento afín.¹³

El Polo Democrático Independiente se dividió en dos bloques. El grupo compuesto por los Concejales Carlos Arturo Romero, Bruno Díaz, Carlos Vicente de Roux y Fernando Rojas firmaron una constancia en la cual advertían que habían insistido que la bancada conservadora presentara un candidato que despertara la aceptación de todos los integrantes de la coalición.¹⁴ Mientras tanto, los Concejales Alejandro Martínez, Álvaro Argote y

¹³ Entrevista con el Concejal Omar Mejía Baez, Noviembre 3 de 2005

¹⁴ Acta No. 4 de Febrero de 2005

Wilson Hernando Duarte respaldaron la candidatura de Hipólito Moreno. Las únicas bancadas que permanecieron unidas fueron las que no hacían parte de la coalición mayoritaria: Cambio Radical y la Bogotá que Queremos.

Las dos elecciones de mesas directivas del Concejo de Bogotá que hasta el momento se han realizado evidencian cambios significativos con relación a las del último período. La coalición mayoritaria se armó alrededor de las bancadas políticas, y no como en el pasado, a partir de la sumatoria de individuos. Hasta cierto punto, la coalición mayoritaria refleja las alianzas electorales que se realizaron durante la elección del alcalde, Luis Eduardo Garzón. En el pasado, las mayorías en el Concejo rara vez coincidían con la filiación política del alcalde. Además, la composición política de las mesas directivas evidencian los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas para garantizar la gobernabilidad del Concejo de Bogotá.

C. LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES

Otro aspecto del reglamento interno de las asambleas que genera incentivos para la cooperación entre los representantes es la integración de las comisiones permanentes. De una parte, para poder incidir en la legislación y en los debates que se discuten en las comisiones, para el partido es conveniente ubicar a sus integrantes las más importantes. De otra parte, los políticos individuales también quieren estar en las comisiones donde se tratan los temas de su experticia, los que tienen mayor incidencia con los sectores que representa o los que le pueden darle mayor visibilidad ante la ciudadanía.

Como se vio en el capítulo sobre el reglamento interno, éste no genera suficientes incentivos para la especialización temática en las comisiones ni para la cooperación entre Concejales en el momento de su integración. Es así porque el reglamento establece que los Concejales deben pasar por todas las comisiones de la corporación, durante su período en el Concejo distrital. Por lo tanto para un Concejal no es indispensable el apoyo de su bancada para ingresar a la comisión de su preferencia.

Sin embargo, a pesar de las restricciones que impone el reglamento, al entrevistar al los Concejales de las distintas bancadas se constata que si existen unas comisiones más importantes que otras, y que en ocasiones los Concejales prefieren iniciar su período en una comisión determinada. Al respecto, la Concejala liberal, Maria Victoria Vargas afirma que cada uno de los Concejales manifiesta su interés sobre la comisión de la cual quiere hacer parte.¹⁵ En ese mismo sentido, el Concejal David Luna de la Bogotá Queremos y el Concejal Conservador, Omar Mejía Báez afirman que la comisión de presupuesto es la más apetecida porque allí se toman las decisiones tributarias, que son las que más afectan al ciudadano¹⁶.

Lo anterior puede generar incentivos para que los Concejales actúen en forma colectiva para quedar en la comisión de su preferencia. En algunos casos, las bancadas políticas juegan un papel importante en esta elección. De acuerdo con el Concejal David Luna, a través del trabajo de bancada, la Bogotá que Queremos logró una presencia en cada una de las comisiones y consiguieron ingresar a la comisión de su preferencia. “Yo siempre he

¹⁵ Entrevista a la Concejala Maria Victoria Vargas, Noviembre 1 de 2005.

¹⁶ Entrevista al Concejal Omar Mejía Baez, Noviembre 3 de 2005 y entrevista con el Conejal David Luna, Octubre 31 de 2005.

logrado ser elegido en mi primer año en la comisión de presupuesto. Uno lo logra fundamentalmente utilizando la fuerza política que uno tiene. Como nosotros éramos cuatro, los votos de nosotros cuatro nos alcanzaron para estar en la comisión que queríamos. En la comisión social Gilma Jiménez, Alfonso Prada en la del Plan y Ángel Cabrera y yo en la de presupuesto”.¹⁷

El partido Cambio Radical también intentó actuar como bancada para lograr una presencia equilibrada en cada una de las comisiones del Concejo de Bogotá. De acuerdo con María Isabel Nieto, el partido definió que iban a elegir dos integrantes en cada comisión, según los temas de su preferencia. “El Dr. Mario Suárez dijo que él quería participar en la comisión de presupuesto, tema que le interesaba mucho. A mi me interesaba pertenecer a la comisión del plan porque ahí se iba a estudiar el Plan de Desarrollo, durante ese primer período. Entonces si se definieron unas preferencias. Obviamente se nos rompió al estar dos personas fuera de la bancada (...) pero si hay una presencia de un miembro de Cambio Radical en cada una de las comisiones”.¹⁸

La participación de las bancadas de Cambio Radical y de la Bogotá que Queremos en la integración de las mesas directivas evidencian la forma como la reforma política ha contribuido a activar el funcionamiento de las bancadas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los Concejales siguen consiguiendo el respaldo necesario para ingresar a una comisión a partir de otros factores, como lo son la experiencia en el Concejo y la amistad con otros Concejales. La Concejala María Susana González, uno de los disidentes de

¹⁷ Entrevista con el Concejal David Luna, Octubre 31 de 2005

¹⁸ Entrevista con María Isabel Nieto, Noviembre 3 de 2005.

Cambio Radical, admite que consiguió su ingreso a la comisión de presupuesto sin el respaldo de su bancada. “No, yo me busqué los votos porque era antigua, y como más o menos la mitad de los Concejales son mis conocidos entonces Omar Mejía, María Victoria Vargas, me dieron la mano para estar ahí. La bancada no fue importante.”¹⁹

De igual manera, el Concejal Conservador, Omar Mejía Baez no recibió el respaldo de su bancada en su elección a la comisión de Presupuesto en 2004. “Si yo quiero ir a la comisión tal, me consigo cuatro o cinco votos de mis compañeros que me apoyen para ir a esa comisión. No siempre esos compañeros son del mismo partido. (...) Esta reforma política comienza apenas a estructurarse y en la práctica no ha servido sino para la elección. Ya para la operación y el funcionamiento de las actividades están predominando criterios individuales.”²⁰ Así mismo, la Concejala Liberal, María Victoria Vargas señala a los compañeros de su partido de haberse confabulado para evitar su ingreso a la comisión de gobierno. “Entre a la comisión de gobierno de todas formas, porque como esto es por mayorías, de otros grupos me apoyaron para que estuviera en la comisión”.²¹

A lo largo de este aparte se ha analizado si la reforma política tuvo un efecto sobre la formación de coaliciones para elegir las mesas directivas del Concejo y para integrar las comisiones permanentes de la corporación. El estudio de estos aspectos del funcionamiento del Concejo es relevante en la medida en que las reglas internas de la corporación producen jerarquías temporales que le permiten a los partidos políticos organizarse para satisfacer sus preferencias, así como las de sus integrantes. En el caso del Concejo de Bogotá, los

¹⁹ Entrevista con Susana González, Octubre 31 de

²⁰ Entrevista con Omar Mejía, Noviembre 3 de 2005.

²¹ Entrevista con la Concejala María Victoria Vargas, Octubre 31 de 2005

incentivos para la cooperación ofrecidos por el reglamento interno son bastante débiles. Sin embargo, el proceso de selección de las mesas directivas obliga a los Concejales a sumarse a coaliciones. No obstante el costo de no actuar en forma colectiva no es tan alto. Por esta razón, en muchos casos sigue predominando el individualismo.

Durante el período 2001-2003, no existía ningún determinante partidista en la formación de estas coaliciones. Por el contrario, las alianzas que se conformaban para elegir y controlar las mesas directivas se establecían a través de negociaciones individuales. Lo anterior garantizaba el orden y la gobernabilidad de la institución, pero limitaba la posibilidad de que el control del Concejo se pusiera al servicio de una coalición con unos fines y un proyecto común.

Ahora, una vez aprobada la reforma política, es evidente un cambio significativo en la composición de estas coaliciones. En primer lugar existe una relación entre las alianzas electorales y la integración de la coalición mayoritaria. En segundo lugar porque la coalición se ha hecho alrededor de los partidos políticos, y los aspirantes a los cargos han sido seleccionados por la bancada. Por último, la composición de las mesas directivas refleja los patrones de las negociaciones realizadas entre las distintas fuerzas políticas. Sin embargo, debido a la fragmentación partidista al interior del Concejo, la coalición que se integra para elegir las mesas directivas sigue siendo un mecanismo para garantizar la gobernabilidad de la institución, pero su efecto sobre el debate de los proyectos de acuerdo no es tan fuerte.

En la integración de las comisiones permanentes, el efecto de la reforma ha sido menor. Si bien en algunas bancadas, como la Bogotá que Queremos y Cambio Radical, la mayor parte de sus miembros se han unido para conseguir sus preferencias, así como las de su partido, las demás bancadas siguen funcionando a través de negociaciones individuales con otros Concejales. En ese sentido, tanto el Partido Liberal, como el conservador jugaron un papel marginal en la elección de sus integrantes en las comisiones.

La reforma política produjo un cambio en la forma como se eligen las mesas directivas y las comisiones. Sin embargo en ambos aspectos el funcionamiento de las bancadas sigue siendo precario, especialmente en los partidos tradicionales. Estas limitaciones a la acción colectiva pueden atribuirse a la novedad de la reforma (la mayor parte de los políticos están acostumbrados a actuar individualmente), pero sobre todo a los incentivos generados por el reglamento interno. En cuanto a lo primero, a pesar de la implementación de la lista única, aspectos como el voto preferente y la financiación de las campañas a través de los candidatos y no de los partidos hacen que las campañas se sigan adelantando, como en el pasado, de forma individual.

Y en cuanto al segundo aspecto, como se vio en el capítulo anterior, disposiciones del reglamento como la designación de los ponentes por sorteo y la rotación obligatoria de las comisiones, no propician la acción colectiva. El sorteo de las ponencias le quita un importante recurso de liderazgo a las mesas directivas, mientras que la rotación obligatoria hace que el proceso de integración de las comisiones, pierda relevancia para los Concejales. Es así porque, independientemente de que actúen colectiva o individualmente pasarán por todas las comisiones.

D. LAS BANCADAS POLÍTICAS Y EL TRABAJO NORMATIVO

La reforma electoral de 2003 generó cambios significativos en la esfera electoral. En el aparte anterior se demostró que hasta cierto punto, los concejales que compitieron bajo un mismo partido en las pasadas elecciones también han actuado en forma colectiva en la conformación de las mesas directivas. Ahora se va determinar si la acción colectiva de los concejales ha trascendido más allá de estas coaliciones de procedimiento, para tener un efecto en el trabajo normativo. Esto se explorará, en primer lugar, estudiando el trabajo de bancadas en la presentación de proyecto de acuerdo y en la citación de debates de control político. Y en segundo lugar, analizando el comportamiento de las bancadas en la discusión del proyecto de acuerdo que estableció una valorización por beneficio local.

a. La presentación de proyectos de acuerdo y las citaciones de control político

Dos indicadores para determinar si los miembros de una fuerza política están actuando en bancada son la presentación conjunta de proyectos de acuerdo y la promoción en equipo de debates de control político. Por lo tanto, para establecer si el comportamiento de las bancadas dentro del Concejo de Bogotá se modificó después de la aplicación de la reforma política del 2003 es esencial mirar si hubo una transformación en estas dos dimensiones del trabajo normativo. El análisis que se presenta a continuación se hizo con las bases de datos sobre proyectos de acuerdo y debates de control político del proyecto de la Casa Editorial El Tiempo y la Fundación Corona, Concejo Como Vamos. Los datos sobre el Concejo actual comprenden el 2004 y el primer semestre de 2005.

En las elecciones del 2003, cuatro partidos consiguieron 58% de las curules y tres de ellos lograron elegir a más de seis Concejales. Fue así, como cada uno de ellos contó con el

número suficiente de Concejales para construir bancadas con criterios partidistas desde la elección. Desde el primer día de sesiones, el Polo y los Liberales aparecieron como las bancadas más grandes, cada una con ocho integrantes. Así mismo, Cambio Radical y La Bogotá que Queremos surgieron como agrupaciones fuertes, con seis y cuatro Concejales respectivamente. Por su parte, los Concejales de origen conservador se agruparon en una sola bancada, compuesta por Equipo Colombia, el Movimiento Nacional y el Partido Conservador. En total se reunieron ocho Concejales con el mismo origen político.

Este fenómeno de agrupación no se hubiera creado nunca bajo el sistema anterior, pues una de las consecuencias principales del diseño institucional era que el 90% de las listas,

1 T (r)3ă

Esto se hace evidente al revisar las bases de datos del Proyecto Concejo Como Vamos, pues de los 603 proyectos de acuerdo presentados por Concejales en el periodo 2001-2003, sólo cuatro fueron propuestos exclusivamente por miembros de un mismo partido. Menos de 12 fueron presentados por grupos compuestos mayoritariamente por Concejales de un mismo partido en compañía de algunos de otra filiación. Esto significa que aproximadamente el 98% del total de los proyectos fueron iniciativas individuales o resultado de alianzas coyunturales.

56% de las iniciativas presentadas en el periodo 2001-2003 se hicieron a través de alianzas coyunturales. Como ejemplo podemos analizar el caso del Concejal David Luna, uno de los cabildantes más activos del periodo. Luna presentó en total 33 proyectos de acuerdo, 21 de ellos a título personal y siete a través de coaliciones temporales construidas para estos proyectos. Solamente se hacen evidentes parámetros de agregación en cinco proyectos, tres en los cuales se unió con otros candidatos independientes y dos que propuso en coautoría con el Concejal Pedro Rodríguez Tobo.

Cuando se pasa a analizar las citaciones de control político presentadas durante este periodo, el nivel de fragmentación es similar. La gran mayoría eran presentadas de forma individual, o por Concejales que adherían a una citación realizada por alguno de sus colegas. Esto se hace aún más evidente al analizar que el 30% de las citaciones propuestas, y que terminaron en debate entre el 2001 y el 2003, recibieron dos o tres adherentes a última hora (así aparece registrado en las actas), lo cual evidencia claramente la

improvisación que caracterizaba estas alianzas. Únicamente 13 de 109 citaciones realizadas en este periodo fueron impulsadas por miembros de un mismo partido.²²

Después de la aprobación de la reforma política estos indicadores cambiaron significativamente. En el transcurso del periodo 2004-2007, la aparición de nuevos partidos con representación en el Concejo de Bogotá, se ha traducido en un aumento claro del número de proyectos y citaciones que son presentados conjuntamente por miembros de una misma bancada. De 509 proyectos presentados hasta junio del 2005, 40 fueron elaborados exclusivamente por miembros de un mismo partido. De estos, 24 fueron presentados por más de tres miembros de la misma bancada.

A pesar de estos avances, todavía el 30% de los proyectos de acuerdo son presentados de forma individual. Así mismo, el 39% de las iniciativas están siendo presentadas por grupos de Concejales que no tienen nada en común.²³ Esto evidencia que todavía siguen existiendo criterios distintos al de partidos, en la presentación de los proyectos de acuerdo. Esto se explica porque, a pesar de la existencia de la lista única, disposiciones como el voto preferente permite que el personalismo sigan siendo determinante en la competencia

En el control político fue evidente un alto nivel de agregación, durante el semestre posterior a las elecciones de 2003, enero-julio 2004, cuando empezó a regir la reforma. Al comparar las citaciones que fueron propuestas en este período con las del mismo semestre del año anterior, se constata un cambio significativo. De Enero a Julio del 2003, sólo el 12% de las

²² La fuente de información es la base de datos del proyecto Concejo Como Vamos, y los cálculos del autor.

²³ La fuente de información es la base de datos del proyecto Concejo Como Vamos, y los cálculos del autor.

citaciones se hicieron bajo criterios partidistas. Un año después, con el nuevo sistema, este porcentaje llegó al 22%. Sin embargo este alto nivel de agrupación no se mantuvo estable en el semestre siguiente. Sólo 8 de las 64 citaciones propuestas fueron hechas por las bancadas.

En síntesis al comparar a través de los dos indicadores propuestos, el nivel de agregación de las bancadas partidistas antes y después de la reforma política, se puede afirmar que el nuevo marco institucional no sólo ha facilitado la agregación de los partidos antes de las elecciones, sino que ha permitido que estas alianzas se conserven, hasta cierto punto, dentro de la corporación. Al estudiar los debates de control político y los proyectos de acuerdo previos a la reforma, se encontró que los Concejales actuaban forma individual la mayor parte del tiempo, y construían acuerdos inestables y coyunturales para poder tramitar sus iniciativas. Actualmente, el 60% del Concejo está agrupado en bancadas. Esto ha contribuido a aumentar el nivel de agregación. Sin embargo, los indicadores también muestran que el nivel todavía es bajo, especialmente en las citaciones de control político.

Además, el nivel de agrupación entre las distintas bancadas no es igual. Las que han trabajado más unidas en la presentación de proyectos de acuerdo y en la citación de debates de control político son el Partido Liberal y, la nueva agrupación, La Bogotá que Queremos. La primera, ha presentado en lo corrido del período 2004-2007 23 proyectos que han involucrado exclusivamente miembros de su partido. De estos, 17 han sido presentados por más de cuatro liberales. La segunda bancada sólo cuenta con cuatro miembros y ha logrado que todos se unan en 16 iniciativas. Frente al control político, de las 106 citaciones que se han llevado desde el primer semestre del 2004, seis han sido impulsados por los liberales y

5 por los “peñalosistas”, apareciendo como las bancadas que más citaciones presentaron como equipo.

La bancada del Polo Democrático y la de Cambio Radical, no han logrado este mismo nivel de cohesión. La primera sólo ha presentado seis proyectos en conjunto, así como tres debates de control político. El desempeño de Cambio Radical es bastante bajo, sólo aparecen unidos en dos debates de control político.

b. La discusión del proyecto de valorización

Después de haber revisado el efecto que tuvo la reforma política en la presentación de proyectos de acuerdo y en la citación de debates de control político, se pasará a analizar su impacto sobre el comportamiento de las bancadas en los debates y en la deliberación de los proyectos de acuerdo. Se tomó como estudio de caso la aprobación del proyecto de acuerdo 264 de 2005, “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de Valorización por Beneficio Local para la Construcción de un Plan de Obras.”

Se escogió este tema porque, en primer lugar, reviste una gran trascendencia para el desarrollo de la ciudad, en la medida en que determina una proporción significativa de los recursos necesarios para desarrollar el plan ordenamiento territorial, así como las obras contempladas en el plan de desarrollo del alcalde de turno. En este caso el eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo 2004-2008, “Bogotá sin Indiferencia”. En segundo lugar, es frecuente que existan grandes diferencias entre la Alcaldía y el Concejo frente a la valorización, ya que los Concejales tienden a ser renuentes a aprobar normas impopulares que signifiquen más imposiciones tributarias para los ciudadanos. En ese sentido, las dos

últimas administraciones tuvieron que presentar el proyecto en reiteradas oportunidades para sacar adelante algunas modificaciones a la primera valorización por beneficio local, aprobada a través del Acuerdo No. 25 de 1995. Por último, en la discusión del último proyecto de valorización se hizo evidente la confrontación de diferentes visiones de ciudad, en el Concejo de Bogotá, lo que terminó convirtiendo la discusión de esta iniciativa en una de las más controvertidas de los últimos tiempos.

La valorización supone que las inversiones públicas causan un incremento del valor de los predios que afectan. Esto le da derecho al gobierno a recuperar la inversión a través de las contribuciones de los propietarios, cuyos terrenos se valorizan por sus obras. Este tipo de aporte se caracteriza por tener una destinación específica para la ejecución de obras de interés público, y por constituirse como un gravamen sobre los predios beneficiados.

Se reglamentó a través del acuerdo 7 de 1987, conocido como el Estatuto Distrital de la Valorización. En 1990 se aprobó la primera valorización por beneficio general. Posteriormente, durante la primera administración de Antanas Mockus, se realizó la primera por beneficio local, mediante el acuerdo no. 25 de 1995. Más adelante, las obras y el monto de los aportes establecidos en este acuerdo fueron modificados a través de los acuerdos No. 9 de 1995, el No. 45 de 2001 y el No. 97 de 2003. La última valorización, presentada por el alcalde Luis Eduardo Garzón y aprobada por el Concejo de Bogotá, fija un cobro por \$2.103.117.895.856 para la realización de 130 obras, repartidas entre vías, intersecciones, parques, puentes peatonales y andenes. Estas obras se construirán en cuatro fases, a lo largo del período comprendido entre el año 2007 y 2015.

Como se planteó en el segundo capítulo, al revisar las características del Concejo de Bogotá antes de la reforma política, Dávila y García (2001) concluyeron que el vínculo entre los Concejales no estaba guiado por ningún interés programático o ideológico, ni por una identificación política común. El trabajo en el Concejo no se movía en torno a bancadas partidistas, sino a una lógica de coaliciones y negociaciones entre Concejales de distintas filiaciones políticas. Coaliciones que de acuerdo con Dávila y García (2001) eran efímeras pues solo funcionaban en el nombramiento del presidente y de la junta directiva de la corporación, pero luego no definían el posterior funcionamiento del Concejo.

Y en efecto, al revisar los debates en la comisión de presupuesto durante el 2001 se constata la total ausencia de las bancadas políticas en la discusión de los proyectos de acuerdo sobre valorización²⁴. Durante este año, la administración distrital presentó en seis oportunidades una modificación al acuerdo 9 de 1998, con el fin de aprobar un monto adicional para completar las obras que habían sido iniciadas con los recursos de las valorizaciones anteriores. Después de cinco intentos fallidos, en diciembre, el Concejo aprobó el acuerdo 48 de 2001.

En las diez actas correspondientes a estos debates no existe ninguna evidencia que demuestre la acción colectiva de los partidos políticos. En ese sentido, todas las ponencias, negativas o positivas, así como las intervenciones y proporciones de los Concejales, son

²⁴ En el período 2001-2003, el gobierno distrital presentó doce proyectos relacionados con la valorización por beneficio local. Desafortunadamente, únicamente para el año 2001, cuando se discutieron seis iniciativas, se encuentra transcritas las actas de debate correspondientes. Por lo tanto solo fue posible revisar los debates de estos proyectos de acuerdo.

presentadas a título personal. Esto evidencia la total inoperancia de los partidos políticos y el absoluto personalismo en los debates del Concejo de Bogotá, durante el período previo a la aprobación de la reforma política.

En la discusión del último proyecto de valorización este panorama cambia significativamente. Como se vio en el primer capítulo de esta investigación, la reforma política produjo un importante efecto en las elecciones locales de 2003, en términos de la reagrupación de las fuerzas políticas. De esta forma, el actual Concejo se caracteriza por la existencia de cuatro partidos que agrupan al 58 % de los Concejales de la ciudad; el Partido Liberal, el Polo Democrático Independiente, Cambio Radical, y la Bogotá que Queremos. Además, los movimientos de origen conservador se agruparon en una sola bancada. La acción de estas bancadas se ha visto, aunque en forma dispar, en la elección de las mesas directivas y en la presentación de proyectos de acuerdo y en la citación de debates de control político.

Al igual que en los aspectos anteriores, estas bancadas pretendieron actuar en forma colectiva durante el debate del proyecto de valorización. Este trabajo fue especialmente evidente en las bancadas de la Bogotá que Queremos, Cambio Radical, y el Polo Democrático Independiente. Cada una de estas agrupaciones políticas intentó, con diferentes niveles de éxito, asumir una posición de partido y votar de manera unificada el proyecto de valorización. Al mismo tiempo, el Partido Liberal y los conservadores actuaron como en el pasado, en forma individual.

La totalidad de la bancada de la Bogotá Que Queremos, a pesar de no hacer parte de la coalición mayoritaria que apoya al alcalde Garzón, respaldó el proyecto de valorización. En debates anteriores, este partido había votado en contra de importantes iniciativas del gobierno distrital como lo fueron el presupuesto 2004 y el cupo de endeudamiento de este mismo año.²⁵ Sin embargo, en la medida en que el proyecto de valorización coincide con las grandes obras de desarrollo urbano desarrolladas por el ex alcalde Enrique Peñalosa, lo votaron afirmativamente.

En ese sentido, en la ponencia positiva del proyecto, Gilma Jiménez anunció que estaba actuando en nombre de su bancada. Además hizo explícito el respaldo de este partido a la iniciativa del gobierno porque permitía mejorar las condiciones de vida de las personas más pobres, al dotarlas de mejores condiciones físicas. Siguiendo el discurso de su jefe político, el exalcalde Enrique Peñalosa, la bancada propuso fortalecer el componente de espacio público del plan de obras presentado por la administración.

Así mismo, después de una negociación directa entre la bancada de la Bogotá que Queremos y funcionarios del gobierno, se acordó introducir modificaciones tendientes a reducir el período de ejecución del proyecto, a cambiar el orden de la realización de las obras, a bajar los costos de administración establecidos en la iniciativa original y a incorporar más andenes y ciclorutas en el Plan de Obras. Estos cambios fueron incorporados en el texto definitivo del proyecto.

²⁵ Entrevista a al Concejal David Luna, Octubre 31 de 2005

A diferencia de la bancada de la Bogotá Qué Queremos, Cambio Radical, el partido de oposición más grande en el Concejo de Bogotá, votó en contra de la valorización. Según la Concejala María Isabel Nieto, su desacuerdo frente a la iniciativa del gobierno local se debía a la imposibilidad de calcular el valor real de las obras propuesta, dada la inexistencia de estudios de factibilidad. Además consideraban que las áreas de influencia de las obras estaban mal delimitadas. Esto, a juicio del partido, conllevaría a que los ciudadanos terminaran pagando obras que no iban a tener un efecto real sobre sus predios. Y por último consideraban excesivo su tiempo de ejecución.²⁶

De igual manera, toda la bancada firmó un comunicado elaborado por el Concejal Mario Suárez Melo en la cual se presentaban las 16 razones por las cuales Cambio Radical no apoyaba el proyecto. Además de las razones expuestas por la Concejala Nieto, afirmaban que el monto de la valorización era excesivo, que las obras propuestas cambiaban las prioridades del Plan de Ordenamiento Territorial, que el proyecto desconocía la participación ciudadana y que la iniciativa era un impuesto disimulado.

Al igual que la bancada peñalosista, la de Cambio Radical se reunió con funcionarios de la administración distrital. En ese sentido, el Senador Germán Vargas Lleras, jefe del partido, propició una reunión entre el Secretario de Gobierno, el Secretario General y el Secretario Privado del Alcalde para llegar a un acercamiento con el gobierno de Luis Eduardo Garzón. Sin embargo, según la Concejala Nieto, la renuencia del gobierno a tener en cuenta los puntos de vista del partido determinó la negativa de la bancada frente al proyecto. Los

²⁶ Entrevista con la Concejal Susana González, 4 de noviembre de 2005

cinco Concejales de Cambio Radical que participaron en la reunión plenaria votaron en contra.

El tercer partido que intentó establecer una posición de bancada frente a la valorización fue el Polo Democrático Independiente. El Polo, al ser el partido de gobierno, durante el 2004 había jugado un papel fundamental en la aprobación de las iniciativas más importantes de la administración distrital. Al respecto, el Concejal Bruno Díaz afirmó que gracias a la obtención de la Presidencia de la Corporación, la bancada del Polo logró sacar adelante el Plan de Desarrollo, y los proyectos relacionados con el paquete económico, como el presupuesto, la armonización presupuestal y el cupo de endeudamiento.²⁷ El éxito del Alcalde Garzón en la aprobación de estas iniciativas también marca una diferencia con los períodos anteriores, ya que sus antecesores tuvieron que expedir el plan de desarrollo, y varios de sus presupuestos anuales, a través de decretos.

Sin embargo, la unidad que caracterizó a la bancada durante el primer año de gobierno se debilitó en la discusión del proyecto de valorización. La mayoría de sus integrantes resolvió oponerse a la iniciativa por considerarla contraria a los principios de equidad y de inclusión, que debería tener en un gobierno de izquierda como el del alcalde Garzón. En ese sentido, para la mayor parte de la bancada, las obras propuestas en el proyecto tenían un sesgo hacía los sectores más pudientes de la ciudad, que terminaban aumentando las diferencias entre el norte y el sur.

²⁷ Entrevista con el Concejal Bruno Díaz, 9 de noviembre de 2005.

“Cuando nosotros revisamos el mapa de obras que nos trajeron vimos que había un recargo de obras hacía el norte. Obvio si es un beneficio local pues los pobres no van a poder pagar obras, pues las obras son igual de caras en el sur o en el norte, pero el nivel de ingresos es diferente. Entonces esas obras quedaron excluidas del proyecto. Nosotros vimos que las obras eran principalmente para los sectores pudientes. Nosotros dijimos, esta administración, la de Lucho Garzón, la de la Bogotá sin indiferencia, debería procurar traer a la ciudad un plan vial que incluya a los pobres.”²⁸

El día de la votación del proyecto en la sesión plenaria, seis integrantes de la bancada firmaron una declaración en la cual le explicaban a la opinión pública su negativa frente al proyecto de valorización.²⁹ Además de las razones señaladas por el Concejal Díaz, la bancada manifestaba su desacuerdo con el plan vial de la administración porque se limitaba únicamente a las obras que se podía financiar a través de la valorización. Proponían el diseño de un plan más equitativo, financiado además de la valorización, por la sobre tasa a la gasolina, las transferencias del gobierno nacional, los empréstitos y las plusvalías. Por último, advertían que habían intentado convencer a la administración de devolver su proyecto a la comisión de presupuesto para incorporar algunos elementos de equidad vial, ambientales y de participación ciudadana. Sin embargo, el gobierno no tuvo en cuenta estas sugerencias.

²⁸ Entrevista con el Concejal Bruno Díaz, 9 de noviembre de 2005

²⁹ Esta declaración fue presentada el 30 de septiembre de 2005 y fue firmada por los Concejales Bruno Díaz, Álvaro Argote, Carlos Vicente de Roux, Orlando Santiesteban, Fernando Rojas y Atti Quigua.

El día de la votación, la mayoría de los Concejales que desde un principio se habían opuesto a la iniciativa votaron en contra. En último momento, el Concejal Alejandro Martínez Caballero cambió su voto para respaldar la iniciativa, mientras que Carlos Romero votó a favor, como lo había manifestado desde el comienzo. Según Romero se apartó de la bancada porque su decisión de oponerse a la valorización ponían en peligro uno de los proyectos más importantes de la administración. Además dejó entrever que motivaciones burocráticas habían incidido en la decisión de sus compañeros de no respaldar la iniciativa.³⁰

En cuanto a las bancadas del Partido Liberal y de los concejales de origen de conservador, ninguna presentó una posición de partido en la valorización. En ese sentido, la Concejala liberal, María Victoria Vargas afirma que no se hizo ningún esfuerzo por lograr una posición unificada, y que en su caso no se reunió con nadie³¹. Al respecto, el Concejal liberal, Jorge Ernesto Salamanca, afirma que a pesar de algunos intentos por lograr consensos al interior de la bancada, su comportamiento se ha caracterizado por la dispersión, y por la toma de decisiones individuales. Por eso, en el tema de la valorización cinco Concejales votaron a favor y tres votaron en contra.³² En cuanto a la bancada conservadora, siete integrantes votaron a favor y uno solo en contra. Sin embargo el Concejal Omar Mejía Báez afirma que la relativa unidad del partido se debió más a la casualidad que a la existencia de un consenso.³³

³⁰ Entrevista con el Concejal Carlos Romero, 12 de noviembre de 2005.

³¹ Entrevista con la Concejala María Victoria Vargas, 2 de noviembre de 2005.

³² Entrevista con el Concejal Jorge Ernesto Salamanca, 4 de noviembre de 2005.

³³ Entrevista con el Concejal Omar Mejía Báez, 3 de noviembre de 2005

c. Explicaciones al desempeño de las bancadas políticas en el proyecto de valorización

De acuerdo con Shugart y Carey (1995:117), uno de los elementos que contribuye a la fortaleza de los partidos políticos en las asambleas de partido es el control que sus líderes ejercen sobre la conformación de las listas. Al revisar el desempeño de las bancadas políticas en el Concejo de Bogotá es evidente la relación entre cohesión y el mecanismo de conformación de las listas. En ese sentido, en los partidos donde los líderes jugaron un papel importante en el proceso de conformación de las listas, la cohesión fue mucho mayor.

La bancada que mostró mayor cohesión en la discusión de la valorización, así como en otros temas, fue la Bogotá que Queremos. Este partido fue el único que logró elegir a más de un Concejal (eligió a cuatro) compitiendo a través de una lista bloqueada. Durante el período electoral, el ex alcalde Enrique Peñalosa determinó quienes iban en la lista y cual iba ser su orden. “El jefe es el que toma las determinaciones y el jefe era Enrique Peñalosa. El hizo la lista, por supuesto con bolígrafo, pero teniendo en cuenta unos criterios de lealtad, de compromiso, y sobre todo de entendimiento con un modelo de ciudad que se había creado”.³⁴

La cohesión de la bancada en la arena electoral se trasladó completamente al Concejo de Bogotá. Esta cohesión se refleja en la realización de reuniones semanales de bancada, en la toma de decisiones a través de consensos o votaciones internas, y en la designación de voceros para presentar la posición del partido. Además, la cohesión se facilita en la medida en que el partido cuenta con liderazgo fuerte, por el hecho de que en la lista solo

³⁴ Entrevista con el Concejal David Luna, Octubre 31 de 2005

participaron personas que estaban comprometidas y avaladas su líder. El control que tiene Enrique Peñalosa sobre quienes participan en la lista, así como su orden le da recursos para sancionar o premiar a los integrantes de su partido, lo que a su vez contribuye a aumentar la disciplina.

Al igual que la Bogotá Qué Queremos, Cambio Radical realizó un proceso interno de organización preelectoral. Aunque compitieron bajo el esquema del voto preferente, el director del Partido, el Senador Germán Vargas Lleras determinó el orden de la lista. En ese sentido, la Concejala Maria Isabel Nieto explica que el Senador Vargas decidió que era importante para la imagen del Partido ubicar en los primeros renglones de la lista a los candidatos que tuvieran un amplio reconocimiento.³⁵ Al respecto, la Concejala Susana González afirma que los primeros ocho puestos fueron para las personas con “linaje político”, y de ahí para abajo para los líderes barriales.³⁶ Además, el partido contribuyó a disminuir el costo económico de la campaña a través de un fuerte programa de publicidad institucional.

Ya en el Concejo de Bogotá, el Partido se ha regido por sus estatutos, que incorporaron el funcionamiento de las bancadas contemplado en la reforma política de 2003. Por lo tanto, el partido realiza reuniones de bancadas, en las cuales establece posiciones conjuntas y nombra voceros para los debates de los proyectos de acuerdo. Además, el partido tiene mecanismos para ejercer la disciplina. En ese sentido, a raíz de la reticencia de Susana González y Juan Sánchez a votar con el partido en la elección de las mesas directivas, se inició un proceso disciplinario para sancionarlos. Aunque este proceso no prosperó, si

³⁵ Entrevista con la Concejala Maria Isabel Nieto, Noviembre 3 de 2005

³⁶ Entrevista con la Concejala, Susana González, Noviembre 1 de 2005

evidencia la voluntad del partido de dotar con recursos de poder a sus líderes para fomentar la cohesión.

El Polo Democrático Independiente también concertó la conformación de la listas. Primero se determinó por votación que la lista competiría a través del voto preferente. Luego, a través de este mismo método, se escogió al Concejal Bruno Díaz como cabeza de lista. Sin embargo, el Concejal Díaz resolvió ceder su posición para permitir que la dirección del partido designara a personas con mayor reconocimiento público en los primeros puestos de la lista.³⁷

Aunque en menor medida que la bancada peñalosista, y de Cambio Radical, el Polo Democrático ha intentado actuar unido través de la realización de reuniones periódica para la definición de posiciones conjuntas y del nombramiento de coordinadores de bancada. No obstante, se presentó dividida en la elección de la mesa directiva de 2005, y en la votación de la valorización. Hasta cierto punto, la menor cohesión del Polo Democrático con relación a las demás bancadas se puede atribuir a la ausencia de un liderazgo efectivo, y la inexistencia de estatutos que castiguen la indisciplina.

En cuanto al Partido Liberal, no hubo ninguna discusión previa para conformar su lista. Según la Concejala María Victoria Vargas, los Concejales antiguos fueron en la lista por derecho propio y su orden se determinó a través de un sorteo interno.³⁸ Ya en el Concejo, el partido ha tenido muchísimas dificultades para establecer posiciones de partido y actuar en

³⁷ Entrevista con el Concejal Bruno Díaz, 9 de noviembre de 2005

³⁸ Entrevista con la Concejala, María Victoria Vargas, Noviembre 2 de 2005

forma colectiva. Al respecto, la Concejala Vargas admite que sigue actuando individualmente, y no ha participado en ninguna de las reuniones del partido, mientras que el Concejal Salamanca reconoce que a pesar de los esfuerzos en ningún proyecto ha sido posible llegar con una votación unificada.

La bancada conservadora ha sido una de las menos cohesionadas. En buena medida sus dificultades surgen del hecho de estar compuesta por tres movimientos diferentes. Por esta razón, las agrupaciones que la componen han tenido dificultades para actuar colectivamente, y su comportamiento como bancada solo se ha hecho evidente en la elección de las mesas directivas. E incluso en la de 2005, cuando se escogió a Hipólito Moreno como presidente, el partido se dividió porque el jefe del directorio conservador de Bogotá no lo reconocía como conservador.

Las dificultades de estas bancadas, la conservadora y la liberal puede ser consecuencia de la costumbre de sus líderes de actuar de forma individual. La mayor parte de los Concejales de estas bancadas habían estado en períodos anteriores, e hicieron sus carreras políticas y consolidaron su electorado bajo las reglas anteriores. Por lo tanto, para ellos agruparse en una misma lista no fue más que una estrategia electoral para superar el umbral establecido por la reforma política. Y como consecuencia del voto preferente, los candidatos de estas colectividades pudieron adelantar sus campañas electorales de forma individual. Ya en el Concejo, al igual que en el pasado, su gestión se caracteriza por el personalismo.

En la discusión de la valorización aparecen nuevos elementos en la deliberación política en el Concejo de Bogotá. En primer lugar, la discusión del proyecto se hace a través de un

nuevo esquema de relaciones entre el alcalde y el Concejo. En ese sentido, las reuniones entre las bancadas y los funcionarios de la administración distrital que se dieron durante la discusión del proyecto, se apartan significativamente de las negociaciones individuales que antes caracterizaban las relaciones entre la Alcaldía y los Concejales. Si bien en los testimonios de los Concejales, así como en algunos de los comunicados presentados por las bancadas se habla de acuerdos individuales entre el gobierno y la Alcaldía para sacar adelante el proyecto, es incontrovertible que las fuerzas políticas entablaron un diálogo directo con la Alcaldía e intentaron actuar en forma cohesionada.

En segundo lugar, la discusión del proyecto de valorización en el Concejo de Bogotá se caracterizó por su evidente trasfondo ideológico- programático. En ese sentido, la adhesión de la bancada peñalosista a la propuesta del alcalde se atribuye a las coincidencias que este proyecto tenía con el modelo de ciudad impulsado por el ex alcalde Enrique Peñalosa. Mientras tanto, la bancada del Polo se opuso al proyecto debido a que contribuía a aunar la desigualdad y la inequidad en la ciudad. La bancada argumentaba que con esta propuesta el alcalde se estaba separando de su programa de gobierno. En lugar de presentar un plan de obras y un programa vial para contribuir a la construcción de una ciudad más incluyente, estaba haciéndolo para beneficiar a los sectores desarrollados de la ciudad.

La tercera novedad en el debate de la valorización es la reconexión del Concejo con la política nacional. Retomando los argumentos de Miguel García (2001) presentados en el primer capítulo, las reformas institucionales de la década del noventa, relacionadas con la descentralización política, produjeron una desconexión del Concejo con la política nacional. Durante la mayor parte de la década pasada, los Concejales se caracterizaron por

seguir patrones políticos puramente distritales, sin ninguna relación con las dinámicas políticas nacionales. Sin embargo, en el último debate intervinieron personalidades de la vida nacional con el fin de facilitar las negociaciones entre el alcalde y el Concejo. En ese sentido, la Bogotá Qué Queremos recibió la instrucción de Enrique Peñalosa para votar a favor del proyecto. Así mismo, el Senador Germán Vargas Lleras de Cambio Radical, propició una reunión entre su bancada y la administración distrital, con el fin de llegar a un acuerdo. Por último, los congresistas y Concejales del Polo Democrático realizaron una reunión conjunta de establecer a una posición unificada frente al proyecto.

Por último, y quizás, el más importante, es el hecho de que los asuntos más importantes de la ciudad se estén discutiendo alrededor de las bancadas políticas. Anteriormente, las posiciones de partido eran prácticamente inexistentes y los debates giraban en torno a los argumentos y las proposiciones individuales de los representantes. Por lo tanto, en muchos casos, las discusiones en el Concejo, así como las acciones de los Concejales, apuntaban a atender las necesidades de sus estrechos electorales, y no las necesidades generales de la ciudadanía. Si bien en la actualidad el personalismo sigue predominando, con la introducción de la reforma política los partidos empiezan a jugar un papel importante como instituciones para agregar interés.

La mayor participación de los partidos políticos en las grandes discusiones de la ciudad permiten que la ciudadanía, diferenciar entre las distintas alternativas de política pública en debate, y mejora los procesos de rendición de cuentas. La ciudadanía puede saber con mayor facilidad como se comportaron los representantes que eligió. Esto significa un paso fundamental para fortalecer la calidad de la democracia, particularmente de la

representación política, en la ciudad. En la medida en que los partidos políticos se fortalezcan y las discusiones se den a través de ellos será posible aumentar la legitimidad de las decisiones públicas en Bogotá.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se analizó el efecto de la reforma electoral de 2003 sobre el funcionamiento de las bancadas partidistas en el Concejo de Bogotá. Se busco indagar acerca de la forma como el reciente cambio en las normas electorales está contribuyendo a fortalecer la capacidad de los partidos para agregar y representar los intereses de la ciudadanía en las corporaciones de representación popular.

En el caso del Concejo de Bogotá esta pregunta tiene una gran relevancia política, pues como consecuencia de las normas electorales anteriores, la acción de los partidos era prácticamente nula. En estas circunstancias, los Concejales concentraban su gestión en la producción de normatividad particularista y en la consecución de beneficios para sus estrechas clientelas. Esto último lo facilitaban las negociaciones individuales para sacar adelante las normas, que caracterizaban las relaciones entre el Alcalde y el Concejo.

Así, cuando la Administración Distrital no cedía a las presiones burocráticas del Concejo, se formaba un bloqueo entra ambas instituciones, que era resuelto por la Alcaldía a través de la expedición de decretos. De esta forma se garantizaba la eficiencia en la producción de normas para el desarrollo de la ciudad, pero se sacrificaba la discusión amplia y plural que debe caracterizar el proceso político democrático.

Como se ha constatado en investigaciones previas, la reforma política tuvo un efecto a nivel electoral en los comicios locales de 2003. Disposiciones como los umbrales electorales y la lista única contribuyeron a reducir significativamente el personalismo y

aumentar la capacidad de agregación de los partidos en este nivel. Ante este escenario, la teoría concluye, que existe una relación entre la unidad interna de los partidos en las elecciones y su posterior desempeño en las asambleas de representación popular. De ahí partió la primera hipótesis que guía esta investigaci

Sin embargo, de una parte, la acción colectiva en el periodo estudiada no se dio con igual intensidad en todas las bancadas. De otra parte, se hizo evidente que la unidad de bancada fue desigual e las diferentes dimensiones del trabajo normativo analizadas: presentación de proyectos de acuerdo y citaciones de control político, en la deliberación y en elección de las mesas directivas y de las comisiones.

En la presentación de proyectos y en la citación de debates de control político, los partidos han trabajado más cohesionados que en el pasado. Mientras que en el período 2001-2003, el 98% de las iniciativas fueron presentadas individualmente, en el período actual, apenas el 30% han sido presentadas a título personal, y el 5% tienen como autor a tres integrantes de un mismo partido. Con relación al control político, en el 2004, el 22% de las citaciones fueron hechas por concejales de un mismo partido.

Así mismo, la deliberación y discusión de los proyectos de acuerdo se está haciendo a través de las agrupaciones partidistas. En el caso del proyecto de valorización, su trámite tiene varias diferencias frente a lo que sucedía antes, cuando imperaba el absoluto personalismo. En esta ocasión, el Polo Democrático Independiente, Cambio Radical y la Bogotá Qué Queremos presentaron posiciones unificadas frente al proyecto, y la administración distrital realizó negociaciones con las distintas bancadas para sacarlo adelante. Además, la discusión de la valorización tuvo un trasfondo ideológico - programático que la diferenció de los debates previos. Estos tres elementos hicieron que esta discusión tuviera una mayor visibilidad, con relación a los debates del pasado, facilitando así el seguimiento ciudadano del debate público en el Concejo.

Respecto a la elección de las mesas directivas, la coalición que se formó en el período actual también se armó alrededor de los partidos políticos. Antes de la reforma estas coaliciones se integraban a través de negociaciones individuales, sin que la filiación partidista fuera un factor determinante. En esta oportunidad, la coalición se tejió alrededor de los partidos y movimientos que respaldaron al Alcalde Garzón, durante las últimas elecciones. Sin embargo, la unidad que presentaron los partidos políticos en la elección de 2004 no se mantuvo en 2005, cuando se eligió al Concejal conservador Hipólito Moreno, pues todas las bancadas se presentaron divididas.

Por último, en la integración de las comisiones legales, algunas bancadas intentaron maximizar las preferencias de sus integrantes y las del partido. Este fue el caso de la Bogotá Qué Queremos, que logró que cada uno de sus miembros empezara en la comisión que más le interesaba, y que el partido quedará con representación en cada una de ellas. La bancada de Cambio Radical también buscó una presencia equilibrada en las distintas comisiones, a través de la elección de dos miembros en cada una. Sin embargo, la indisciplina de dos de sus integrantes lo impidió.

En los demás casos, las bancadas políticas no jugaron un papel importante. Las negociaciones para integrar las mesas directivas se hicieron como en el pasado, a través de acuerdos individuales. La falta de cooperación se puede atribuir al reglamento interno que establece que los concejales deben rotar durante todo el período por las tres comisiones. De esta forma, para los concejales el trabajo en las comisiones no es determinante en la consecución de sus objetivos políticos.

Existe una relación directa entre el mecanismo de definición de las listas y el desempeño en las corporaciones de representación popular. La única bancada que ha mostrado cohesión en todos los aspectos estudiados fue la Bogotá Qué Queremos. Este partido compitió en lista cerrada y cuenta con el firme liderazgo de Enrique Peñalosa. En el caso de cambio Radical, a pesar de haber competido a través del voto preferente, el Senador Germán Vargas jugó un papel importante en la definición del orden de la lista.

Estos líderes no sólo fueron importantes para la construcción de las listas, sino que han asegurado que la unión a nivel electoral se traduzca en trabajo partidista dentro de la corporación. En próximas investigaciones sería interesante profundizar en este tema, para determinar hasta qué punto la existencia de líderes efectivos ayudan a que las nuevas reglas tengan mayor impacto.

Al mismo tiempo, los partidos Liberal y Conservador han sido las agrupaciones que han tenido más dificultades para actuar de manera colectiva. Paradójicamente, la reforma política fue concebida por ellos como una alternativa para superar su crisis organizativa, pero su efecto ha sido más favorable para las nuevas agrupaciones. En el campo electoral, liberales y conservadores, continuaron cediendo terreno frente a nuevas fuerzas políticas, y una vez en el concejo no han funcionado como bancadas. Esto ha llevado a que pierdan protagonismo en la discusión de las iniciativas más importantes para la ciudad, lo que a su vez puede afectar su record de partido y traducirse en una pérdida mayor de caudal electoral.

A pesar de los avances que se han presentado con la aprobación de la reforma política, el comportamiento de las bancadas no es generalizado y en muchos casos sigue primando el personalismo. En buena medida, las limitaciones al alcance de la reforma son consecuencia de los incentivos que genera el Estatuto Orgánico de Bogotá y reglamento interno del Concejo. El primero porque al permitir que el alcalde apruebe las normas más importantes a través de decretos, deja a los concejales en libertad de ocuparse de temas particulares, sin que se comprometa la aprobación de normas generales.

Y el segundo, porqué al estar pensado para facilitar el funcionamiento del Concejo en un contexto de fragmentación, hace que el apoyo del partido no sea indispensable para el cumplimiento de las metas políticas de los concejales. El caso del Concejo de Bogotá demuestra que la acción colectiva al interior de las asambleas de representación popular no depende exclusivamente de las normas electorales. Los incentivos que generan el reglamento y las atribuciones de la asamblea también importan.

Por esta razón para fortalecer el comportamiento de las bancadas en el Concejo de Bogotá es necesario armonizar el reglamento interno con los objetivos de la reforma. En esa medida es recomendable que las mesas directivas de la corporación recuperen el control de la designación de las ponencias. Pero para evitar los abusos del pasado se podría descentralizar el control de las designaciones, entre los Presidentes de las comisiones legales. Con el fin de propiciar la especialización temática, y el surgimiento de liderazgos al interior del Concejo, es deseable que se elimine la rotación obligatoria de las comisiones. De esta forma, pertenecer a un partido traería más beneficios que actuar individualmente.

Sin embargo, para fortalecer el Concejo de Bogotá como un actor relevante en el proceso político de Bogotá es necesario modificar el Estatuto Orgánico para disminuir la subordinación que actualmente tiene frente al ejecutivo del distrito. Al reducir su poder de decreto, el alcalde se verá obligado a concertar con el Concejo la aprobación de las iniciativas más importante para el desarrollo de la ciudad. En la medida en que la reforma política se vaya decantando y los partidos fortaleciendo aumentar los atributos del Concejo en detrimento del alcalde, no pondrán en riesgo la producción normas generales, pues el nuevo marco institucional generaría los incentivos necesarios para reducir el personalismo. Solo así Bogotá podrá contar con un Concejo fuerte y deliberante que contribuya a transmitir los intereses ciudadanos en el desarrollo de la ciudad.

Esta investigación entrega algunas luces acerca del funcionamiento interno del Concejo de Bogotá y del efecto de la reforma política sobre los partidos en las corporaciones de representación popular. Sin embargo, para lograr una comprensión más sólida es necesario profundizar en el estudio de las relaciones entre el Alcalde y el Concejo, explorar la dinámica de la s

partidos y movimientos políticos, como la Bogotá que Queremos, Cambio Radical y el Polo Democrático irrumpieron en el escenario político Bogotano. Sin embargo, no está garantizada la institucionalización y perdurabilidad de estas nuevas fuerzas políticas. Las dos primeras dependen excesivamente de las acciones de sus líderes (Enrique Peñalosa y Germán Vargas Lleras), mientras que la debilidad del Polo Democrático se deriva de la incapacidad de consolidar un liderazgo efectivo. Es así porque en él confluyen una gran variedad de políticos y movimientos de distintas tendencias de izquierda. En esa medida, hacia el futuro, la nueva composición del Concejo y los avances en el trabajo de bancadas dependerá del efecto de la reforma política en el nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. BROMBERG, Paul “Se trata de Partidos”, en: *Reforma al régimen político de Bogotá*, Proyecto Bogotá Como Vamos, Casa Editorial el Tiempo y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2001
2. CAREY, John, “Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990”, en: MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (editores) en: *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002
3. CAREY, John, SHUGART, Mathew, *Presidents and Assemblies, Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1995
4. CAREY, John, Shugart Mathew, *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998
5. COX, Gary, MCCUBINS, Mathew, *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, University of California Press, Berkeley, 1993
6. DAVILA, Andrés y GARCÍA, Miguel, “Control político y control ciudadano en Bogotá”, en: FAINBOIM, Israel (Etal) Editores, *Servicio civil y mecanismos de control, misión de reforma institucional de Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002
7. ESCOBAR-LEMON (2001) “Personal vote seeking and comité membership in Colombia”, Paper prepared for delivery at the Latin American Studies Associations XXIII International Congress, Washington D.C. Sept. 2001
8. FLOREZ, Juan Carlos (2001), “Comentarios a la ponencia de Juan Martín Caicedo Ferrer” en: *Reforma al régimen político de Bogotá*, Proyecto Bogotá Como Vamos, Casa Editorial el Tiempo y Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2001
9. GARCIA, Miguel “La política bogotana, un espacio en recomposición”, en GUTIERREZ, Francisco (Compilador), *Degradación o cambio, evolución del sistema político colombiano*, IEPRI, Editorial Norma, Bogotá. 2001, p. 214
10. GARCIA, Miguel, “La reforma electoral, y su impacto sobre la elección de las elecciones locales de 2003, Un análisis del Concejo de Bogotá, artículo sin publicar, 2005.
11. GIRALDO, Morelca, “Estudio de las elecciones para el Alcalde y Concejo en el año 2003”, Tesis para optar al título de Politólogo, Mimeo

12. GUZMÁN, Tania, “La reforma política y el próximo Concejo de Bogotá”, en: www.univerciudad.net, 2003
13. LIPHART, Arendt, *Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty- Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, 1992
14. HOLGUIN, Jimena, “La reforma política en Colombia, un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación introducida por el acto legislativo 03 de 2003”, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004
15. KREHBIEL, K. (1991) *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, Michigan.
16. MAINWARING, Scott, *Reexamining Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil*. Stanford University Press, 1999
17. MONTES, Paula, VELEZ, Cristina y OSSA Juan Pablo, “Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003, Artículo sin publicar.
18. MAYHEW, David, *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven, 1974
19. MORGENSTEN, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en: Morgenstern, Scott, Nacif, Benito, (editors) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002
20. SHUGART, Mathew, “La reforma política, paso crucial” en: *Revista, Cambio*, www.revistacambio.com
21. PACHÓN, Monica, “Explaining the performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislative Rules and the interactions with the Executive” Paper prepared for delivery at the 2003 meeting of Latin American Studies Association, Dallas, 2003.
22. PIZANO, Lariza. “Reflexiones sobre las decisiones electorales de los bogotanos” *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, No.45, 2002
23. UNGAR, Elisabeth (2003) “Partidos políticos y trabajo parlamentario en Colombia: un matrimonio indisoluble”, en: GIRALDO, Fernando (editor) *Partidos, reforma política y referendo*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá
24. VÉLEZ, Cristina, “¿Por qué el caos electoral no se ha traducido en caos legislativo? El papel de los líderes del partido en Congreso colombiano, Tesis de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005

Entrevistas

25. Concejal David Luna, 31 de octubre de 2005
26. Concejala Maria Susana González 1 de noviembre de 2005
27. Conejala María Victoria Vargas, 2 de noviembre de 2005
28. Concejala María Susana González, 3 de noviembre de 2005
29. Concejal, Omar Mejía Báez, 3 de noviembre de 2005
30. Concejal, Jorge Ernesto Salamanca, 4 de noviembre de 2005
31. Concejal Bruno Díaz, 9 de noviembre de 2005
32. Concejal Carlos Romero, 12 de noviembre de 2005