

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

LOS EFECTOS DE LA REFORMA POLÍTICA Y LA LEY DE BANCADAS
EN EL CONCEJO DE BOGOTÁ:
UNA CORPORACIÓN QUE SE DEBATE ENTRE
LA NUEVA Y LA VIEJA POLÍTICA

Autora: Claudia María Buitrago Restrepo

Director: Profesor Rodolfo Masías

Lectores: Profesor Gary Hoskin

Profesor Gabriel Ceballos

Bogotá, D.C., 24 de noviembre de 2006

Bogotá, 23 de enero de 2007.

Doctora
MARINA NIÑO MORENO
Profesional Comisionada
Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal
Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
Contraloría de Bogotá, D.C.
Ciudad

Referencia: Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 50100-0148-06
Auto de 22 de diciembre de 2006

Respetada doctora:

CLAUDIA MARÍA BUITRAGO RESTREPO, mayor de edad y domiciliada en Bogotá, D.C., identificada con C.C. N° 30'271,963 de Manizales, actuando en mi calidad de presunta responsable fiscal en el proceso en referencia, atentamente me permito manifestarle que, a través del presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente a la abogada GLORIA INÉS BUITRAGO RESTREPO, también mayor de edad y domiciliada en Manizales y Bogotá, identificada con la C.C. N° 24'319,613 de Manizales, abogada en ejercicio y titular de la T.P. N° 19,119 del Ministerio de Justicia, para que, en mi nombre y representación, lleve a cabo desde el comienzo hasta la culminación, la defensa que me corresponde.

Mi apoderada queda con facultades suficientes para atender todo tipo de diligencias, solicitar decreto y práctica de pruebas, formular alegatos, presentar y sustentar recursos y, en general, con todas aquellas necesarias y suficientes para adelantar con propiedad mi defensa.

CORDIALMENTE,

CLAUDIA MARÍA BUITRAGO RESTREPO
C.C. N° 30'271,963 de Manizales

Acepto el poder,

GLORIA INÉS BUITRAGO RESTREPO
C.C. N° 24'319,613
T.P. N° 24'319,613

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	6
Capítulo I. la democracia participativa como síntesis de la directa y la representativa en la carta de 1991. El papel de los partidos	17
1.1 Los conceptos	28
1.1.1 Partidos	28
1.1.2 Movimientos	35
1.1.3 Representación	40
1.1.4 Sistema de partidos	47
1.1.5 Institucionalización	48
Capítulo II. La Constitución Política de 1991 y el Distrito Capital: una nueva institucionalidad	53
2.1. El régimen especial constitucional de Bogotá	53
2.2. El Estatuto Orgánico (Decreto 1421/93)	54
2.3. El reglamento interno del Concejo de Bogotá (Acuerdo 095/2003)	60
Capítulo III. La Reforma Política y sus instituciones para las corporaciones públicas	62

3.1 Dimensiones de la Institucionalización	65
3.2 La Ley de Bancadas (Ley 974/2005)	72
3.3 El poder de representación	75
Capítulo IV. El Concejo de Bogotá a la luz de la Reforma Política: una corporación que se configura con sujetos políticos más claros	78
4.1 La cultura política en Bogotá	78
4.2 1988, 2000 y 2003: tres momentos de la historia bogotana que dan cuenta de los cambios institucionales en el sistema político	84
4.2.1 Resultados electorales Concejo Bogotá 1988	85
4.2.2 Resultados electorales Concejo Bogotá 2000	88
4.2.3 Resultados electorales Concejo Bogotá 2003	93
Capítulo V. El impacto de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en el funcionamiento del Concejo: una corporación que se debate entre la nueva y la vieja política	102
5.1 Votación de proyectos relevantes y posiciones en debates políticos	103
5.1.1 Proyecto de Acuerdo 089/2004, por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un	

compromiso social contra la pobreza y la exclusión	103
5.1.2 proyecto de acuerdo 265/2005, por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras....	105
5.1.3 Proyecto de Acuerdo 314 de 2006, Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública en relación con personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas —LGBT— en Bogotá y se dictan otras disposiciones.....	108
5.1.4 Proyecto de Acuerdo 261/2006, Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones....	110
5.1.5 Debate al Plan maestro de equipamiento de cultos.....	111
5.1.6 Una lectura de la actuación de las bancadas	113
5.2 Acceso del Concejo, las bancadas y los concejales a los medios de comunicación	114
5.2.1 Radio y televisión octubre 2004	115
5.2.2 Radio, televisión y prensa octubre 2005	119
5.2.3 Radio, televisión y prensa octubre 2006	124
5.3 Reinstucionalización de los partidos y movimientos	134
5.3.1 Prohibición de doble militancia	135
5.3.2 Mecanismos de conformación de listas para el Concejo	138

5.3.3	Inclusión de representantes de sectores sociales en las listas ...	139
5.3.4	Caracterización de listas (cerradas, con voto preferente)	140
5.3.5	Financiación de las campañas al Concejo	142
5.3.6	Rendición de cuentas de las bancadas, y/o de las concejales y concejales	143
5.3.7	Comportamiento de las bancadas y de los concejales en la votación de proyectos de acuerdo relevantes, o posiciones en debates de control político	144
5.3.8	Discusiones internas de las bancadas	149
5.3.9	Vocerías de las bancadas	150
5.3.10	Promoción en las bancadas de mecanismos de participación ciudadana en torno a proyectos relevantes o control político sobre temas específicos	151
5.3.11	Reglas de actuación de bancadas, reuniones periódicas y sanciones	153
5.3.12	Acceso de las bancadas, las concejales y los concejales a medios de comunicación	154
	Capítulo VI. Conclusiones	156
	Bibliografía	171
	Anexo metodológico	

Instrumento de entrevista estructurada a concejales	
Entrevistas a las concejalas y los concejales	

Tabla de Cuadros

Cuadro N° 1. Resumen de las dimensiones de la institucionalización de los partidos y los movimientos políticos	75
Cuadro N° 2. Cultura política en Bogotá	81
Cuadro N° 3. Resultados electorales Concejo Bogotá 1988	87
Cuadro N° 4. Resultados electorales Concejo Bogotá 2000	92
Cuadro N° 5. Resultados electorales Concejo Bogotá 2003	101
Cuadro N° 6. Radio y televisión octubre 2004	118
Cuadro N° 7. Radio, televisión y prensa octubre 2005	122
Cuadro N° 8. Radio, televisión y prensa octubre 2006	129

INTRODUCCIÓN

Quizás uno de los temas más importantes en relación con el sistema político colombiano, es el de la Reforma Política, complementado con la denominada Ley de Bancadas. Dada la enorme dispersión y baja representatividad de las organizaciones políticas, tanto en el plano nacional, como en el del Distrito Capital, la reorganización y reagrupación de los partidos y movimientos políticos es un asunto crucial para la democracia de la nación y de la ciudad y para la legitimidad de la democracia. El eje articulador de esta tarea consiste en la **institucionalización** de las organizaciones políticas. Dicha institucionalización, que no es otra cosa que la búsqueda de la acción colectiva entre los actores políticos individuales, requiere de instrumentos normativos que incentiven conductas cooperativas. Sin embargo, los cambios avanzados con el mencionado acto legislativo y la ley en cuestión, no han sido suficientes hasta hoy para lograr su cometido. Ello no implica que no se evidencien importantes pasos, pero figuras como la denominada *objeción de conciencia* instaurada como mecanismo de excepción a la disciplina de bancada por parte de sus miembros, parece que apunta a convertirse en la disculpa para continuar adoptando comportamientos aislados, los cuales terminan siendo determinados por intereses particulares.

El presente trabajo se propone analizar el impacto de la mencionada reforma en la conformación y funcionamiento del Concejo de Bogotá. Dicha Reforma pretende la

democratización de las organizaciones políticas como un aspecto importante de su institucionalización, esto es, tener en cuenta en todo momento la participación de sus bases en las decisiones colectivas, así como la interacción permanente con la ciudadanía en general. Por tal razón, en el Capítulo I se hace un análisis de la caracterización de las instituciones democráticas colombianas, a la luz de la Constitución Política de 1991. Se hace una revisión de los mecanismos que propone la Carta para lograr la **democracia participativa**, como un híbrido de democracia representativa y democracia directa. Asimismo se estudia el sistema político definido en la Carta, enfatizando el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a conformar partidos y movimientos políticos, así como el derecho de los movimientos sociales a intervenir en política. Se establecen los derechos-medio para hacer efectivo el derecho a la libre expresión política y a la participación en la conformación, ejercicio y control de la gestión pública; y se analizan los elementos del Estatuto de la Oposición consagrado en el Estatuto Fundamental, el cual tanta importancia como las normas tendientes a definir reglas del juego para acceder al poder político.

Se pretende, entonces mostrar, por un lado, que la Carta consagra las organizaciones políticas como entes articuladores entre la ciudadanía y el Estado de la acción política colectiva, desde una perspectiva representativa. Se pretende del otro, mostrar cómo nuestro estatuto fundamental reconoce la participación no mediada de ciudadanas y ciudadanos ante el Estado, y cómo persigue que al interior de las organizaciones políticas se acompañen estos mecanismos de acción representativa y directa de

manera simultánea. En otras palabras, se ha consagrado un esquema participativo, un híbrido entre democracia representativa y democracia directa, no sólo en la acción política ciudadanía/Estado, sino también entre la ciudadanía, la organización política y su propia membresía.

El trabajo busca analizar el impacto de las nuevas reglas de juego previstas en la Reforma Política y la Ley de Bancadas en la conformación y funcionamiento del Concejo de Bogotá. ¿Han incidido en la generación de condiciones de mayor pluralismo en la corporación pública de la capital? ¿Han aportado a la institucionalización de los partidos? ¿Han incidido en la posibilidad de que se abran paso prácticas políticas renovadoras? ¿Han contribuido las nuevas instituciones políticas a acompañar la democracia representativa con la democracia directa al interior de las organizaciones políticas? ¿Lo han hecho con respecto al papel que tendrían las organizaciones políticas en el Concejo de Bogotá de promover mecanismos de participación directa en dicha corporación en el trámite de los proyectos? En cada caso se tratará de encontrar las razones que expliquen la actuación de cada organización en uno u otro sentido.

Igualmente se hace en el Capítulo I la caracterización de los conceptos relevantes en el estudio: partidos, movimientos, representación, sistema de partidos e institucionalización. Para tal efecto, se hizo una revisión extensa de bibliografía existente sobre los tópicos mencionados.

Por supuesto, tratándose de indagar sobre el efecto de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en el Distrito Capital, en el Capítulo II se hace una aproximación a la nueva institucionalidad del Bogotá consagrada en la Constitución Política de 1991 y el Estatuto Orgánico, así como la incidencia de dichos cambios en la vida de la ciudad. Asimismo se estudia el Reglamento Interno del Concejo, con el fin de establecer qué tan compatible o nó es con el nuevo esquema vigente.

Teniendo claros los objetivos constitucionales y el escenario institucional de Bogotá, en el Capítulo III se hace un análisis pormenorizado de las dimensiones del Acto Legislativo N° 1 de 2003, conocido como Reforma Política, aspectos fundamentales de la institucionalización de las organizaciones políticas. De ellas, las más importantes son el derecho a la participación política, la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y su participación electoral, el funcionamiento de los partidos y movimientos, el derecho a ejercer la oposición, el sistema de lista única, umbral y cifra repartidora. Igual importancia tienen las dimensiones contenidas en la Ley 974/2005, denominada Ley de Bancadas, como la prohibición de la doble militancia, los mecanismos de conformación de listas, la inclusión de representantes de sectores sociales, la caracterización de las listas, la financiación de las campañas, la rendición de cuentas, el comportamiento de las bancadas, sus reglas, sus discusiones internas, sus votaciones, sus reuniones periódicas, los mecanismos de participación y el acceso a medios de comunicación. Todas estas dimensiones

constituyen importantes aspectos de institucionalización de las organizaciones políticas.

El Capítulo IV se dirige a hacer una revisión del impacto de la Reforma Política en la conformación del concejo de Bogotá. El acápite comienza con un análisis de la cultura política en Bogotá, a la luz de estudios anteriores; con ello, se trata de establecer relación entre el electorado y los elegidos. ¿Cuáles son las representaciones simbólicas que ciudadanas y ciudadanos tienen de los políticos? ¿Qué imagen tienen de la política? ¿Qué piensan de la participación? ¿Qué relación tiene lo anterior con la conformación y el funcionamiento del Concejo de la ciudad?

En Bogotá, más que en otras regiones del país, se observan con total claridad diversas tendencias en las organizaciones partidistas: las renovadoras, aquellas en las cuales se promueve la toma de decisiones en forma democrática, que tratan de establecer reglas internas de funcionamiento y además hacen lo posible por cumplirlas; las tradicionales, esto es, aquellas en las que las decisiones siguen estando en manos de un líder o unos pocos dirigentes, las que no tienen reglas claras de acción colectiva o que, teniéndolas, no procuran cumplirlas; y las que se debaten entre las nuevas y las viejas formas de hacer política, vale decir, las que tratan de generar opinión pública en torno a problemas macro de la ciudad, las que procuran conseguir votos en forma independiente del beneficio individual directo del elector o la electora y las que nó.

Bogotá constituye algo así como un laboratorio en el cual se experimentan las nuevas expresiones de acomodamiento a la normatividad, pero al mismo tiempo se evidencian fuerzas inerciales que se atan a mecanismos tradicionales de reconocimiento y ligazón del electorado, como por ejemplo aquellas en las que prima el voto por un candidato que resuelva sus problemas en forma directa, aquellas en las que aún prevalece la acción individual de los miembros de las bancadas frente a las posiciones colectivas de partido.

Existe una suerte de lucha o contradicción entre unas y otras, pero lo claro es que la denominada *objeción de conciencia* consagrada en la Ley de Bancadas se constituirá en un obstáculo para lograr una coherencia de partido o movimiento en las bancadas con presencia en el Concejo de Bogotá, puesto que no contiene en sí misma el suficiente incentivo negativo o castigo para quien se aparta de las decisiones colectivas. Será difícil en estas condiciones que se logre una verdadera renovación de las costumbres políticas; los viejos partidos no están demostrando en la corporación un verdadero compromiso con el nuevo escenario institucional. Al mismo tiempo, las nuevas expresiones deberán demostrar que son en realidad propuestas de renovación y no formas contemporáneas de costumbres obsoletas que no pasan de ser “lo mismo de antes” con un nuevo ropaje.

Interesa también mostrar que el **pluralismo**, la **inclusión política** y la **institucionalización** contribuyen con el desarrollo de la democracia y un camino hacia la paz.

El mismo Capítulo IV hace un contraste entre la conformación de la Corporación pública distrital en tres momentos históricos diferentes: En las últimas elecciones anteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991 (1988), en las últimas adelantadas sin Reforma Política (2000) y en las siguientes a la entrada en vigor de la misma (2003). Se tomaron estos tres momentos por las siguientes razones: Una de las principales motivaciones por las cuales fue convocada una Asamblea Nacional Constituyente y luego expedida una nueva Carta Política, fue la existencia de un sistema político cerrado en torno a un bipartidismo considerado excluyente. En tal sentido, interesaba conocer cómo se encontraba conformado el Concejo de Bogotá al momento de la expedición de la Constitución de 1991, esto es, desde 1988. El segundo momento histórico es el 2000, último año en que hubo elecciones para concejales bajo el esquema consagrado en la Carta, del cual se consideró al dictarse la Reforma Política, como un escenario que, al pretender dar fin al bipartidismo cerrado, dio paso a una verdadera fragmentación de las organizaciones políticas, aunque no necesariamente logró superar una conformación bipartidista del Concejo de Bogotá. El tercer momento estudiado es el de las elecciones de 2003, primeras llevadas a cabo dentro del esquema de la Reforma Política; en este nuevo escenario se encontró que en efecto se logró revertir el proceso de fragmentación de las organizaciones políticas

con presencia en el Concejo de Bogotá y al mismo tiempo, se dio paso a una presencia de la izquierda democrática en dicha corporación como no la había tenido en los momentos anteriormente analizados. En este capítulo fue relevante la información de la Organización Electoral y de bibliografía existente sobre el tema.

El Capítulo V está dedicado a evaluar los efectos, tanto de la Reforma Política, como de la Ley de Bancadas, no ya en la conformación del Concejo, sino en su funcionamiento; vale decir, si las organizaciones políticas han empezado a construir reglas internas y si éstas se cumplen en el Concejo de Bogotá. Para ello, se revisó el comportamiento de las bancadas en la discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo más relevantes presentados por la presente administración distrital a dicha corporación pública: El plan de desarrollo de la ciudad, Bogotá sin Indiferencia, la Valorización por Beneficio Local y la Reforma Administrativa. Asimismo se revisaron las posiciones en torno a temas como la Política Pública de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas –LGBT y Plan Maestro de Equipamiento de Cultos. En esta oportunidad, las fuentes fueron de dos clases: Por un lado, las actas de las sesiones del Concejo y, por el otro, entrevistas a concejales de diferentes organizaciones políticas presentes en la corporación: Gilma Jiménez (Por la Bogotá que Queremos), Carlos Vicente de Roux (Polo Democrático Independiente, ahora Polo Democrático Alternativo), Cristina Plazas (Cambio Radical), María Angélica Tovar (inicialmente del Movimiento Nacional Cristiano y ahora en Cambio

Radical), Germán García Zacipa (Partido Liberal Colombiano), José Juan Rodríguez (Movimiento Nacional Conservador) y Carlos Alberto Baena (Movimiento MIRA).

En este mismo capítulo se hizo un análisis del acceso a medios de comunicación, dado que es éste uno de los principales tópicos de la Reforma Política. Para tal efecto, y dado que el último mes transcurrido era octubre, se hizo una revisión completa del archivo de radio, televisión y prensa de dicho mes correspondiente a los años 2004, 2005 y 2006 que reposa en la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se observó el número de apariciones Concejo, de las bancadas y de las concejales y concejales en estos tres tipos de medios de comunicación. En cada caso se registró el tópico al cual se había referido la fuente y el cubrimiento que el medio le dio al hecho considerado como noticia. Al final, se contrastó el nivel de apariciones en cada uno de los años analizados, con el fin de establecer quiénes han logrado trascender a la opinión pública en torno a sus actuaciones en el Concejo.

Igualmente, en este capítulo se estudió el grado de institucionalización de los partidos y movimientos, a partir de la información entregada por los concejales y las concejales entrevistados, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: prohibición de doble militancia, mecanismos de conformación de listas para el Concejo, inclusión de sectores sociales en las listas, caracterización de listas (cerradas y con voto preferente) y financiación de las campañas al Concejo. Ahora bien; en cuanto a reglas de actuación de bancadas, se indagó sobre reuniones periódicas, discusiones internas,

comportamiento en la votación de proyectos relevantes o en el control político a otros igualmente importantes, vocerías, rendición de cuentas, sanciones, acceso a medios de comunicación y la promoción de mecanismos de participación directa en relación con proyectos de acuerdo relevantes.

Y, por último, el Capítulo VI está dedicado a las conclusiones que arrojó el estudio. Allí se analiza cómo la nueva normatividad permitió una reagrupación de las organizaciones, de tal manera que en la actualidad la presencia de éstas tiene un número menor, y facilitó una mayor presencia de la izquierda democrática en la Corporación. Quiere decir que la Reforma Política y la Ley de Bancadas han sido definitivas para una mayor democratización del Concejo de Bogotá en lo que tiene que ver con su conformación. No obstante, en lo que tiene que ver con su funcionamiento, los efectos no se observan tan contundentes; si bien viene operando un proceso de organización por bancadas en algunas colectividades, en otras es visible la permanencia de conductas claramente individualistas. Y es acá en donde se evidencia la precariedad de los instrumentos establecidos en la Ley de Bancadas y la enorme limitación que constituye la **objeción de conciencia**, a pesar de la inexecutable parcial declarada por la Corte Constitucional de dicho mecanismo. La limitación impuesta entonces a la disciplina de bancadas no garantiza incentivos suficientemente potentes para facilitar acción colectiva entre los miembros de unas y otras bancadas; ello puede dar al traste con la institucionalización de las

organizaciones y con prácticas políticas renovadoras por parte de las concejales y los concejales.

Debe advertírseles a los lectores del presente trabajo que éstos son sólo los primeros hallazgos del impacto de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en la conformación y funcionamiento del Concejo de Bogotá; con respecto a lo primero, la investigación concluyó unos avances muy importantes hacia el multipartidismo en la ciudad. Al mismo tiempo, con respecto a lo segundo, los avances que se encontraron son muy precarios. Ello conduce a una cierta descompensación entre el peso que tiene la parte conceptual del trabajo frente a la parte empírica.

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO SÍNTESIS DE LA DIRECTA Y LA REPRESENTATIVA EN LA CARTA DE 1991. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS

Hacia finales de la década de los ochenta, y ante la crisis institucional y de violencia que condujo al asesinato de varios candidatos a la presidencia de la república¹, comenzó a abrirse camino en el país la tesis de que era necesaria la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que, en el terreno de lo político, abriera de nuevo los espacios que décadas atrás se habían cerrado, dadas las condiciones jurídicas del Frente Nacional², que habían implicado la alternancia en el poder de los dos partidos tradicionales entre 1958 y 1974 y que aún veinticinco años después mantenía la paridad en la burocracia nacional. Igualmente, el artículo 120 de la Constitución de 1886 establecía que el gobierno nacional debía conformarse con participación representativa del segundo partido que le hubiese seguido en votación al

¹ En 1987 fue muerto violentamente Jaime Pardo Leal, candidato de la Unión Patriótica; en 1989, lo fue Luis Carlos Galán, candidato del Partido Liberal; y en 1990 lo fueron Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro, candidatos de la Unión Patriótica y de la Alianza Democrática M-19, respectivamente.

² Al respecto, léase HOLGUÍN CASTILLO, Jimena. *La Reforma Política en Colombia: Un Análisis de las Modificaciones a la Naturaleza de la Representación Política Introducida en el Acto Legislativo 01 de 2003*. Documentos CESO. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales CESO, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes. Documento N° 70. Bogotá, pp. 24 y ss.

partido ganador; con ello se continuó avalando el bipartidismo hasta 1991, año en que entró a regir la nueva Carta.

El sistema político colombiano se ha caracterizado por el bipartidismo. En efecto, según Álvaro Tirado Mejía, en el siglo XIX, al igual que en los otros países latinoamericanos, se dio esta condición pero, a diferencia de estos últimos, la misma se prolongó durante gran parte del siglo XX³. Sobre el tópico, para David Roll,

EL SISTEMA DE PARTIDOS COLOMBIANO es un sistema bipartidista *sui generis*, toda vez que si bien los partidos Liberal y Conservador han ejercido casi exclusivamente el poder, desde su nacimiento a mediados del siglo XIX hasta la actualidad, ha habido una dinámica intermitente de conflicto-alianza exclusionista, que no permite hablar de alternancia aleatoria y bipartidismo clásico, sino más bien de un sistema consociacional bipartidista, combinado con uno de alternancia pragmática (centrismo). Efectivamente, los dos partidos se caracterizaron al principio por una beligerancia permanente, heredada de los enfrentamientos entre las facciones bolivaristas y santanderistas de las guerras de independencia, y luego entre centralistas y federalistas, en las cuales quien ganaba la guerra modificaba las reglas políticas y excluía al derrotado, siendo las constituciones prácticamente «cartas de batalla»⁴ como reflejos de victorias electorales o consensos interpartidistas⁵.

³ TIRADO MEJÍA, Álvaro. “Colombia : ‘Siglo y Medio de Bipartidismo’”. En *Colombia Hoy*. 6 ed. Siglo XXI Editores, Bogotá, 1980, p. 183.

⁴ Sobre este aspecto, consúltese a VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo Colombiano*. CEREC, Prisma Asociados, segunda edición aumentada, Bogotá, 1997.

⁵ ROLL, David. *Colombia*. En ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavio, Coordinadores. *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Fondo de Cultura Económica, , México, 2003, pp. 149, 150.

Para Tirado Mejía⁶, una explicación que se ha dado al bipartidismo colombiano es la conformación pluriclasista de los partidos Liberal y Conservador, a pesar de que los intereses de la clase dominante han prevalecido sobre los de los demás. Para dicho autor, ésta ha sido la condición que les ha permitido sobrevivir por tanto tiempo. Sin embargo, Roll⁷ pone de presente que, durante este siglo y medio, hubo una ausencia de regulación de los partidos, al punto de que sólo la constitución de 1991 se ha referido a ellos de manera específica, flexibilizando las condiciones de creación y prohibiendo al legislador regular la vida interna de ellos, partiendo tan sólo del principio de la democracia. Para el autor, aparentemente el constituyente quiso propiciar un sistema pluripartidista, pero los resultados no fueron los esperados ya que, en su criterio, no surgieron fuerzas nuevas y perdurables que contaran en el sistema de partidos. Y Roll menciona un aspecto importante que, desde su punto de vista, no ha permitido la transformación de los partidos: el conflicto armado y la presencia de las guerrillas más antiguas de la región andina⁸.

Paradójicamente, a pesar de que ambos partidos permanecieron gran parte del siglo XIX⁹ y una parte del siglo XX en guerra¹⁰, principalmente en medio de la

⁶ TIRADO, *Íbid.*, p. 105.

⁷ ROLL, *Íbid.*, p. 151.

⁸ ROLL, *Íbid.*, p. 152.

⁹ Sobre el tema, consúltese a MUSEO NACIONAL DE COLOMBIA. *Las Guerras Civiles desde 1830 y su Proyección en el Siglo XIX*, obra correspondiente a las Memorias de la II Cátedra Anual de Historia *Ernesto Restrepo Tirado*. Dupligráficas Ltda., segunda edición, Bogotá, 2001. Consúltese también a ESCOBAR RODRÍGUEZ, Carmen. *La Revolución Liberal y la Protesta del Artesanado*. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. Ediciones Fondo Editorial Suramérica, Bogotá, 1990, Primera Edición.

denominada Violencia, así como el período del Conflicto Armado, a partir de 1964 hasta la actualidad¹¹, Roll sostiene con seriedad la tesis de que los partidos tradicionales colombianos, no sólo han sobrevivido a todas las vicisitudes que durante las últimas décadas se les han presentado, sino que además hoy atraviesan una compleja transición, luego de lograr un grado importante de institucionalización¹².

A lo anterior deben sumarse los procesos de paz que venían avanzando entre la Nación, a lo largo del anterior período presidencial de Virgilio Barco y el de ese entonces de César Gaviria Trujillo, y los grupos insurgentes M-19, EPL y el Movimiento Quintín Lame¹³. Fue en ese entonces que se dio el movimiento de la Séptima Papeleta, liderado por los estudiantes universitarios de Bogotá, quienes

¹⁰ Sobre este tema, véase MEDINA, Medófilo y SÁNCHEZ, Efraín, Editores. *Tiempos de Paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá, 2003, Primera Edición. Léase también OGUIST, Paul. *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos. Talleres Gráficos Banco Popular, Bogotá, 1978. Véase también a BEHAR, Olga. *Las Guerras de la Paz*. Editorial Planeta, Bogotá, 1985, Segunda Edición.

¹¹ Un libro de consulta obligada es *Colombia: Violencia y Democracia*. COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. SÁNCHEZ, Gonzalo, Coordinador de la Comisión. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, COLCIENCIAS. Empresa Editorial Universidad Nacional. Bogotá, 1995, Cuarta Edición.

Otra obra es *Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia*. DEAS, Malcolm y GAITÁN DAZA, Fernando. FONADE, Departamento Nacional de Planeación. Tercer Mundo Editores, Bogotá, Primera Edición, 1995.

Léase también a ÁLAPE, Arturo. *La Paz, la Violencia, Testigos de Excepción*. Editorial Planeta. Bogotá, 1985, Primera Edición.

Léase así mismo a PECAUT, Daniel. *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*. CEREC, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1987.

¹² ROLL, *íbid.*, pp. 154, 155.

¹³ Sobre este aspecto, consúltense libros como *De las Armas a la Política*, compilado por Ricardo Peñaranda y Javier R. Guerrero, TM Editores e IEPRI (UN), Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999, Primera Edición. Y *Nuevos Movimientos Políticos: Entre el Ser y el Des-Encanto*. RE Lecturas, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, 1997.

promovieron una especie de autoconvocatoria ciudadana a un plebiscito de hecho en favor de una Asamblea Nacional Constituyente que en 1990 obtuvo dos millones de votos a su favor. Al respecto, fueron expedidos dos decretos de Estado de Sitio que fueron avalados por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencias de exequibilidad de mayo y octubre de 1990.

Pues bien: el resultado, una nueva constitución que se comprometió con la **democracia participativa** y con un modelo ecléctico que acoge elementos de democracia representativa con otros de democracia directa. Es así como en el Preámbulo¹⁴ le atribuye al Estado Colombiano un marco **democrático y participativo**. El artículo 1º, relacionado con el Estado Social de Derecho, le otorga a nuestra República, entre otras características, la de **democrática, participativa y pluralista**. Concordante con ello, el artículo 2º define, entre diferentes fines esenciales del Estado, el de **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**. Derivado de lo anterior, y para no dejar duda sobre el avance que se quería tener en relación con la simple democracia representativa, el artículo 3º definió que **La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes**. Quiso decir con ello el constituyente que, no obstante seguir considerando

¹⁴ MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. *Constitución Política de Colombia. Actualizada y Concordada*. Temas Jurídicos y 3M Editores. Bogotá, 1998.

procedentes los mecanismos existentes de representación, la soberanía ya no radicaba en la Nación, como en la Constitución de 1886, sino que se hizo este reconocimiento explícito de que es el pueblo su titular y que, por tal razón, la puede ejercer de manera directa cuando lo considere pertinente.

El *derecho a la participación* es un principio fundante de la Carta Política de 1991; se trata de una nueva forma de asumir la democracia; ésta ya no sólo se *renueva* cada que hay elecciones, sino que se convierte en un ejercicio permanente de múltiples vías: Entre ciudadana/ciudadano y gobernante; entre ciudadanas/ciudadanos en sí mismos; entre ciudadanas/ciudadanos y partidos y movimientos; entre ciudadanas/ciudadanos y organizaciones sociales. Estamos, ni más ni menos, que ante un cambio del paradigma de la representación: los representados ahora, si bien siguen eligiendo a sus delegatarios para que, a su nombre, gobiernen, tienen también la facultad de recobrar su poder soberano en cualquier momento, para tomar decisiones en forma directa.

Así mismo, la ciudadana y el ciudadano tienen esos mismos derechos al interior de los partidos y movimientos políticos y de las organizaciones sociales; unos y otras deben funcionar democráticamente. Esto permite expresarse en tres dimensiones, en

términos de democracia representativa y directa: participación política, participación cívica y participación social¹⁵.

Lo anterior implica una transformación conceptual radical, puesto que la Constitución Política de 1886 sólo reconocía la titularidad de la soberanía a la Nación y, derivado de ello, establecía que los representantes no eran responsables ante nadie (sólo ante ellos mismos). Consecuentemente, sólo reconocía a las ciudadanas y los ciudadanos el derecho a elegir y ser elegidos, pero no a exigirles rendición de. Representa un importante avance la introducción de figuras como el **voto programático** (artículo 259 de la Constitución Política y Ley 130/94) y la **revocatoria del mandato** (artículos 40-4 y 103 de la Constitución Política y Ley 130/94), no obstante operar tan sólo para los alcaldes y gobernadores y las casi imposibles reglas de juego definidas para ello. Acá el elector no sólo elige al candidato, sino primordialmente un programa y, ante el incumplimiento, procede la revocatoria del poder de representación.

Y es acá donde el papel de los partidos y movimientos políticos se torna relevante, en especial cuando se trata de representantes elegidos para las corporaciones públicas. En este caso nos encontramos ante una situación en la que la relación entre el representado y su representante no debe ser directa, sino que debe estar mediada por

¹⁵ PIZANO, Lariza. *Aproximación a la Cultura Política en Bogotá*. Documentos CESO N° 4. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2001, Bogotá, p. 22.

la organización política. Ésta, al interior de la corporación, debe materializarse a través de su **bancada**, cual es la que institucionalmente expresa las diversas posiciones que se asumen en el escenario político público.

Esas cuatro normas constitucionales arriba mencionadas dieron origen a otras de mayúscula importancia, así:

El artículo 40 establece como un **derecho fundamental** de todo ciudadano, el de **participar en la conformación, ejercicio y control del poder político**. Y establece la misma disposición constitucional, los diferentes mecanismos para instrumentar tal derecho, cuales son la posibilidad de elegir y ser elegido; la participación en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; la conformación de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, sin limitación alguna, formando parte de ellos libremente y difundiendo sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos; la iniciativa normativa en las corporaciones públicas; la interposición de acciones públicas; y el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos; y la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la administración pública.

Pero todo lo anterior sería incompleto, si nuestro ordenamiento no se hubiese ocupado del sistema político, fuente de innumerables guerras y confrontaciones en la historia republicana colombiana. En esa dirección, se profirió el Título IV,

relacionado con la **Participación Democrática y los Partidos Políticos**. El Capítulo 1 hace relación a la Participación Democrática y, en esa medida, el artículo 103 establece los anteriores como **mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía**: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Al mismo tiempo, le impone la obligación al Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones sociales, sin perjuicio de su autonomía. El artículo 104 consagra la consulta popular nacional, el 105 las consultas populares territoriales y el 106 la iniciativa popular normativa.

A su vez, el Capítulo 2 alude a **los Partidos y los Movimientos Políticos**. El artículo 107 garantiza el derecho a fundar, organizar, desarrollar y afiliarse a partidos y movimientos políticos, así como el derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y participar en eventos políticos. En los artículos 108, 109 y 111 se reconoce el derecho a la personalidad jurídica y la inscripción de candidatos a elecciones, la financiación estatal de las organizaciones y sus elecciones, así como el acceso a los medios de comunicación.

Por último, el Capítulo 3 del mencionado título constitucional, relacionado con el **Estatuto de la Oposición**, les da la libertad a los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, el derecho de ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Como medios de lo

anterior, reconoce los derechos a acceder a la información y a la documentación oficiales; a usar los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; a replicar en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales; a participar en los órganos electorales; y a los partidos y movimiento minoritarios, les reconoce el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Frente a este bloque temático, las principales discusiones sostenidas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente¹⁶ tuvieron como temas centrales la garantía de la financiación de los partidos y movimientos políticos, según su representación electoral; la responsabilidad; la **institucionalización**, expresada en la exigencia de obtener personería jurídica y tener estatutos, buscando el equilibrio de posibilidades entre las nuevas fuerzas políticas y las ya existentes, así como el acceso de los candidatos independientes. Y, quizás, lo más importante: la relación entre los partidos políticos y la democracia participativa, no sólo hacia fuera, sino a su interior.

¹⁶ Gaceta Constitucional del 24 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 33, 4 de mayo de 1991, p.14, . Gaceta Constitucional del 25 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 39, 14 de mayo de 1991, p. 18.

En relación con el Estatuto de la Oposición¹⁷, la discusión se centró en la ampliación del sistema político colombiano; la posibilidad de acceso de nuevas organizaciones y partidos; la posibilidad de ejercer la crítica; el acceso a los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación electoral; el derecho de réplica con respecto a las informaciones inexactas o injuriosas en la misma forma y por el mismo medio a través del cual se produjeron; la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos, el derecho a participar en asuntos electorales y en la política exterior del país; el acceso a la titularidad de los órganos de control; el derecho de las minorías a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

Evidentemente, en estas discusiones estaba involucrado el gran conflicto político colombiano, derivado del sistema bipartidista creado por el Frente Nacional, cuya solución en 1991 fue vista en un modelo que migrara hacia el sistema multipartidista, que se expresaría en mecanismos electorales proporcionales.

A pesar de que el proceso de paz con las FARC para la época de la Asamblea Nacional Constituyente no se dio y, por el contrario, el día en que se llevaron a cabo las elecciones para ella, el ejército nacional atacó *Casa Verde*, sede emblemática de dicha organización guerrillera, la Constitución de 1991 ha sido considerada como un acuerdo de paz. Los temas de la democracia participativa y la Reforma Política

¹⁷ Gaceta Constitucional del 25 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 40, 15 de mayo de 1991, p. 25.

contenidos en la Carta, este último parcialmente reformado en 2003, son parte nodal de unas nuevas condiciones de inclusión política.

1.1. Los conceptos

Dado que la Reforma Política recae sobre sujetos colectivos de naturaleza política denominados en la Carta *partidos* y *movimientos*, se hace necesario explicitar el concepto a partir del cual se caracterizarán unos y otros, así como su presencia y actuación en el Concejo de Bogotá. La importancia de ello radica en el rol de unos y otros, la capacidad que tienen de llevar la vocería de sectores ideológicos, la dificultad o facilidad con que entran en el escenario político y la condición de formalidad o informalidad, pertenencia, pervivencia, reglas de juego, etc., que deben tener para ser considerados verdaderas instituciones capaces de mediar entre la ciudadanía y el Estado.

1.1.1 Partidos

Para Maurice Duverger, a la luz de la noción liberal, y citando a Benjamín Constant, cuando se habla de partido, se trata de

...una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política ... una comunidad (o más bien un conjunto de comunidades), una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país, ligados por instituciones coordinadoras, con una estructura particular (cuya) organización descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas¹⁸.

Según el autor, cuya definición consideramos pertinente para el presente trabajo, los partidos nacieron de células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, así como de la intervención de sociedades de pensamiento, clubes populares y periódicos, entre otros, y tienen como *elementos de base*¹⁹ el *comité*, las *secciones*, las *células* y, algo que parece insólito, pero que hace parte del desarrollo histórico de dichas organizaciones, las *milicias*.

Según Giovanni Sartori,

el término «partido» empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente el término derogatorio de «facción», al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bonum commune (el bien común)²⁰.

Y pasaría un buen tiempo, entre los siglos XVII y XVIII, para que las sociedades europeas hicieran la transición entre facción y partido, al pasar a su vez de la

¹⁸ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica- Colombia, Bogotá, 1994, Primera Reimpresión, pp. 10-12, 21-22, 46.

¹⁹ DUVERGER, *Íbid*, pp. 46-71.

²⁰ SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 27.

intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al disentimiento y, con el disentimiento, a creer en la diversidad²¹.

A su vez, Max Weber define los partidos como formas de socialización que, fundadas en un reclutamiento (formalmente) libre, buscan dar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y dar así a sus miembros activos ciertas probabilidades ideales o materiales, esto es, colectivas o personales. Estas organizaciones usan **propaganda** y tienen por objeto obtener votos en las elecciones para los cargos políticos o dentro de una corporación²². Para este autor, según sus grados y formas de participación, cada partido está en manos de los dirigentes y un estado mayor, los miembros activos, las masas no activamente asociadas de electores y votantes, y los mecenas. Desde esta perspectiva de la estructura de su membresía, Duverger contempla las categorías de militantes, simpatizantes y electores²³, según ello, los cataloga entre *partidos de cuadros* y *partidos de masas*.

Duverger clasifica los partidos en burgueses (que sobreviven como liberales y conservadores), socialistas, comunistas, fascistas, católicos, demócrata-cristianos, laboristas, agrarios y arcaicos, entre los cuales estarían los de algunos países de

²¹ SARTORI, *Íbid.*, pp. 42-43.

²² WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1997, Primera Reimpresión de la segunda edición en español de la cuarta edición en alemán, pp. 228-229, 1076, 693.

²³ WEBER, *Íbid.*, pp. 120, 130, 139.

Oriente, del Medio Oriente, de África, de Europa Central y de América Latina²⁴. Esta última categoría se encuentra definida por el autor como *simples clientelas agrupadas alrededor de un personaje influyente, clanes constituidos alrededor de una familia feudal, camarillas reunidas por un jefe militar*. Weber lo hace entre organizaciones patrocinadoras de cargos y organizaciones de ideología que se proponen la implantación de ideales de contenido político²⁵, pero también los clasifica en carismáticos, tradicionalistas, doctrinales y de mera apropiación²⁶.

Como se observa, el concepto de partido está ligado al de *modernidad*. Quiere decir que en la historia se comienza a hablar de *partidos*, justamente cuando comienza a aparecer el concepto de *Estado*. Tal situación la advierte Weber quien afirma que

...en relación con su estructura interna, todos los partidos van pasando en el curso de los últimos decenios, paralelamente a la racionalización creciente de la técnica electoral, a la organización burocrática²⁷.

La aparición de los partidos políticos está asociada al surgimiento del Estado Moderno, en el cual las personas no se tratan de súbditos de un monarca, sino de ciudadanos con derechos frente a dicho Estado, uno de ellos el de la libertad de pensamiento y el de la libertad de expresión. Así las cosas, fueron surgiendo

²⁴ DUVERGER, *Ibid.*, pp. 31-33. Recuérdese que el autor es de la primera mitad del Siglo XX.

²⁵ Weber, *Ibid.*, pp. 1078-1079.

²⁶ WEBER, *Íbid.*, pp. 229-230.

²⁷ WEBER, *Íbid.*, p. 1080. Téngase en cuenta que también Weber es de la primera mitad del Siglo XX.

colectividades que recogían las maneras de pensar que tenían los diversos sectores de las sociedades.

En punto a los dos partidos tradicionales colombianos, puede afirmarse que ambos nacieron al amparo de los grandes cambios de mediados del Siglo XIX. Y, frente a las caracterizaciones de Weber sobre tipos de partidos, podríamos decir que, aunque aquellos tienen una raíz ideológica (que los ubicaría como *burgueses*, a la luz de Duverger), en realidad tienen elementos de tradicionalismo, dado que su adscripción se encuentra comúnmente relacionada con la tradición familiar; y también son en alguna medida carismáticos, habida cuenta de la enorme importancia que han tenido en ellos los denominados *caudillos*; no es éste su rasgo determinante, pero sí el de las facciones²⁸.

Ahora bien; en cuanto a la caracterización que hace Duverger en torno a los partidos políticos latinoamericanos, no parece que las dos agrupaciones tradicionales colombianas se ajusten adecuadamente a la de una camarilla feudal manejada por una familia, o por un líder militar; quizás el único caso de esta última condición fue la Alianza Nacional Popular, ANAPO, dirigido en su momento por el general Rojas Pinilla.

²⁸ Han sido históricas en Colombia las vertientes Laureanista y Ospinista del Partido Conservador, que derivaron en Alvarista y Pastranista; y, en el Partido Liberal, también lo han sido las vertientes Llerista, Lopista y Turbayista. Cada una de estas vertientes, en su propia organización política, ha tenido sus códigos de conducta.

Una muy buena caracterización de los partidos tradicionales colombianos es la que hace David Roll; para éste, el Partido Liberal es la organización que más poder ha tenido a lo largo del tiempo en América Latina, pues desde 1848 ha sido dominante en Colombia la mayor parte del tiempo, con excepción de la denominada Hegemonía Conservadora (1886-1830), el período de La Violencia, dos presidencias pactadas y dos presidencias en competencia libre²⁹. Además ha tenido la mayoría en el Congreso de la República³⁰. Para el autor, el Partido Liberal, una organización de centro, ha sido actor fundamental de los principales cambios que ha tenido el país, tiene una presencia hegemónica en el gobierno, congreso, gobernaciones, alcaldías, concejos, rama judicial, asociaciones, sindicatos, etc, domina buena parte de la prensa y tiene una estrecha relación con los grupos económicos. Simultáneamente, el autor lo considera un partido desordenado, indisciplinado, personalizado, corrupto, clientelista, complejo, contradictorio, difícil de caracterizar y en permanente adaptación a los cambios sociales.

Por otra parte, según Roll, el Partido Conservador, de centro derecha, ha compartido el poder con el anterior desde 1849 hasta la actualidad. Es tan pluriclasista como aquel y, aunque su origen está atado a los terratenientes y a la iglesia católica, con el fin de contener los cambios propuestos por los liberales, para el autor es en realidad

²⁹ ROLL, *Íbid.*, p. 157, 163.

³⁰ La primera edición de este texto es de 2001 y por tanto no recoge los resultados electorales de 2006, cuando perdió por tercera vez consecutiva la presidencia -aunque en las dos últimas se eligió a una persona que tiene origen liberal-, y cuando perdió la mayoría en el Congreso, dada la reconfiguración del escenario político nacional, en lo cual influyó la Reforma Política, aunque no fue la única causa.

tan pluriclasista como el otro y también ha intentado cambios (Betancur)³¹. A pesar de ser minoritario, ha compartido casi todo el tiempo el poder con el Partido Liberal.

También es importante afirmar que no se trata de partidos de cuadros, sino de partidos de masas, en los que la membresía es flexible y no depende del cumplimiento de cierto tipo de obligaciones como asistencia a reuniones periódicas, entrega de propaganda, actividades de militancia, etcétera, sino que más bien ésta depende de una sentimiento de simpatía y de la participación regular en las elecciones a favor de los candidatos de la respectiva colectividad.

Otra característica importante de los partidos tradicionales colombianos se deriva de su pluriclasismo y es el de las diversas tendencias a su interior; así, en el Partido Conservador ha habido una tendencia de centro derecha y otra de derecha, al tiempo que en el Partido Liberal ha habido una tendencia de centro y otra de centro izquierda. En la actualidad estas tendencias son las que se empiezan a realinear entre una corriente de derecha, que tiende a agruparse en torno al presidente Uribe, en el Partido de la U y en Cambio Radical, y otra de centro izquierda política (no necesariamente económica) que representa el actual Partido Liberal. Y, aunque el Partido Conservador mantiene su identidad, lo cierto es que lo que lo mantiene ahora cohesionado es fundamentalmente su apoyo a las tesis del presidente Uribe. De igual

³¹ ROLL, *Íbid.*, pp. 195-199. Pastrana trató de avanzar en el proceso de paz con las FARC.

modo, pero de una manera marginal, algunos liberales de centro izquierda se han deslizado hacia el Polo Democrático.

1.1.2 Movimientos

Se ha hablado mucho de que uno de los principales rasgos de la post-modernidad es que la sociedad ya no responde a las categorías claramente determinadas que antes existían, no sólo en el ámbito de las empresas y la organización del trabajo, sino en todos los ámbitos de la sociedad, incluido el Estado mismo. Al respecto, Castells encuentra que, *como tendencia histórica, las funciones y los procesos dominantes en la era de la información cada vez se organizan más en torno a redes*³². Consecuente con ello, la interlocución política ya no está limitada a los partidos, sino que han aparecido nuevos sujetos colectivos que responden a otras lógicas, no ya de organización de un aparato, sino de *construcción de identidades autónomas*³³. Para el autor, existen tres tendencias para reconstruir la democracia³⁴: 1) La recreación del Estado-Local, 2) La oportunidad que ofrece la comunicación electrónica para incrementar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos y 3) El desarrollo de la política simbólica y de la movilización alrededor

³² CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red. Volumen I*. Siglo XXI Editores, México, 1999, Primera Edición en Español., p. 55.

³³ CASTELLS, Íbid., *Volumen III, Fin del Milenio*, p. 385.

³⁴ CASTELLS, Íbid., *Volumen III, El Poder de la Identidad*, pp. 388-390.

de causas “no políticas”. Castells en su obra menciona como los principales movimientos sociales de la sociedad red a los grupos identitarios (étnicos, culturales, religiosos), los ambientalistas, las feministas, los defensores de la liberación sexual y los grupos antiglobalización.

Cuando se habla, pues, de movimientos, no se hace referencia a colectividades definidas por sus rígidas estructuras internas, estatutos y mecanismos de representación, sino a uniones de voluntades relativamente amorfas que actúan en red, horizontales, des-centradas, pluralistas, que en muchos casos sólo tienen como elemento común unos mínimos de acción colectiva.

Para Negri, en coincidencia con Castells, hay unos sujetos colectivos claves: son los movimientos sociales de fines del siglo XX, caracterizados como *organizaciones reticulares horizontales*, como por ejemplo las conformadas por mujeres, gays, lesbianas, minorías raciales, movimientos organizados frente a la globalización, o movimientos anarquistas, en una actuación en forma de red, como en una especie de *enjambre*³⁵. El autor acuña un concepto que para él es la columna de un nuevo concepto liberador: el de *multitud*, un concepto de clase con el cual *designamos a un sujeto social activo, que actúa partiendo de lo común, de lo compartido por esas singularidades. La multitud es un sujeto social internamente diferente y múltiple* (en

³⁵ HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Multitud. Guerra y Democracia en la Era del Imperio*. Limpergraf, Barcelona, 2004, Primera Edición, pp. 114-124, 131.

contraposición al concepto de *pueblo*, que Negri considera abstracto, homogéneo y univalente), *cuya constitución y cuya acción no se fundan en la identidad ni en la unidad (ni mucho menos en la indiferenciación), sino en lo que hay en común*³⁶.

Según Isabel Rauber,

Si se entiende por actores políticos a todos los que son capaces de organizarse en forma permanente, y proyectar acciones para transformar la sociedad, pueden considerarse como tales las organizaciones barriales, sindicales, campesinas, indígenas, de mujeres, religiosas, etc³⁷.

En un contexto de post-modernidad, sociedad-red y globalización, lo cierto es que cada vez cuentan menos los partidos y toman un mayor protagonismo los movimientos sociales y políticos; no es gratuito que autores como Jean-Marie Guéhenno, coincidiendo con Castells en relación con la despolitización de la acción social, considere que

...la política, lejos de ser el principio organizador de la vida de los hombres en sociedad, aparece como una actividad secundaria, como una construcción artificial incluso, inadaptada para la solución de los problemas prácticos del mundo contemporáneo³⁸.

³⁶ NEGRI, *Íbid.*, p. 128.

³⁷ RAUBER, Isabel. *Sujetos Políticos. Rumbos Estratégicos y tareas Actuales de los Movimientos Sociales y Políticos en América Latina*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2006, p. 36.

³⁸ GUÉHENNO, Jean-Marie. *El Fin de la Democracia. La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*. Paidós, Barcelona, 1995, Primera Edición, p. 35.

Hay entre todos los autores mencionados en el presente acápite un elemento común: Si los partidos políticos fueron los protagonistas de la modernidad, son los movimientos los de la post-modernidad. Las grandes actuaciones políticas contemporáneas se les deben a muy diversos tipos de conglomerados, los cuales no responden a las reglas propias de los partidos: No tienen una rígida organización interna, no tienen escenarios verticales de toma de decisiones, no necesariamente actúan a través de mecanismos de representación, su militancia responde a formas relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y, por tanto, pueden darse de manera virtual, es decir, no presencial. Habermas hace énfasis en la formación de la opinión pública, en un escenario de democracia deliberativa, Negri, en la identificación de lo común, Castells en la participación a través de los medios electrónicos; pero los tres reconocen una nueva realidad que parte de las dificultades de practicar militancias presenciales y aceptar esquemas representativos, cuando las personas consideran viable y adecuada su participación directa en el escenario público, no importa si éste es virtual.

Nótese que los autores aluden a las mismas corrientes cuando de caracterizar a los nuevos movimientos sociales se trata. Y nótese también que el principal vehículo de comunicación identificado por los autores ha sido la Internet.

No obstante, a pesar de las diferencias sustanciales que existen entre partidos y movimientos, la legislación, particularmente la Reforma Política y la Ley de Bancadas, no hacen distinciones entre unos y otros. Una pregunta que surge es si la sociedad colombiana, particularmente la bogotana, aún está a tiempo de construir partidos; y otra pregunta es si, con estas reglas de juego, no se está matando la posibilidad de construir movimientos amplios, pluralistas, fuertes y con ejercicio de democracia directa. Y es en ese sentido que arriba se hizo la cita de Guéhenno; éste no se refiere a que la ciudadanía se haya despolitizado; más bien alude a que la acción, que no deja de ser política, se traslada a la esfera de la denominada sociedad civil, que la asume en forma directa, de tal manera que lo político hace una ruptura con el partido y se inserta en otras titularidades; es allí donde aparece con fuerza el movimiento social con intenciones políticas.

Y, en este punto, es necesario recordar las cuatro categorías normativas previstas por la Constitución Política: el partido político, el movimiento político, el movimiento social y el grupo significativo de ciudadanos (artículo 108)³⁹. La Reforma Política hace su énfasis en el partido político y el movimiento político; con menor fuerza lo hace con el grupo significativo de ciudadanos y del movimiento social sólo dice que podrá inscribir candidatos para las elecciones. El Acto Legislativo 1 de 2003 no hace

³⁹ Aunque no parezca atinada la categoría de “grupo significativo de ciudadanos” en la aproximación conceptual a los partidos y movimientos, será utilizada en el presente trabajo, habida cuenta de que se trata de una categoría de creación normativa de orden constitucional y legal que ha venido siendo aplicada electoralmente en la Nación y en la ciudad.

diferenciación alguna entre partido político y movimiento político. No desarrolla las condiciones en que un movimiento social puede ejercer actividad política. En síntesis, el movimiento social no es un sujeto colectivo relevante para la Reforma y, en la realidad, el movimiento político termina siendo asimilado a la categoría de partido.

1.1.3 Representación

El concepto de representación es muy importante cuando se trata de partidos y de régimen de partidos. No lo es tanto cuando de movimientos se habla, dado que este goza de mecanismos de democracia directa y de mayor peso de las actuaciones actuaciones virtuales, esto es, no presenciales.

Para Weber,

...por representación se entiende ... la situación objetiva en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como “legítima” y vinculatoria para ello, sucediendo así de hecho⁴⁰.

⁴⁰ WEBER, *Íbid.*, 236-239.

El autor define diversas formas de representación: apropiada, estamental, libre –entendida ésta como aquella obtenida mediante elección- y de intereses –que dio lugar al nacimiento de los partidos clasistas-.

De otra parte, Bobbio se pregunta si la demanda de una ampliación de la democracia representativa y de la institución de la democracia directa es insensata y, aunque su respuesta inmediata es no, de todas maneras insiste en que las instituciones adecuadas a los estados representativos, son la del representante como un **fiduciario** y no como un delegado (que sólo sería un vocero) y que dicho fiduciario represente los intereses generales y no intereses particulares de sus electores (prohibición del mandato imperativo). Para el autor, el principio en el que se basa la representación política es la antítesis del que fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante está sometido a un mandato obligatorio⁴¹. En Colombia existen los mecanismos de voto programático para alcaldes y gobernadores y revocatoria del mandato para los mismos. Y, como se dijo, la Carta consagra el principio de **soberanía popular**, que implica que el pueblo la ejerce a través de sus representantes, o en forma directa; de allí se derivan los otros mecanismos de participación democrática directa contenidos en los artículos 40 y 103.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 1997, Primera Reimpresión de la Segunda Edición, pp. 49-73.

Para Bobbio, en los estados democráticos los sujetos políticos relevantes son los grupos: Las grandes organizaciones, las asociaciones de diferente naturaleza, los sindicatos, los partidos⁴². Por supuesto, éste sigue siendo un concepto muy atado a la modernidad. Para éste, el soberano ya no es el pueblo o la nación, compuestos por individuos, sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa respecto al gobierno central. Esta realidad es denominada por el autor como la de una *sociedad centrífuga* (también denominada *sociedad policéntrica o poliárquica, o policrática*), que no tiene un solo centro de poder, sino muchos.

Según Douglas Chalmers⁴³, quien asume la perspectiva de la representación partidaria, al interior de los partidos existen mecanismos a través de los cuales se determina cuáles organizaciones de la sociedad civil serán escuchadas en las elecciones y en los debates parlamentarios, qué importancia se otorgará a sus puntos de vista, cómo se regularán los conflictos y cómo se llevará a cabo el debate. Se trata de establecer los vínculos entre la sociedad civil y el proceso decisorio político.

Para el citado autor, de acá se derivan tres categorías de organización partidista: Clientelista, corporativista y partidista. Aunque no se den en forma pura, su

⁴² BOBBIO, *Íbid.*, pp. 29-30.

⁴³ CHALMERS, Douglas. *Vínculos de la Sociedad Civil con la Política. Las Instituciones de Segundo Nivel*. En *Análisis Político* N° 40, mayo/agosto 2000. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2000, p. 9.

caracterización depende del elemento predominante en sus prácticas políticas. En la actualidad, con frecuencia, el proceso de transformar los intereses en política, no se debe a la concertación y la negociación, sino a la **deliberación**, tanto en partidos como especialmente en movimientos.

Chalmers considera la creciente presencia de redes asociativas de personas al interior de las organizaciones partidarias; para él, dada la rapidez y multiplicidad de las comunicaciones, es posible afirmar que las organizaciones formales están cambiando a formas más flexibles. Es importante identificarlas y comprender los desafíos que implica su reinstitucionalización, para que no terminen convertidas en redes clientelares. Un proceso decisorio efectivo dependerá para Chalmers, no sólo de poder concertar eficientemente, sino de la capacidad de movilizar información y análisis para tomar decisiones inteligentes.

Estos aspectos cambian su connotación cuando nos referimos a movimientos sociales con participación en política, habida cuenta de que, en tales casos, desaparece el papel del partido político y la organización actúa en primera persona. Pero, por supuesto, el peligro en este caso es que se puede incurrir en el corporativismo. Y acá no se puede negar la importancia de un partido político, en el sentido de que, por encima de intereses de grupo o de clase, éste debe incorporar las distintas voces del electorado que a su interior se expresan. De allí la importancia de la existencia de

canales democráticos de expresión, discusión y decisión sobre lineamientos políticos e ideológicos.

En contraste, para Jürgen Habermas,

Esta idea de una actuación de la sociedad sobre sí misma, programada a través de las leyes, sólo obtiene su plausibilidad de la suposición de que la sociedad en conjunto podemos representámosla como una asociación en gran formato, que se determina a sí misma a través de los medios que representan el derecho y el poder político⁴⁴.

En un esquema de partidos, la sociedad se representa políticamente a través de ellos; a contrapelo, en la medida en que los movimientos ganan terreno, la sociedad se representa a sí misma y las decisiones políticas son endógenas a ella.

La Carta de 1991 asume el principio de **democracia participativa** y establece en su artículo 3º la soberanía popular, pero en dicho estatuto político el pueblo no se considera como una masa abstracta, compacta, homogénea, sino todo lo contrario: está visto desde su multiculturalidad, su pluriétnicidad y sus diversos sectores poblacionales: niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, trabajadores, indígenas, campesinos, trabajadores agrarios, comunidades negras, desprotegidos, limitados físicos/síquicos/sensoriales, consumidores, desprotegidos socio-económicos, etc.

⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho del Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. Editorial Trotta, Valladolid, 1998, p. 607.

Adicionalmente, la Constitución prevé la deliberación pública en torno a los asuntos que a todos competen, a los asuntos que interesan a los consumidores y garantiza la participación de los movimientos y organizaciones sociales en la esfera de lo público, así como la injerencia de los ciudadanos en el control de la gestión pública, y de los usuarios en la gestión de las empresas de servicios públicos. Y, en relación con el Estatuto de los Partidos, le da preponderancia al acceso igualitario a los medios de comunicación. Es todo lo anterior un paso importante hacia una democracia deliberativa, en los términos previstos por Habermas.

Pero, más concretamente, en lo que corresponde a los elementos de democracia representativa de la Carta de 1991, esto es, a los relacionados con partidos políticos y elecciones, podría afirmarse que se mueve entre lo que Bobbio denomina representación fiduciaria y representación por delegación. Con respecto al segundo, encontramos lo atrás mencionado en relación con el voto programático y la consecuente posibilidad de revocatoria del mandato, dado el incumplimiento. Acá estaríamos hablando de una especie de representante con delegación, aunque no sólo de una facción del electorado (la que votó por él), sino de todo el espectro que hubiese participado en la elección respectiva. Sin embargo, esta figura sólo aplica a los alcaldes municipales y distritales y a los gobernadores; no así para el presidente o para los miembros de corporaciones públicas; en esa medida, así como en la libertad que tienen para votar en las decisiones de las bancadas, se asemejaría más a la primera categoría utilizada por el autor, esto es, la de un representante fiduciario. Y,

de alguna manera, la objeción de conciencia para apartarse de la decisión colectiva de una bancada, también se inserta en este último tipo de representación.

Bobbio, en una mirada inserta en el modelo de democracia liberal, enfatiza en la representación que tienen, de un lado los partidos y, del otro, los grupos como los sindicatos y las asociaciones, a través de los cuales la ciudadanía actúa. Pero, si se revisan los mecanismos de democracia directa consagrados en la Constitución, encontramos que el énfasis no está en el poder de representación que se ejerce a través de los partidos y las elecciones, sino en la *auto-representación*. Y allí nos acercamos más a los planteamientos de Habermas; aunque en la Carta se advierte una institucionalización de la participación, de todas maneras se abren puertas para otro tipo de relacionamiento entre la ciudadana y el ciudadano con el Estado. La Carta de alguna manera se encuentra con Habermas y Castells, al darles posibilidad de acción política a las ciudadanas, los ciudadanos y los movimientos sociales. Sin embargo, estos últimos no merecen mayor atención en la Reforma Política.

Sobre el tópico, Fabio Velásquez afirma que

La participación hace visible el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social ... La democracia participativa modifica las formas de relación entre la sociedad y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación pública y en la toma de decisiones. Ello implica el abordaje de nuevos temas, hasta ahora relegados a un segundo plano en el conjunto del

sistema político: la redefinición de las identidades y los vínculos sociales y el aumento de la participación, especialmente en el plano local⁴⁵.

1.1.4 Sistema de partidos

Para Duverger, salvo en los estados con partido único, coexisten varios partidos en un mismo país; para el autor, las formas y modalidades de dicha coexistencia son las que definen el sistema de partidos del mismo. Así, para éste existen dualismo, multipartidismo y partido único⁴⁶. A su vez, Sartori habla de *sistemas competitivos*, categoría que clasifica entre pluralismo polarizado, sistemas bipartidistas y sistemas de partido predominante⁴⁷. El autor considera importante tener en cuenta el número de partidos para caracterizar el sistema político de un país, pues el número de partidos indica, aunque sólo de manera aproximada, *la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado*. Siguiendo con su planteamiento, la pregunta relevante al analizar un sistema de partidos es **¿Qué partidos importan⁴⁸?** Y, para él, la respuesta no sólo se resuelve desde el aspecto numérico de los votos; otros elementos son determinantes: Uno, el **umbral** como *criterio de no importancia*, pues éste nos dice cuáles acceden y cuáles no. Segundo, la posición que ocupa la organización en la dimensión izquierda-derecha. Tercero, el *potencial de gobierno*; cuarto, la *posibilidad de coalición*. Y quinto, la *posibilidad de chantaje* (vista ésta como la capacidad de presión, incluso de veto sobre algunas decisiones). Sin duda, estos elementos

⁴⁵ VELÁSQUEZ C., Fabio E. *La Participación Ciudadana en Bogotá*. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL. Bogotá, Cargraphics S.A., 2003, p. 30.

⁴⁶ DUVERGER, *Íbid.*, pp. 235-306.

⁴⁷ SARTORI, *Íbid.*, p. 159.

⁴⁸ SARTORI, *Íbid.*, pp. 160-163.

son fundamentales en el sistema político colombiano y, particularmente en Bogotá: El umbral es trascendental en la Reforma Política para el acceso, no sólo al Congreso de la República, sino al de las demás corporaciones públicas (asambleas departamentales, concejos municipales o distritales y juntas administradoras locales). La alineación izquierda-derecha es hoy en día el punto nodal de reagrupación de las colectividades y veremos en el Concejo de Bogotá el contraste ofrecido por la Reforma en su conformación. En cuanto a potencial de gobierno, veremos por ejemplo la coherencia de la bancada de Por la Bogotá que Queremos, enfrentada a la del Polo Democrático. Con respecto a las posibilidades de coaliciones, veremos cómo, según los temas, habrá coaliciones cambiantes, a pesar de darse en líneas generales una coalición de gobierno y una de oposición.

1.1.5 Institucionalización

De acuerdo con lo expuesto por Douglass North, las instituciones son las **reglas de juego** en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por los seres humanos que dan forma a la interacción. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico⁴⁹.

Según North, los cambios institucionales se van dando en una forma incremental, de tal manera que, aunque existe una sociedad estructurada que responde a una cultura,

⁴⁹ NORTH, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Introducción. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

son los seres humanos quienes van cambiando dicha cultura a la largo de su proceso histórico. Esos cambios incrementales afectan la elección establecida en un cierto momento, y la naturaleza de la dependencia.

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Y esas instituciones pueden ser formales, esto es, aquellas que están regladas de manera explícita, por ejemplo a través de actos del Estado (leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, etc.) y otras informales, constituídas fundamentalmente por la cultura.

Por eso se ha dicho, con razón, que North encuentra un camino conceptual que logra una especie de síntesis entre las teorías subjetivistas, entre ellas la teoría de la elección racional, basada en el egoísmo metodológico, de un lado, y el estructuralismo, del otro. Y ello, porque, aunque considera que el individuo puede optar, también encuentra que hace parte de una cultura. Visto desde el otro lado, que aunque la sociedad se estructura respondiendo a una cultura, y que el individuo se encuentra limitado por dicha cultura, es ese individuo el responsable de hacer los cambios culturales incrementales.

Siguiendo con North, existe una especie de relación dialéctica entre el miembro de una colectividad política y ella misma: Las colectividades están conformadas por

personas que tienen un activo cultural, que le aportan a ella, con sus cualidades y defectos; son los comportamientos de los miembros los que le dan forma al comportamiento colectivo de la organización. Pero, al mismo tiempo, son los comportamientos predominantes en una fuerza política los que van determinando de alguna manera la conducta individual de sus miembros. Por eso son tan importantes los esfuerzos que se hacen al interior de las organizaciones por renovar reglas de juego y lograr que ellas sean cumplidas por los miembros.

La institucionalización de los partidos y movimientos, a la luz de la Reforma Política y la Ley de Bancadas, es la columna vertebral actual de nuestra democracia política, en nuestro caso de la democracia de Bogotá. En la medida en que las organizaciones se fortalezcan, se consoliden, se cohesionen bajo las nuevas reglas de juego, podrán darle una coherencia a la normatividad capitalina y podrán proyectarse con fuerza a una ciudadanía que poco a poco ha ido construyendo una verdadera cultura política que se ha visto reflejada en las elecciones de alcaldes mayores de los últimos cuatro períodos.

Como se verá más adelante, la institucionalización de las organizaciones políticas es el principal objetivo de la Reforma Política y la Ley de Bancadas; o tal vez pudiera afirmarse mejor que ambas buscan su *reinstitutionalización*, a la luz de un nuevo esquema acordado en el acto legislativo y la ley respectivos, para una mejor inclusión política.

La investigadora Jimena Holguín Castillo⁵⁰, siguiendo a Scott Mainwaring, habla de cuatro dimensiones de institucionalización de los partidos: 1. La regularidad de los patrones de competencia partidista, que se puede medir a través del *índice de volatilidad de los partidos*. 2. El enraizamiento de los partidos en la sociedad, también medido por el mencionado índice. 3. La legitimidad de los partidos y las elecciones. Y 4. La organización partidista (autonomía frente a los grupos de presión). Para el autor citado por la investigadora, un sistema político puede considerarse como institucionalizado cuando los partidos participan regularmente en las elecciones, están enraizados en la sociedad, son legítimos y se encuentran organizados, esto es, tienen reglas claras a su interior.

Si se utilizaran las categorías de Jimena Holguín, se diría que los partidos con mayor nivel de institucionalización son el Partido Liberal y las vertientes conservadoras, dado que son los que han perdurado elección tras elección, tienen un electorado constante y un reconocimiento público en la ciudad; sin embargo este trabajo mostrará que en el Concejo de Bogotá los niveles más precarios de reinstitucionalización, en el nuevo marco normativo, los comportan estas colectividades. Veremos cómo en ellas siguen imperando las conductas

⁵⁰ HOLGUÍN CASTILLO, Jimena. *La Reforma Política en Colombia: Un Análisis de las Modificaciones a la Naturaleza de la Representación Política Introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2003*. Departamento de Ciencia Política. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales CESO. Documento N° 70. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, pp. 26 y ss.

individualistas, las decisiones verticales, la falta de reuniones periódicas, la falta de vocerías formales en los debates y la ausencia de rendición de cuentas. Bajo las nuevas reglas de juego, no es suficiente considerar la participación reiterada en elecciones, un electorado relativamente disciplinado y un reconocimiento público de una organización, para considerarla reinstitucionalizada; se requiere una inserción verdadera en estas nuevas condiciones.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y EL DISTRITO CAPITAL: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

El nuevo marco institucional en el cual se desempeñan los partidos de Bogotá, ha sido dado por la Carta Política de 1991 y el Estatuto Orgánico de la ciudad, expedido mediante el Decreto-Ley 1421/93. La nueva arquitectura institucional del Distrito fue posible sólo a partir de ese nuevo marco, que le permitió delimitar con claridad las competencias del gobernante y de la corporación pública.

2.1 El régimen especial constitucional de Bogotá

El Título XI de la Carta Política se refiere a la organización territorial⁵⁰. Su capítulo 4º está dedicado al régimen especial de Bogotá. De acuerdo con el artículo 322, nuestra ciudad se organiza como **Distrito Capital**, capital de la República y al mismo tiempo del departamento de Cundinamarca, no obstante constituir un ente territorial diferente a este último, cuyo régimen político, fiscal y administrativo sería el

⁵⁰ MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. *Constitución Política de Colombia. Actualizada y Concordada*. Temas Jurídicos y 3M Editores. Bogotá, 1998.

determinado, tanto por la Carta, como por ley especial, y de acuerdo con éste, se dividiría en localidades, según las características sociales de sus habitantes y se haría el reparto de competencias y funciones administrativas.

El artículo 323 crea las juntas administradoras locales y define reglas de juego para elección de concejales y ediles, al tiempo que para la designación de alcaldes locales. La misma norma prohibió que los concejales y ediles hicieran parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

2.2 El Estatuto Orgánico (Decreto Ley 1421/93)

Según Medellín y Valdivieso⁵¹, hasta comienzos de la década anterior, el ejercicio de gobierno en Bogotá estaba caracterizado por un bajo nivel de institucionalización. Los elementos que primaban eran el jerarquismo, los intereses personales y el clientelismo, “germinando como factor de cohesión política e institucional”. Según los autores, se estaba agotando un esquema de subordinación en las relaciones Alcalde Mayor / Concejo.

⁵¹ MEDELLÍN TORRES, Pedro y VALDIVIESO LLANOS, Carlos. *Tendencias y Contratendencias en las Prácticas Políticas en Bogotá*. En RICO DE ALONSO, Ana, Editora. Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional. IDCT, DAAC. Bogotá, Quebec World Bogotá S.A., 2003, Primera Impresión, p. 125-126.

Luego de la expedición de la Carta Política, Bogotá continuaba rigiéndose por el Decreto-Ley 3133/68⁵², el estatuto aplicable a los municipios que, por las especificidades de la capital, nada tenía que ver ya con su realidad. El Decreto-Ley 1421/93 actualizó su régimen, de conformidad con su nuevo esquema constitucional. Así, según Jaime Castro⁵³, exconstituyente y exalcalde durante cuyo período fue dictado por el Gobierno Nacional, el Estatuto redefine las relaciones entre la Administración Distrital y el Concejo, establece herramientas de lucha contra la corrupción, acelera el proceso de descentralización, moderniza y agiliza la gestión administrativa y le otorga a la ciudad la autonomía fiscal que requiere para sanear sus finanzas públicas. Para el exalcalde, el nuevo esquema se define con la expresión *El Concejo dicta normas, el alcalde gobierna*.

Y para Tania Guzmán, *el Estatuto Orgánico de Bogotá representa ... el hito de ruptura fundamental entre la Capital de antes y la actual*. Tres aspectos son mencionados por esta analista: 1) La remuneración a los concejales; 2) la eliminación de la participación de representantes del concejo en las juntas directivas de las entidades distritales, así como la supresión de las juntas distritales de Contratos, Planeación y Hacienda, en las cuales tenían asiento los concejales o sus representantes y cuyas funciones significaban una clara dependencia del alcalde

⁵² Según la analista Rocío Rubio, este decreto consagró un régimen de coadministración entre el concejo y la Alcaldía. RUBIO SERRANO, Rocío. *No Hay Paraísos sino los Perdidos. Historia de una Red Clientelista en Bogotá*. Universidad Nacional-IEPRI, IDCT. Unibiblos, Bogotá, 2003, p. 18.

⁵³ CASTRO, Jaime. *El Estatuto le Devuelve a Bogotá la Gobernabilidad que Había Perdido*. En CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Reflexiones Acerca del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá*. Departamento de Publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá, 1994, pp. 6, 7.

Mayor al Concejo; y 3) la consagración de las localidades y las juntas administradoras locales conformadas por ediles pagos, con capacidad para aprobar los planes de desarrollo local y los presupuestos de inversión⁵⁴.

Siguiendo con Guzmán, *A partir de 1993 las atribuciones del Concejo de la ciudad se centraron en dos aspectos básicos: el trámite de proyectos de acuerdo (labor normativa) y el ejercicio del control político*⁵⁵.

A continuación, los aspectos más importantes del Decreto-Ley 1421/93:

En primer lugar, el Título III se encuentra dedicado al Concejo⁵⁶. Su artículo 8° establece que el Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital, y que sus funciones son normativas y de control político. Llama la atención que hasta la actualidad la ciudadanía no tenga conciencia de lo que esto significa.

El Concejo tiene distintos períodos de sesiones ordinarias, pero el Alcalde Mayor también lo puede convocar a sesiones extraordinarias, con una agenda predefinida por éste, sin perjuicio de la capacidad de ejercer control político. Aunque su competencia normativa es amplia, existen algunos aspectos en los cuales la iniciativa es exclusiva

⁵⁴ GUZMÁN PARDO, Tania. *Prácticas Políticas y Relaciones Ejecutivo – Concejo: Anotaciones sobre el Caso Bogotá*. En RICO DE ALONSO, p. 152-155.

⁵⁵ GUZMÁN PARDO, *Íbid*, p. 156.

⁵⁶ IDCAP, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. *Misión Local*. Año 2, N° 3, abril-junio de 1993. Bogotá, 1993, pp. 90 y ss.

del Alcalde Mayor; tales son los casos del plan de desarrollo; los tributos; el presupuesto; el plan de ordenamiento territorial; la estructura general de la administración central; la creación, supresión o fusión de entidades; la cuantía para la celebración de contratos; la división del territorio en localidades; la autorización del cupo de endeudamiento; y las normas de carrera administrativa. Quiere decir que los más importantes temas corresponden a la autoría del gobernante, lo cual le resta una gran capacidad normativa a la mencionada corporación pública. También se debe tener en cuenta que el Alcalde Mayor puede objetar acuerdos aprobados en razón de su inconveniencia o su ilegalidad.

Pero una muy importante atribución es la del control político, de acuerdo con el cual el Concejo puede citar a los altos funcionarios del Distrito, previo el envío de un cuestionario, cuya respuesta deberá ser radicada por el destinatario en el Concejo antes de la sesión respectiva. Al finalizar esta última, el Concejo podrá hacer **moción de observaciones** al respectivo funcionario. Esta figura, aunque no genera el retiro obligatorio del respectivo servidor público, evidentemente sí implica consecuencias políticas en el quehacer del gobierno distrital. Según Guzmán⁵⁷, el control político suele ser instrumentalizado para hacerse visible, o para presionar al alcalde o a los altos funcionarios de la administración.

⁵⁷ GUZMÁN, *Íbid.*, p. 157.

Al Capítulo II, dedicado a las actuaciones del Concejo, establece que todos los concejales deberán hacer parte de una comisión, y sólo una. El Capítulo III, dedicado a los concejales, establece los requisitos para serlo, las inhabilidades y las incompatibilidades. Pero el Estatuto Orgánico no se pronuncia sobre las actuaciones de los partidos y movimientos políticos.

Visto todo lo anterior, es claro que el Concejo, si bien tiene un sinnúmero de competencias, en relación con aquellas que son cruciales para la ciudad, está sujeto a la iniciativa del gobernante. Si a ello se adiciona que “En ningún caso el concejo elegirá o designará miembros de las juntas directivas” de las empresas distritales de servicios públicos domiciliarios (artículo 56), lo que tendremos es una administración distrital basada en el gran poderío del Alcalde Mayor, y con una corporación que fundamentalmente cuenta con un instrumento poderoso que es el control político, pero que, en realidad, no llega mucho más allá.

Queda claro que la intención del Estatuto Orgánico, como lo expresó el exalcalde Castro, fue fortalecer la capacidad de gestión de la administración, que se tecnifica, y extraer del poder de los concejales las juntas directivas de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Visto desde la perspectiva empresarial, ello les garantiza a las empresas una mayor independencia de la actividad política proselitista de los concejales al interior de aquellas, y, desde la perspectiva de éstos, significó una pérdida en su capacidad de coger, no sólo al no tener ya una injerencia directa

en la toma de decisiones empresariales, sino también la dificultad de acceder a cargos para sus electores en las plantas de personal de las mencionadas empresas, o en otras instancias decisorias de la administración⁵⁸. Pero, al tiempo, ganaron independencia para ejercer de una manera más expedita su control político.

Tal vez se pueda resumir el espíritu del Estatuto en la siguiente frase: Normatizar, en función de la iniciativa del Alcalde Mayor; es una especie de réplica del modelo presidencialista que tiene el Estado en el nivel nacional, en el cual la iniciativa de los principales proyectos normativos es de competencia exclusiva del gobernante. En segundo lugar, no coadministrar, para hacer más técnica la administración. Y el principal rol que conserva el Concejo es el de ejercer con fuerza control político sobre el gobernante, a semejanza del papel que la Carta le otorga al Congreso de la República en relación con el Gobierno Nacional.

Y, siguiendo con el análisis de Guzmán al Concejo y a los concejales, la autora menciona otra actividad en la que los últimos han encontrado un importante nicho de acción: se trata de la “gestión” a favor de comunidades específicas, vinculadas a sus propias clientelas políticas, con el fin de obtener votos⁵⁹. Al respecto, valdrá la pena revisar las entrevistas hechas a los concejales José Juan Rodríguez, del Movimiento Nacional Conservador, y Germán García Zacipa, del Partido Liberal Colombiano.

⁵⁸ CASTRO, *Íbid.*, p. 7

⁵⁹ GUZMÁN, *Íbid.*, p. 157-159.

2.3 El reglamento interno del Concejo de Bogotá (Acuerdo 095/2003)

De acuerdo con el artículo 1, numeral 2, la Mesa Directiva del Concejo será renovada cada año, lo cual genera inestabilidad en las coaliciones que se conforman a su interior, tanto para apoyar, como para hacer oposición al Alcalde Mayor. Esta disposición se encuentra reiterada por la contenida en el artículo 9º, párrafo 1º, de acuerdo con la cual ningún miembro de la Mesa Directiva de la Corporación podrá ser reelegido durante el mismo período constitucional. También el artículo 9º establece que las comisiones permanentes también estarán conformadas por miembros elegidos para períodos de un (1) año. Esta regla impide que los concejales se especialicen por materias, lo cual redundará en una falta de profesionalismo temático de los miembros de la corporación⁶⁰.

De un estudio del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, puede concluirse que es absolutamente necesario que sea cuanto antes proferido otro acuerdo a través del cual se incorporen en la vida cotidiana de la corporación todas las instituciones contenidas en la Reforma Política y la Ley de Bancadas, para que su funcionamiento sea acorde con aquellas. El concepto de trabajo por bancadas debe ser totalmente

⁶⁰ Al respecto, consúltese a OSSA PARRA, Juan Pablo. Tesis de Maestría denominada *El Efecto de la Reforma Política de 2003 sobre los Partidos Políticos en el Concejo de Bogotá*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, Bogotá, 2005, p. 36.

transversal a dicho reglamento; sólo en esta medida se promoverá con eficiencia y eficacia la actuación colectiva a través de las mismas, en lugar de la actuación individualista que en la actualidad impera.

En la actualidad cursa en el Concejo de Bogotá el proyecto de acuerdo “por el cual se modifica el Acuerdo 095 /2003, y se Ajusta a la Ley 974/2005”⁶¹. Dicho proyecto, en un texto que contiene 27 artículos, sólo incorpora un corto título a través del cual se incorpora la definición de bancada, las intervenciones de las bancadas, el tiempo de intervenciones y la programación preferente para discutir artículos presentados por las bancadas. Pero, en realidad, el grueso del proyecto de acuerdo se dedica a otros asuntos procedimentales del Concejo que continúan dándoles un gran protagonismo a los concejales individualmente considerados.

No se advierte, pues, un claro interés de la corporación por ponerse en concordancia con las nuevas definiciones constitucionales y legales para hacer más ordenado, coordinado, articulado, coherente y consistente el funcionamiento de las bancadas de los partidos y movimientos a su interior. La normatividad existente en el Concejo no contiene suficientes incentivos para la acción colectiva de los miembros de las diferentes bancadas, lo cual hace prever que durante mucho rato continuarán prevaleciendo las conductas individualistas, léase no cooperativas, de las concejalas y los concejales en las discusiones y definiciones de los asuntos relevantes de la ciudad.

⁶¹ Proyecto de Acuerdo N° 161/2006, presentado por el Honorable Concejal Orlando Parada Díaz.

CAPÍTULO III

LA REFORMA POLÍTICA Y SUS INSTITUCIONES PARA LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

Como atrás se señaló, lo que se buscó con la Constitución Política era abrir el sistema político colombiano, esto es, salir del bipartidismo existente desde hacía cuatro décadas, para llegar a otro multipartidista. Sin embargo, durante los noventa hubo una exagerada irrupción de organizaciones que generó gran fragmentación e, incluso, un enorme riesgo de falta de legitimidad, habida cuenta de la baja representatividad de los partidos y movimientos. En el Capítulo IV se observará cómo en el Concejo de 1988, para 20 curules, hubo 16 listas que en realidad sólo representaban a 7 organizaciones. Para el año 2000 tenían presencia 21 organizaciones políticas con 41 listas, lo cual se acompañaba con la presencia atomizada de 51 en el Senado de la República.

Fue entonces cuando se comenzó a plantear la necesidad de que el país, sin volver al bipartidismo excluyente, tuviese organizaciones fuertes y lograra superar la época de las denominadas *microempresas electorales* y las *organizaciones de garaje*, para dar paso a verdaderos partidos institucionalizados, organizados, representativos.

En el año 2003 se expidió el Acto Legislativo 01, por medio del cual se adoptó la Reforma Política Constitucional⁶¹. Dicha norma modificó los artículos 107, 108, 109, 111, 112, 125, 160, 161, 258, 263, 264, 266 y crea el 263^a, tocando temas tales como el derecho a organizar partidos; personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; el acceso a los medios de comunicación; el derecho a ejercer la oposición; la votación de los proyectos de ley; las discrepancias de las cámaras respecto de los proyectos de ley; el derecho al voto y el deber del mismo; la participación en los procesos de elección popular; la adjudicación de curules mediante la cifra repartidora; el voto preferente; el Consejo Nacional Electoral; y la elección del Registrador Nacional del Estado Civil.

La perspectiva asumida por el Acto Legislativo es la de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos a participar en la política en forma organizada. Frente a la redacción inicial que tenía la Carta, lo que se observa en esta iniciativa es la preocupación por dotar a las personas y a las colectividades de instrumentos concretos para el ejercicio de tales derechos, más allá de los primeros enunciados generales que se habían acordado en 1991. Pero no sólo esto; también se trataba de encontrar un punto medio de multipartidismo, que se apartara, tanto del bipartidismo estrecho del Frente Nacional, como de la enorme atomización de la década anterior.

⁶¹ República de Colombia, Secretaría del Senado. *Compendio Legislativo.htm*.

Otro elemento importante de resaltar es que los mecanismos de democracia directa adoptados para la vida política colombiana en general, que aparecen en los artículos 40 y 103, y que implican un desarrollo de los principios de soberanía popular derivados del preámbulo y los artículos 1º, 2º y 3º, fueron ahora tomados para generar condiciones de democracia interna en las colectividades políticas, como por ejemplo el caso de las consultas populares y consultas internas.

En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo⁶², los aspectos centrales fueron los siguientes: Con respecto al árbitro del juego político, despolitización de la organización electoral; en cuanto a los jugadores, partidos, no avispas; frente al Congreso, más representativo y transparente; en relación con el presupuesto, no a los cupos de los congresistas, pero también a los del gobierno; y sobre los corruptos, muerte civil.

Específicamente en el tema de los partidos y movimientos políticos, los aspectos relevantes contenidos en dicha exposición de motivos fueron éstos: Condiciones más exigentes para crearlos; listas y candidaturas únicas; umbral; cifra repartidora; democracia interna obligatoria para definir candidaturas y autoridades de las

⁶² República de Colombia, Senado de la República. Gaceta N° 303 de 2002 del Congreso. *Proyecto Reforma Política. Acto Legislativo N° 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado.*

organizaciones; y régimen serio de bancadas partidistas en las corporaciones públicas⁶³.

3.1 Dimensiones de la reinstitucionalización

Es evidente que en la Reforma lo que se pretende es que los partidos políticos, además de tener personería jurídica, tengan también reglas claras que definan la forma como sus miembros y la prohibición de que las personas, especialmente sus representantes ante las corporaciones públicas, pertenezcan a varios partidos. Igualmente busca que haya mecanismos democráticos al interior de las organizaciones políticas, de tal manera que sus miembros tengan claro cómo pueden expresarse, opinar y participar en la toma de decisiones internas. Es ésta la **dimensión intrapartidaria**.

Por supuesto, si se parte de que las organizaciones políticas deben institucionalizarse, también se establece que puedan actuar frente a las otras con las cuales compiten: Acceder a los medios de comunicación, ejercer la oposición, participar en las mesas directivas de las corporaciones públicas y, algo muy importante, tener derecho a la

⁶³ Al respecto, véase HOLGUÍN CASTILLO, Jimena. *La Reforma de 2003: La Tensión entre Abrir y Cerrar. El Sistema Político Colombiano*. En HOSKIN, Gary y GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel, Compiladores. *La Reforma Política de 2003. ¿La Salvación de los Partidos Políticos Colombianos?* Uniandes-CESO. Bogotá, 2006, pp. 45-54.

financiación de sus actividades, al menos parcialmente. Es ésta la **dimensión interpartidaria** a la que alude el mencionado autor. Las siguientes son las principales dimensiones definidas en la Reforma Política en torno a la reinstitucionalización de los partidos y movimientos políticos:

Derecho a la organización política: El artículo 1º, que modifica el artículo 107 de la Carta, garantiza el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse y desafiliarse de los mismos. La norma proscribela adscripción simultánea a varias organizaciones. También dispone la obligatoriedad de que las organizaciones establezcan en sus estatutos mecanismos la democracia interna y, entre ellos, prevé la posibilidad de mecanismos de democracia participativa, como la consulta interna o la consulta popular para la elección de los candidatos. Igualmente se reconoce el derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y participar en eventos políticos.

Personería jurídica y participación electoral: El artículo 2º, que modifica el 108, establece el derecho de las organizaciones políticas a tener una personería jurídica, siempre que hayan obtenido como mínimo el 2% de la votación nacional en elecciones para Congreso y el 50% del cuociente en las demás corporaciones públicas. Se busca que las organizaciones, para llegar al Congreso, tenga representatividad. Sobre ello, se presentó una gran discusión entre el derecho de existencia de las organizaciones minoritarias y, por el otro lado, la proscripción de las

microempresas electorales. La fórmula salomónica encontrada fue la de un relativamente bajo umbral, que es el antes indicado.

Se disponen las condiciones para inscribir candidatos y se establece que quienes resulten elegidos a una corporación pública por una misma organización, deberán actuar como bancada, en los términos que defina la ley, y de conformidad con procedimientos democráticos de toma de decisiones. Pero, al mismo tiempo, la norma prevé la posibilidad de la objeción de conciencia para que un miembro de bancada se aparte de la decisión adoptada colectivamente por ésta. No obstante, se dispone que cada partido debe decidir sobre qué asuntos no aceptará dicha objeción, así como las sanciones que aplicará a quienes se aparten de ello, incluida la expulsión y la pérdida del derecho al voto por el resto del período. Por último, la norma permite la reagrupación de otras más pequeñas o, incluso, la sumatoria de las colectividades que sigan a varios congresistas.

Financiación de los partidos y movimientos políticos: El artículo 3º, que modifica el 109 de la Carta, establece la concurrencia estatal en la financiación de las organizaciones con personería jurídica, mediante el sistema de reposición de votos depositados, ello dependiendo del número obtenido, que deberá estar por encima de lo que indique la ley. Quiere decir lo anterior que, contrario a lo que muchos sectores políticos aspiraban, las campañas no van a ser totalmente financiadas por el Estado, sólo en forma parcial. Esta determinación recibió muchas críticas, dado que mantiene

una situación de desequilibrio entre los candidatos que representan los intereses del empresariado y la población de altos ingresos, versus quienes lo hacen con los trabajadores, grupos étnicos y en general familias de bajos ingresos. También se ha criticado, teniendo en cuenta los riesgos que se seguirían presentando de que en las campañas ingresen fondos de dudosa fuente. La norma también permite que la ley establezca unos toques de gastos en las campañas, cuya violación hacia el futuro implicará la pérdida de investidura. Los partidos y movimientos estarán obligados a rendir públicamente cuentas sobre el origen, volumen y destino de sus ingresos.

Acceso a medios de comunicación: Se garantiza el acceso a los medios de comunicación, para lo cual el Estado costeará los espacios publicitarios e institucionales de radio y televisión; el artículo 4º, que modifica el 111, establece el derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en los términos definidos por la ley. Igualmente, para ejercer el **derecho a la oposición**, contenido en el artículo 5º, que modifica el 112, se tiene la posibilidad de usar los medios de comunicación social del Estado y de aquellos que usen el espectro electromagnético.

Derecho a ejercer la oposición: Además de lo anterior, las organizaciones políticas pueden acceder a la información y a la documentación oficial, así como hacer parte de las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en éstos. El proyecto parte de reconocer que requisito crucial de la democracia es la

diferenciación que debe haber entre el gobernante elegido y el que se encuentra por fuera del poder.

Sistema de lista única, umbral y cifra repartidora: Quizás la introducción de estas dos figuras, junto con la del voto preferente, constituyen los aspectos nodales de la reforma. Recuérdese que anteriormente, y desde comienzos del siglo XX, existía la figura del cociente y el residuo⁶⁴, acuerdo con cuya aplicación teníamos unas corporaciones conformadas principalmente por miembros elegidos por residuo y muy pocos por cociente; ello, porque las organizaciones se habían dado cuenta de que era más “eficiente” hacer operación avispa con varias listas, porque acceder a través del cociente requería demasiados votos. El resultado: Listas que habían obtenido una gran votación, pero que sólo habían logrado un escaño por cociente, al mismo tiempo que listas que habían obtenido ese mismo escaño con muy pocos votos, dada la figura del residuo. Por supuesto, esto había llevado a una gran dispersión en las organizaciones políticas y en el electorado, que castigaba a las organizaciones grandes y compactas, porque las llevaba a requerir una enorme votación para quedar en iguales condiciones con las organizaciones pequeñas.

⁶⁴ No es una coincidencia el hecho de que una de las principales motivaciones que tuvo la Guerra de los Mil Días fue aquella consistente en que en el sistema electoral colombiano de finales del siglo XIX no existía la posibilidad de que las minorías estuviesen representadas en las corporaciones públicas. Al respecto, consúltese a JARAMILLO, Carlos Eduardo. *Los Guerrilleros del Novecientos*. CEREC, Bogotá, 1991.

El nuevo sistema, establecido en el artículo 12, que modifica el artículo 263 de la Carta, consiste, por un lado, en que cada organización presenta lista única, lo cual da al traste con la denominada “operación avispa”. En segundo lugar, se establece un umbral de 2% de los sufragados al Senado de la República o al 50% del cuociente en las demás corporaciones públicas, lo cual implica una barrera de acceso a las organizaciones demasiado pequeñas. En tercer lugar, dispone el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen el umbral.

Y el Acto Legislativo crea un nuevo artículo, el 263A, para reglar la cifra repartidora, la cual resulta de dividir sucesivamente entre uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor es exactamente la cifra repartidora y cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos. Este sistema acaba con la inequidad resultante del sistema de cuociente y residuo, pues pone a todas las listas participantes en condiciones de absoluta igualdad, una vez logrado el umbral por todas ellas. También premia a las que tienen una mayor votación y es por esta razón que estimula el fortalecimiento de las organizaciones.

Se habló atrás de que cada organización sólo puede presentar una lista para cada corporación pública, decisión ésta que será determinante en nuevas formas de aglutinación de las organizaciones políticas, dado que la denominada *operación*

avispa consistía en que un mismo partido avalaba diferentes listas; tal estrategia queda por ahora proscrita.

Con respecto a la lista, la Reforma consagró dos formas de conformación de esa lista: Una primera, que es la de lista cerrada, en la cual la organización ordena la lista y el elector vota por ella, de tal manera que, sólo en el momento en que el primer renglón logra la cifra repartidora, comienzan a hacerlo, en forma descendente, uno a uno los demás renglones. Y una segunda, en la cual, aunque existe lista definida por la organización política, el elector puede votar por cualquiera de los renglones de ella; es decir, en este último caso es el electorado el que la “ordena” a través de la votación; ello, porque la asignación de curules, dentro de los miembros de la lista, se hará en orden descendente, de conformidad con el número de votos que cada uno de ellos haya obtenido.

De alguna manera, aunque el voto preferente tiene la ventaja de que deja por las decisiones en manos del electorado, en la lista con voto preferente cada miembro de la lista compite con los demás y, en esa medida, la lista no es tan compacta como la cerrada.

Evidentemente, la Reforma Política, en lo poco que llevamos de su vigencia, ha servido para el reagrupamiento de las organizaciones políticas. En el capítulo siguiente se mostrará su incidencia en la conformación del Concejo de Bogotá.

3.2 La Ley de Bancadas (Ley 974/2005)

Aunque con múltiples dificultades, por fin, en el año 2005, fue expedida la Ley de Bancadas, que continúa con el proceso de reinstitucionalización de las organizaciones políticas; ésta, por un lado, ratifica la prohibición de la doble militancia por parte de los miembros de las corporaciones públicas y, por el otro, obliga a los miembros de una corporación que pertenezcan a una misma organización política, a actuar en grupo y coordinadamente, a utilizar mecanismos democráticos para tomar decisiones en las corporaciones públicas, a presentar proyectos de ley, a estar representadas en las mesas directivas de las comisiones. La ley definió como excepción la objeción de conciencia, además de otras circunstancias que no fueron avaladas por la Corte Constitucional.

La alta corporación, al declarar una constitucionalidad parcial, consideró que el constituyente consagró la actuación en bancadas políticas al interior de las corporaciones públicas, con una excepción relativa a **asuntos de conciencia**, avalando la autonomía que deben tener las organizaciones para reglamentar a su interior dicha materia. En sentido diferente se pronunció frente al señalamiento de razones de *conveniencia política, trámite legislativo o de controversia regional*. Consideró que como excepción a la actuación en bancada, son violatorias del

mandato constitucional, habida cuenta de su **generalidad y ambigüedad** convierten en regla general la actuación individual, lo cual a todas luces va en contra de la actuación en bancada y, por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 108 de la Carta⁶⁵.

No obstante la decisión de la Corte, se espera que la objeción de conciencia no se convierta en la hendidura por la cual se puedan evadir los miembros indisciplinados de las bancadas políticas.

La ley reconoce el derecho de las bancadas a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; presentar mociones de cualquier tipo; hacer interpelaciones; solicitar votaciones nominales o por partes y postular candidatos. Ello, sin perjuicio de las facultades o atribuciones que tienen los miembros de la respectiva corporación, individualmente considerados, lo cual también se puede constituir en otro obstáculo.

La Ley establece que los partidos definan en sus estatutos las reglas de juego que deberán ser aplicadas a sus bancadas. Ello incluye régimen de sanciones, incluida la expulsión y la pérdida del derecho al voto de los miembros respectivos, por la violación a lo estatuido y por la inasistencia a las reuniones de bancada.

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Comunicado de prensa octubre 18 y 19 de octubre de 2006. Expediente D-6235, Sentencia C-860/06. Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

También establece que los miembros de las bancadas no podrán renunciar a sus respectivas organizaciones, so pena de incurrir en violación al deber de respetar las mismas y, en consecuencia, ser sancionados.

Asimismo, consagra la obligación de que las bancadas se reúnan al menos mensualmente, se tengan en cuenta sus proyectos, se dispongan sillas por cada una de ellas en las respectivas corporaciones públicas y sus voceros tengan turnos para intervenir en relación con los proyectos. Sin embargo, también se prevé que tengan turnos los miembros que no tengan condición de voceros, lo cual también le quita pertinencia a la disposición.

Por último, el artículo 19 dispone que la Ley 974 es aplicable a las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales. Es por ello que tiene vigencia en el Concejo de Bogotá.

Cuadro N° 1. Resumen de las dimensiones de la reinstitucionalización de los partidos y movimientos políticos a la luz de la Reforma Política y la Ley de Bancadas

Prohibición de doble militancia
Mecanismos de conformación de listas para el Concejo
Inclusión de representantes de sectores sociales
Caracterización de listas (cerradas, con voto preferente)
Financiación de las campañas al Concejo
Rendición de cuentas de las bancadas y/o de los concejales
Comportamiento de las bancadas y de los concejales en relación con la votación de proyectos de acuerdo relevantes, o posiciones en debates de control político
Discusiones internas de las bancadas
Vocerías de las bancadas
Promoción de las bancadas de mecanismos de participación ciudadana en torno a proyectos relevantes a control político sobre temas específicos
Reglas de actuación de bancadas
Sanciones de los partidos a los miembros de sus bancadas que no cumplan con las reglas de juego
Reuniones periódicas de bancadas
Acceso a medios de comunicación de las bancadas o de los concejales

3.2 El poder de representación

Obviamente cuando se habla de un sistema electoral o de una corporación pública, se hace referencia a escenarios y mecanismos de democracia representativa y ésta pasa por los partidos políticos, los cuales, como se afirmó atrás, constituyen una especie de puente entre la ciudadanía y el Estado. Si la Reforma Política hiciera una diferenciación entre partidos y movimientos, el concepto de representación cambiaría

su connotación porque en el segundo caso se trata, como quedó dicho atrás, de conglomerados amorfos, que no siempre responden a estructuras formales verticales, sino a dinámicas de red que actúan bajo nuevos esquemas de comunicación horizontal.

Si quisiéramos analizar el tipo de sistema electoral consagrado en la mencionada reforma, podemos afirmar que se ajusta al que Shugart caracteriza como de ***representación proporcional*** que, según el autor,

Promete consolidar el sistema partidista en ambas direcciones (intrapartidista e interpartidista). En la dimensión interpartidista sugerí que el número efectivo de partidos en Colombia podría disminuir más o menos cuatro, en relación con los ocho actuales. En la dimensión intrapartidista, la introducción de la combinación de votos implica una reducción del personalismo, incluso si se utiliza lista abierta (preferente)⁶⁶.

Cuando se habla de que la representación debe ser proporcional, lo que se busca es que la conformación de ese cuerpo se parezca lo más posible a la voluntad de las y los electores; vale decir, que debería haber una igual proporción en el porcentaje de votantes a favor de una opción y el porcentaje de curules obtenidas por dicha opción. Pero la Reforma Política ha ido aún más allá: Para dar al traste con la fragmentación, ha generado incentivos, a través del umbral y la cifra repartidora, para que los

⁶⁶ SHUGART, Matthew S. *Los Sistemas Electorales y su Efecto en la Conducata Política electora: Perspectivas de la Reforma Política Colombiana*. En RICODE ALONSO, Ana, Editora...., p. 207.

elegibles se aglomeren, los votantes también y la representación tenga más peso en las organizaciones que cumplan con esas dos condiciones: Alta agrupación de sus elegibles y alta concentración del electorado.

La representación proporcional en Colombia, gracias a la Reforma Política, ha hecho tránsito del mecanismo de cociente/residuo al de cifra repartidora. Veremos que el primero de los mencionados en realidad se había convertido en uno simplemente de residuos, dado que eran muy pocos los miembros que llegaban a la corporación por cociente y la casi totalidad accedía por residuo, de tal manera que la representatividad era marginal⁶⁷. Hoy no se tiene un doble parámetro –el cociente y el residuo–, sino uno solo que es la cifra repartidora, que hace más homogéneo el acceso a cualquier corporación.

⁶⁷ De acuerdo con el diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, *residuo* significa “Lo que queda de un cuerpo sometido a la combustión, la evaporación, etc.” A la luz de dicha obra, *residuo* es sinónimo de “desperdicio y sedimento”. Otro significado dado en el álgebra y la aritmética por el citado diccionario, “es el resultado de la operación de restar.” Y, consecuente con ello, es sinónimo de “resto”. De acuerdo con lo anterior, cuando en una corporación pública la casi totalidad de sus miembros es elegida por residuo, podríamos decir que los escaños fueron asignados por elecciones que se hicieron “al margen”, a partir de “restos de votaciones”, esto es, votaciones marginales.

CAPÍTULO IV

EL CONCEJO DE BOGOTÁ A LA LUZ DE LA REFORMA POLÍTICA: UNA CORPORACIÓN QUE SE CONFIGURA CON SUJETOS POLÍTICOS MÁS CLAROS

4.1 La cultura política en Bogotá

Es prácticamente un lugar común afirmar hoy que desde hace un poco más de una década las bogotanas y los bogotanos han venido recorriendo un camino de cierta madurez política que se expresa, por un lado, en las urnas, al elegir a sus últimos cuatro alcaldes. En tales oportunidades, la ciudadanía escogió candidatos por fuera de las grandes colectividades tradicionales y, además, parece haber habido una secuencia en la voluntad expresada en las urnas, de acuerdo con la cual se premió, en su orden, una opción cultural, otra gerencial y enfocada hacia la infraestructura, de nuevo la cultural y posteriormente una claramente social. Este proceso es evidente en las elecciones para la Alcaldía mayor de Bogotá; no así para el Concejo de la ciudad; acá siguen teniendo mucho peso consideraciones de orden corporativista, en unos casos, y clientelista, en otros. Ello, sin desconocer que en la elección de los miembros de la corporación también se manifiesta el denominado *voto de opinión*, *voto independiente*, o *voto calificado*.

En la ciudad, bastante más se ha analizado la cultura política de la ciudadanía que la de las concejalas y los concejales. Para una caracterización del concepto *cultura política*, partiremos de Velásquez, Losada y Sánchez, quienes, en una investigación sobre el estado del arte en torno a la cultura política en Bogotá, definieron

... como cultura política el conjunto de predisposiciones, creencias y sentimientos duraderos y genéricos (de las ciudadanas y los ciudadanos), en contraposición a las opiniones coyunturales, referidas aquéllas y éstas a cuestiones específicas del sistema político, sus políticas y sus autoridades⁶⁹.

Quiere decir lo anterior que se trata de la manera como las ciudadanas y los ciudadanos creen, sienten y están predispuestos a diferentes asuntos relacionados con el sistema político, a las políticas y a las autoridades.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 y del Estatuto Orgánico de Bogotá, ha habido cambios fundamentales en el sistema político de la ciudad y en la cultura política de las bogotanas y los bogotanos. Raul Velásquez los divide en dos

⁶⁹ VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, LOSADA LORA, Rodrigo y SÁNCHEZ, Carlos Ariel. *Cultura Política en Bogotá: Estado del Arte y Líneas de Investigación*. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL, Bogotá, 2003, Primera Edición, p. 40. LOSADA la define “como un conjunto de actitudes básicas y duraderas, con respecto al sistema político en su conjunto, a sus insumos y a sus productos, y con respecto al papel del propio yo en el mismo sistema”. *Bogotá: Sistema Político y Cultura Ciudadana*. En RICO DE ALONSO, Ana. *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*. IDCT, DAAC, Bogotá, Quebecor World Bogotá, S.A., 2003, p. 85.

grandes grupos: 1) los relacionados con el sistema político, el gobierno de la ciudad y la cultura política de sus élites; éstos conllevan a generar una nueva forma de administrar la ciudad, en la cual el Alcalde Mayor y el Concejo ejercen funciones y competencias de una manera más independiente, más transparente. Y 2) los relativos al sistema político y la cultura política de las bogotanas y los bogotanos en general⁷⁰; estos segundos se refieren a la creación de espacios de participación ciudadana.

Velásquez y otros, en la citada investigación sobre el estado del arte en torno a la cultura política en Bogotá, llegaron a las siguientes conclusiones sobre el tema⁷¹:

⁷⁰ VELÁSQUEZ, Raúl. *La Situación de la Cultura Política en Bogotá*. En RICO DE ALONSO, Ana. *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL. Bogotá, Quebecor World Bogotá S.A., 2003, Primera Impresión, p. 49.

⁷¹ VELÁSQUEZ y otros, *Cultura Política en Bogotá: Estado del Arte y Líneas de Investigación*. En *Aproximaciones a la Cultura Democrática en Bogotá*. Observatorio de Cultura Urbana, Editor, Bogotá, 2003, pp. 45-77. Se trata de un trabajo que los investigadores adelantaron para el Instituto Distrital de Cultura y Turismo; como se trataba de establecer el estado del arte sobre el tópico mencionado, los autores utilizaron como herramienta metodológica para sacar las conclusiones consignadas en el presente trabajo, la revisión exhaustiva de “los estudios más relevantes sobre Bogotá y una revisión de las principales intervenciones sobre la cultura política de los bogotanos (p. 45)”. Sobre cultura política, los autores se basaron en Cuellar (2000), Dávila y García (2000), Franco (1996), García (2001) y (2002), IDCT (1997) y (2002), Lemoine (1993), Pizano (2000), (2001), (2002), (2002a) y (2002b), Rubio (1997), Casas (1997), Aldana y Ossa (1999), Mockus y Corzo (2001), Perea (1998), Arturo (1994), Aljure, González y Mustacato (1986), Roa (1999), Gutiérrez (1994a), (1994b), (1995), (1997) y (1998), Castro (1995), Ceballos (1998), Cortés y Podlesky (2000), Salcedo (1998), Losada (1998). Sobre participación política electoral, se basaron en Gómez (1982), Sánchez (1981), Pinzón (1985) y (1989), Sánchez y Ungar (1987), Goueset (1988a) y (1988b), Blanquer (1990), Losada (1984) y (1994), Pinzón (1989), Carvajal (1994), Bustamante (1995) y (1998), Peña (1994), Lozano (1997), Zamudio (1997), Botero (1998), Santana (1998), Sandoval (2000), Muñoz (2001), Reyes (2001a) y (2001b), Duque (1985), Pérez (1998), Velásquez (1998), Naranjo (1997), Medellín (1998), García (2002), Reyes (2001a) y (2001b). Sobre participación política no-electoral, se basaron en Misión Bogotá Siglo XXI, Álvarez, Castillo y Villar (1998), Santana y Rodríguez (1990), conde y Santos (1994), Alfonso (1997), Bojacá (1993), Escobar, Molina y Ordóñez (1990), Gutiérrez (1998), López y Gutiérrez (1996), Tovar (1999), Bojacá (1993), Pedraza (2001). Sobre participación y evaluación de políticas públicas, se basaron en Pedraza (2001), Escallón y Sudarskiy (2001), Lizarazo y Burgos (2001), Pedraza (2001), Dávila y García (2000), Useche (2001), García (2002), Guarnizo y Santacruz (2000), Vargas (2000), Gutiérrez (1998), Peña (1996), Eslava (1991), Palacios (1992),

Cuadro N° 2. Cultura Política en Bogotá

<p>Conocimientos, actitudes, creencias, valores, percepciones, imaginarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actitudes de respaldo a la democracia política como forma de gobierno, en todos los estratos, edades y sexos. • Desconfianza generalizada frente al sistema político en general, particularmente frente a los políticos y sus partidos y, en su lugar, mayor presencia de autoidentificación como ciudadanos independientes o sin partido. • Precario conocimiento del sistema político de la ciudad, sus normas e instituciones. • Desconfianza mayoritaria entre los ciudadanos. • Prácticas clientelistas arraigadas en algunos sectores de la ciudad.
<p>Participación política electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abstencionismo. • Evolución en las preferencias. El bipartidismo perdió espacio en los 80 y, principalmente, en los 90. Las lealtades tradicionales, dieron paso a nuevas opciones en las cuales cuenta cada vez más el pragmatismo, que poco a poco suplanta los sentimientos partidistas. • Los dos partidos tradicionales son policlasistas. • El clientelismo⁷² no ha desaparecido en la ciudad; se ha vuelto más calculador y pragmático, según los resultados esperados.
<p>Participación política no-electoral (ONG's, movimientos sociales, protesta popular)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débil actividad asociativa, aunque mayor que en otras ciudades del país. • Aislamiento entre unas asociaciones y otras. • Inrupción significativa de las organizaciones de mujeres. • Desarrollo de asociaciones independientes de los aportes y acción gubernamental. • La protesta popular ha girado principalmente alrededor de problemas concretos y no ha presentado alternativas nuevas de sociedad, ni ha dado origen a nuevos partidos o movimientos políticos. • Ante la descentralización, no se ha registrado una disminución en la protesta local.
<p>Participación en la elaboración, implementación y/o evaluación de las políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la creación de espacios locales, ha habido un incremento en la participación en la formulación de políticas públicas.

Vargas (1997), Charry (1996), http://www.saludcapital.gov.co/cifras_locales.htm, Secretaría de Salud D.C. (2002)Castillo (1998). Sobre la cultura política de los sectores dirigentes, se basaron en García (2001) y (2002), Medellín (1998), Gutiérrez (1998), Gutiérrez (1998), Dávila y García (2000), Peña (1994), Alfonso (1997), Bojacá (1993), Conde y Santos (1994), Escobar, Molina y Ordóñez (1990), López y Gutiérrez (1996), Misión Bogotá Siglo XXI (1992), Santana y Rodríguez (1990), Tovar (1999)Agudelo Cañón (1999), Ocampo (1997), Hamburger (2001).

⁷² Sobre el clientelismo en Colombia, consúltense LEAL BUITRAGO, Francisco y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional*. UN Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá, TM Editores, 1994, Primera Reimpresión. Sobre el clientelismo en Bogotá, léase a GUTIÉRREZ S., Francisco. *La Ciudad Representada. Política y Conflicto en Bogotá*. IEPRI, TM Editores, Bogotá, 1998, Primera Impresión. Y véase también a RUBIO SERRANO, Rocío. *No hay Paraísos sino los Perdidos. Historia de una Red Clientelista en Bogotá*. Universidad Nacional-IEPRI, IDCT. Unibiblos, Bogotá, 2003.

- Los niveles de participación aún son muy bajos.
- Permanencia de prácticas clientelistas en los ejercicios de planeación.
- Desconfianza en la eficacia de participar.
- Percepción negativa de la política y los políticos.
- Desconocimiento de las instituciones representativas de la ciudad.
- Falta de apropiación de los canales de participación.
- Consideración de que participar implica altos esfuerzos que no generan resultados.
- Las necesidades de los grupos que participan se ven más reflejadas que las de aquellos que no están representados.
- Visión inmediateista del proceso.

Cultura política de los sectores dirigentes

- Atomización del voto por la proliferación de listas.
- Indisciplina en los partidos y movimientos políticos.
- Cambios en la política local, en razón de la creación de las juntas administradoras locales.
- Empleo de estrategias, como la operación avispa, para obtener curules con baja votación.
- Desarrollo de prácticas clientelistas para ganar votos.
- Aparición de candidatos “independientes” en las elecciones, con el fin de ganar electores pragmáticos y alejados de los partidos.
- Individualismo y ausencia de agendas temáticas de concejales.
- Falta de vocación de control político serio de los concejales.

De otro lado, la investigadora Lariza Pizano encontró que, independientemente de los motivos, los ciudadanos tienen hoy más interés por informarse sobre lo que sucede en la política de la ciudad y tienen más interés por participar en política. Al mismo tiempo, sienten cansancio frente a la política tradicional, que identifican con clientelismo⁷³.

Lo que se observa, entonces, es, por un lado, la incredulidad de la ciudadanía hacia los partidos políticos y sus dirigentes; y por el otro, la pervivencia de prácticas políticas obsoletas y desprestigiadas. También se observa cierto pragmatismo en un

⁷³ PIZANO ROJAS, Lariza. *Cambios en Bogotá y Cultura Política*. En *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*, p. 77. Este trabajo es el resultado de una investigación adelantada con grupos específicos con 59 participantes, en 10 reuniones.

sector del electorado, que le apuesta a resolver necesidades concretas a cambio de su voto. Al mismo tiempo, se advierte un interés creciente por participar en política, en un contexto de renovación de prácticas.

Una pregunta que surge es si, dada la desconfianza hacia los partidos y sus dirigentes, al tiempo de la autoidentificación y la independencia, no sería más viable fortalecer la cultura política en Bogotá a partir del fortalecimiento de los movimientos políticos, o de los movimientos sociales con actuación en la política. Pero acá se encuentra otra dificultad, puesto que también concluyeron los autores que el capital social en Bogotá es bajo, dada la débil actividad asociativa y el aislamiento entre unas organizaciones y otras.

Es éste un panorama ciertamente desalentador sobre el que los partidos y movimientos políticos deberían trabajar, especialmente avanzar en las nuevas reglas de juego definidas en la Reforma Política y la Ley de Bancadas, con el fin de revertir esta imagen que se tiene de ellos.

4.2 1988, 2000 y 2003: Tres momentos de la historia bogotana que dan cuenta de los cambios institucionales en el sistema político

En el presente acápite se pretende mostrar tres momentos diferentes de la conformación del Concejo de Bogotá, de acuerdo con las reglas de juego que en cada uno de ellos había en las elecciones: en 1988 –últimas elecciones antes de ser expedida la Constitución de 1991-, en 2000 –últimas elecciones antes de ser expedida la Reforma Política- y en 2003 –únicas elecciones que se han llevado a cabo bajo la vigencia de la Reforma-. Igualmente, se quiere explorar en torno a las relaciones que se tienen entre el Concejo y los concejales con otros espacios ciudadanos.

Habida consideración de que interesa saber cómo era el Concejo de Bogotá para la época anterior a la Carta Política, como antesala al análisis electoral de esos tres momentos históricos, se consignan a continuación las anotaciones que el Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán hizo en un estudio denominado Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997, sobre sus transformaciones: Algunas corrientes políticas incrementaron su participación, al tiempo que el monopolio bipartidista disminuyó. La tendencia a la dispersión de listas fue un hecho continuo y creciente, en especial en los partidos tradicionales, atomizados en microempresas electorales. El liberalismo, aunque continuó siendo la fuerza mayoritaria, comenzó a declinar al final de este período. El conservatismo, segunda fuerza electoral, también presentó un decrecimiento constante a partir de

1988. Y, aunque minorías como las indígenas lograron espacios en la corporación, no se llegó a poner en peligro la supremacía de los partidos tradicionales⁷⁴.

4.2.1 Resultados electorales Concejo Bogotá 1988

Las de 1988 fueron ciertamente unas elecciones atípicas, dado que coincidieron con las primeras en las que se eligieron popularmente alcaldes municipales. Sin embargo también nos muestran el mapa político del Concejo de Bogotá en época de vísperas del proceso constituyente. En dicha oportunidad, los liberales presentaron un número de listas (22) superior al número de escaños en el Concejo (20), incluida 1 del Nuevo Liberalismo, al tiempo que los conservadores presentaron 20, la Unión Patriótica 1 y en la categoría “otros” fueron presentadas 14; quiere decir que, para un total de 20 escaños, hubo 57 listas. En este año, el liberalismo, con sus diferentes listas no sólo perdió la alcaldía ante la candidatura de Andrés Pastrana Arango, sino que también perdió la mayoría en el Concejo de Bogotá, no obstante haber obtenido una mayor votación que los conservadores; fue tal su fragmentación que ni siquiera el sistema

⁷⁴ INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN. *Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997*. IDCT. Prensa Moderna, Bogotá, 201, Primera Edición, pp. 241-242.

de residuos fue suficiente para mantener su statu quo. Como correlato, el comportamiento de los conservadores fue el más alto de la época⁷⁵.

Ahora bien; en cuanto a su conformación, el Concejo quedó con un 33.22% de liberales, 18.39% del Nuevo Liberalismo, 25.50% de conservadores, 17.48% de movimientos cuyo origen no se sabe a ciencia cierta a cuál de los dos partidos tradicionales corresponde (Unión Cívica e Integración Cívica Popular) y tan sólo 5.51% de la izquierda. Si se sumaran los votos “útiles” de los liberales y del Nuevo Liberalismo, se tendría un 51.61%, lo cual les daba la mayoría absoluta de la corporación.

Como se puede observar en la tabla, no obstante el número de listas, en realidad hay dos grandes grupos correspondientes a los dos partidos tradicionales que conforman la corporación pública. La segunda característica es la enorme dispersión de los elegidos, según proveniencia de lista; es así como sólo tres listas (Nuevo Liberalismo, Unión Cívica y Partido Liberal), tuvieron número plural de miembros elegidos, en cada caso con un grupo muy pequeño, en su orden 3, 2 y 2 y la única lista que obtuvo más del 10% de los votos válidos fue el Nuevo Liberalismo. Es evidente la importancia política que en ese momento tenía dicha organización para la Capital.

⁷⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN. *Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997*. Talleres Prensa Moderna, Cali, 2001, Tomo II, pp. 103 y ss.

Las restantes trece listas sólo accedieron al Concejo con un miembro elegido y con una participación inferior en todos los casos al 6% del total de la votación útil.

En relación con los partidos tradicionales, David Roll afirma que en el Concejo se mantuvieron mayorías liberales, pero sus candidatos evitaban ser identificados con el partido⁷⁶. Y, sobre los conservadores, dice el autor que no tenían posibilidad desde hacía varios períodos de alcanzar la alcaldía y su representación en el Concejo era reducida⁷⁷; en esta ocasión lograron, en sus distintas vertientes, 6 curules.

Cuadro N° 3. Resultados electorales Concejo Bogotá 1988

Organización Política	Curules	Votos	% en Votos	Listas Ganadoras
Nuevo Liberalismo	3	134,438	18.39	1
Unión Cívica	2	82,329	11.26	1
Partido Liberal	5	241,205	33.12	5
Integración Cívica Popular	1	45,451	6.22	1
Partido Conservador	5	140,762	19.38	5
Unión Patriótica	1	40,266	5.51	1
Mov. Nacional Conservador	2	44,731	6.12	1
TOTAL VOTOS "ÚTILES"	20	730,992	100	16

Fuente: Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997.

⁷⁶ ROLL, *Íbid*, p. 177. El autor menciona como ejemplos, a Enrique Peñalosa y María Emma Mejía, ambos candidatos a la alcaldía y el primero alcalde 1998-2000.

⁷⁷ ROLL, *Íbid*, p. 211.

4.2.2 Resultados electorales Concejo Bogotá 2000

Para 2000, en el escenario de una corporación conformada por 42 curules, se presentaron 227 listas⁷⁸, lo cual significa una verdadera explosión. De ellas, 41 resultaron ganadoras, con una altísima dispersión de los liberales (17 listas) y los conservadores (17), principalmente, al tiempo que sumados los independientes (3), los cristianos (3) y la izquierda (2) tuvieron una precaria participación. Nótese que sólo 1 lista obtuvo número plural de curules⁷⁹; esto muestra la atomización a la que había llegado el sistema político colombiano, habida cuenta de la denominada “operación avispa” que incentivaba el régimen electoral imperante en el lapso comprendido entre la Constitución de 1991 y la Reforma Política.

Analicemos un poco los niveles de representatividad de las concejales y los concejales: la lista del movimiento Dejen Jugar al Moreno, con una votación de 60,121 votos, sólo eligió 2 escaños. El movimiento Vía Alterna, con 41,070 votos, sólo eligió un escaño. Sólo dos listas, una de las del Partido Liberal Colombiano y otra del Partido Nacional Cristiano, estuvieron en el rango entre los 30,000 y los 40,000 votos; sin embargo, cada una de ellas sólo eligió un escaño. Cuatro listas se ubicaron en el rango entre los 20,000 y los 30,000 votos y cada una de ellas sólo

⁷⁸ Fuente: Página web Registraduría Nacional de Estado Civil.

⁷⁹ Movimiento Dejen Jugar al Moreno.

eligió un escaño⁸⁰. Ocho listas se ubicaron en el rango entre los 15,000 y los 20,000 votos y cada una de ellas sólo eligió un escaño. Y, por debajo de los 15,000 votos hubo 26 listas eligiendo sendos escaños; dentro de éstos, 16 tuvieron menos de 12,000 votos y, a su vez, dentro de estos últimos, tres tuvieron menos de 11,000. Entonces, mientras las listas de los movimientos Dejen Jugar al Moreno y Vía Alterna, con aproximadamente 60,000 y 40,000 obtuvieron 2 y 1 curules, respectivamente, hubo tres listas que eligieron curules tan sólo con menos de 11,000 votos cada una. Esta situación, no sólo era funesta desde el punto de vista de la desproporción en la representación, sino que también es el espejo de la enorme fragmentación del sistema de partidos en Bogotá.

Pero, y esto es lo peor, esta situación no es una muestra de multipartidismo; todo lo contrario: para la época, la conformación del Concejo de Bogotá continuó estando mayoritariamente en manos de las diferentes facciones de los dos partidos tradicionales: 41.86% de curules obtenidas por facciones conservadoras (18, incluidos los dos del movimiento Dejen Jugar al Moreno) que arrojaron un 38.21% de la votación; 39.53% de curules obtenidas por facciones liberales (17) que arrojaron un 36.99% de la votación; 6.97% de curules obtenidas por los independientes (3) que arrojaron una votación del 8.41%; 6.97% de curules obtenidas por fuerzas cristianas (3) que obtuvieron el 9.04% de la votación; y 4.65% de curules obtenidas por la izquierda (2) que arrojaron un 7.34% de la votación. Consecuentemente, para el año

⁸⁰ Movimiento Nueva Colombia, ASI-ANUPAC, MIRA y Movimiento Nacional Conservador.

2000 la corporación continuó siendo en un 81.39% bipartidista y un 18.61% logró quedar en manos de organizaciones que no se presentaban a nombre de los dos partidos tradicionales, pero que de ellos tan sólo el 4.65% pertenecía a la izquierda. Era ésta una conformación similar a la del período anterior.

Nótese que el peso en porcentaje de la presencia efectiva de las fuerzas de izquierda y de los grupos cristianos en la corporación, es menor que el porcentaje de su votación: las primeras, sumadas obtuvieron el 7.34% de la votación y sólo accedieron a 4.65% de los escaños, al tiempo que las segundas sumadas obtuvieron el 9.04% de la votación, pero sólo alcanzaron el 6.97% de escaños. Similar proceso vivieron las fuerzas independientes, que con un 8.41% de la votación, sólo accedieron al 6.97% de los escaños de la corporación. Por supuesto, todas estas disminuciones fueron a favor de las facciones conservadoras y liberales que, en contraste, respectivamente, con un 38.21% de votos las primeras, obtuvieron 41.86% de escaños y, con un 36.99% de votación las segundas, obtuvieron un 39.53% de escaños.

Vale la pena resaltar que las fuerzas más beneficiadas fueron las múltiples facciones conservadoras y liberales, dado que lograron presencias corporativas mayores a sus votaciones: así, las 18 listas conservadoras, con un 38.21% de la “votación útil”⁸¹,

⁸¹ En el presente trabajo se utiliza la expresión *utilidad de la votación* para denotar todos aquellos votos válidos que lograron elegir efectivamente a un miembro del Concejo de Bogotá. Por el contrario, se dirá que un porcentaje de la votación no fue útil, para caracterizar aquella que fue emitida por candidatas o candidatos que no resultaron elegidos. Un sinónimo sería *votación perdida*.

obtuvieron un 41.86% de los escaños (aún con la abultada votación obtenida por la facción del movimiento Dejen Jugar al Moreno); y las 17 listas liberales, con un 36.99% de la “votación útil”, obtuvieron un 39.53% de los escaños.

En contraste, las dos listas de la izquierda, que sumaron un 7.34% de la “votación útil”, tan sólo lograron el 4.65 de los escaños; así mismo, las tres listas cristianas, que sumaron el 9.04% de la “votación útil”, sólo alcanzaron el 6.97% de escaños. Por último, las tres listas independientes, que sumaron un 8.41% de la “votación útil”, tan sólo lograron un 6.97% de los escaños.

Es importante tener en cuenta que, de un total de 1'261,249 votos válidos (sin contar los votos en blanco), sólo tuvieron “utilidad”, es decir, lograron elegir candidatos efectivamente 710,449, es decir, 56.33%.

Cuadro N° 4. Resultados electorales Concejo Bogotá 2000

Organización Política	Curules	Votos	% en Votos	Listas Ganadoras
Movimiento Dejen Jugar al Moreno	2	60,121	8.58	1
Movimiento Vía Alterna	1	41,070	5.86	1
Partido Liberal Colombiano	11	171,184	24.44	11
Partido Nacional Cristiano	1	31,414	4.86	1
Movimiento Nueva Colombia	1	24,476	3.49	1
ASI-ANUPAC	1	21,926	3.13	1
Movimiento Independiente de Renovación	1	20,700	2.96	1
Movimiento Nacional Conservador	5	65,913	9.41	5
Popular Colombiano	3	57,498	8.17	3
Partido Liberal Colombiano – Partido Viraje Social	1	15,277	2.18	1
Partido Liberal Colombiano – Cambio Radical	1	15,199	2.17	1
Movimiento Cívico Independiente	1	15,099	2.17	1
Partido Conservador Colombiano	5	64,475	9.21	5
Movimiento Convergencia Ciudadana – Partido Viraje Social	1	13,378	1.91	1
Movimiento Apertura Liberal	1	13,263	1.89	1
Movimiento de Salvación Nacional	1	12,590	1.8	1
Movimiento Unión Cristiana	1	12,136	1.73	1
Movimiento Ciudadano	1	11,725	1.67	1
Unión Patriótica	1	11,083	1.58	1
FP-PLC-PCC-Cambio Radical	1	11,058	1.59	1
Partido Viraje Social	1	10,750	1.53	1
TOTAL VOTOS “ÚTILES”	42	700,335	100	41

Fuente: Organización electoral.

Hasta este año, el resultado de la expedición de la Carta Política, estatuto que propendía por un sistema multipartidista, había fracasado. No sólo no se había logrado tal cometido, sino que se había aumentado la atomización y consecuentemente la desinstitucionalización de las organizaciones políticas, en términos de su organización, coherencia y consistencia interna.

4.2.3 Resultados electorales Concejo Bogotá 2003⁸²

Son las de 2003 las primeras elecciones realizadas en el marco de la vigencia de la Reforma Política. Hay una primera dificultad para el análisis puesto que, dado el realinderamiento de las organizaciones políticas colombianas, parece haber una tendencia al aglutinamiento de la derecha y la izquierda, en lugar del que antes existía entre liberalismo y conservatismo. Lo anterior no implica que los partidos tradicionales hayan desaparecido, pero sí es importante tener en cuenta que la polarización que vivió el país durante el primer período presidencial del Gobierno de Álvaro Uribe se vio exacerbada a raíz de la entrada en vigencia de la reelección presidencial. Fue a raíz de ello, aunado a la Reforma Política, que este nuevo agrupamiento tomó mayor fuerza.

Es en este contexto que se dio tal elección y los siguientes fueron sus resultados: Se presentaron 40 listas y de ellas 16 fueron ganadoras, arrojando un espectro conformado en un 23.99% de conservadores (10 curules) dispersos en 4 listas, 16.93% de liberales (8) en 1 lista, 15.83% del Polo Democrático Independiente (8) en 1 lista, 11.56% de Cambio Radical (6) en 1 lista, 8.97% Por la Bogotá que Queremos (4) en 1 lista, 8.37% de los grupos cristianos (3) en 3 listas y 14.39% otros partidos

⁸² ORGANIZACIÓN ELECTORAL, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Elecciones Octubre 25 y 26 de 2003. Elegidos para el Concejo de Bogotá, D.C. Página web.

(6). Si quisiéramos hacer el análisis entre pro-Uribe y anti-Uribe, tendríamos 16 en contra, 28 a favor y 1 neutral. No obstante, si se mira el apoyo que el Concejo ha dado a los proyectos de la administración Garzón, el resultado será otro. Tal aspecto será analizado en el siguiente capítulo. Lo cierto es que, en la actualidad, la tendencia mayoritaria en el Concejo de Bogotá es la conservadora, en sus diferentes vertientes⁸³.

El paso del Concejo 2000 al Concejo 2003 implicó pasar de un mapa político de 41 listas a 16; de supuestas 21 organizaciones con presencia en la corporación a 16. Esto, sin duda, representa un avance para la ciudad, porque muestra el interés de las colectividades políticas de agruparse, con el fin de contar con posibilidades reales de ser decisivas en la corporación. Ahora bien; si lo hicieron por convicción o por pragmatismo, aún no está claro. Sin embargo, el objetivo que se propuso la Reforma se cumplió: Disminuir la atomización y contar con unas fuerzas políticas más representativas del espectro político.

⁸³ Este hallazgo di fiere de la conclusión a este respecto arrojada por la investigación de Miguel García Sánchez sobre *La Reforma Electoral y su Impacto en las Elecciones Locales del 2003. Un Análisis de las Elecciones del Concejo de Bogotá*. En HOSKIN, Gary y GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel, Compiladores. *La Reforma Política de 2003 ¿La Salvación de los Partidos Políticos Colombianos?* Uniandes, CESO, Fundación Konrad Adenauer, Corcas Editores Ltda., Bogotá, 2006, pp.109-138. Para este autor, en las elecciones de 2000 y especialmente de 2003, la presencia bipartidista, especialmente conservadora, ha venido disminuyendo en el Concejo de Bogotá (p.119). Mi hallazgo, en lo que tiene que ver con la presencia de las facciones conservadoras en dicha corporación, ha venido creciendo de manera sostenida, incluídas las elecciones de 2000 y 2003, aunque también este trabajo concluyó que el bipartidismo había cedido espacios a terceras fuerzas en las elecciones de 2003, no en las de 2000.

Un segundo aspecto importante es el porcentaje de votos “útiles”: De una votación válida total de 1’671,572 (sin incluir los votos en blanco), 677,362 resultaron “útiles”, esto es, eligieron efectivamente; esto nos arroja un 58.47% de “utilidad” o efectividad. Este porcentaje, comparado con el 56.33% de 2000, significa un pequeño avance.

Veamos ahora, a la luz del número de votantes por cada organización política y de la cifra repartidora, cómo se comporta la *utilidad de voto*: Comencemos por el Partido Liberal; la lista de esta colectividad obtuvo 8 curules con 165,421 votos, es decir, cada curul requirió de 20,678 votos. El Polo Democrático Independiente obtuvo 8 curules con 154,714 votos, vale decir, que cada curul necesitó 19,339 votos. A su vez, los conservadores, con una votación adicionada de 234,454 en 4 listas diferentes, tan sólo obtuvieron 10 escaños. Esto es muy dicente: Con el pasado esquema, los conservadores se beneficiaban del sistema de cociente/residuo; en la medida en que no se unificaron en una sola lista, *perdieron* el equivalente a entre 3 y 4 curules, si las comparamos con las dos anteriores. Es muy significativo que, bajo este esquema, las facciones conservadoras hayan necesitado un número de 23,445 votos para lograr cada escaño, esto es, una cifra bastante superior a las de las organizaciones electoralmente unificadas. Puede observarse que, aunque el conservatismo viene ganando respaldo cada vez mayor en la ciudad, probablemente un mal cálculo electoral y la inexperiencia frente a las nuevas reglas de juego les hizo desperdiciar alrededor de 80,000 votos. Este dato es significativo porque las facciones

conservadoras, habida cuenta de la utilización de la “operación avispa” que les había venido siendo tan útil durante los períodos electorales de las dos últimas décadas, les había permitido una presencia bastante más significativa de curules frente a su porcentaje de votos; ello, en razón del sistema de cociente/residuo, en el que dichas facciones se beneficiaban de votaciones residuales para acceder al Concejo con bajas votaciones. Con las nuevas reglas de juego, ése ya no es el escenario, sino el contrario: se requiere que las diferentes facciones se unifiquen para que la *utilidad* de su votación sea mayor, esto es, obtengan más curules con igual número de votos.

Siguiendo con el planteamiento, Cambio Radical obtuvo 6 curules con 112,938; ello equivale a que cada escaño necesitó 18,823 votos. Por su parte, Por la Bogotá que Queremos consiguió 4 curules con 87,679; es decir, cada escaño requirió de 21,920 votos. El análisis para los grupos cristianos es similar al de los conservadores: Fueron 3 listas, de las cuales cada una obtuvo 1 curul; su votación adicionada ascendió a 81,421 votos que, si hubieran estado en una sola lista, probablemente hubiesen logrado 1 escaño más.

Por otro lado, si se hubiesen unificado los grupos uribistas más pequeños, esto es, Colombia Viva, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana y Vamos Colombia, con el mismo número de votos, 107,468, hubiesen obtenido el mismo número de escaños.

De otro lado, a fin de establecer diferencias entre lista cerrada y lista con voto preferente, aunque el nivel de utilidad de los votos no difiera significativamente de aquellos de otras listas con voto preferente (8.97% de votos versus 8.89% de curules), y por lo tanto no se puedan hacer aseveraciones contundentes sobre el impacto de una y otra, comparado el resultado de Por la Bogotá que Queremos con los del Partido Liberal, Polo Democrático y Cambio Radical, se pudo establecer que la primera logró un nivel menor de “utilidad” o “eficiencia” de la votación, puesto que, mientras requirió de 21,920 votos para lograr cada escaño, las otras, en su orden, sólo precisaron de 20,678, 19,339 y 18,823. Es procedente adjudicar esta diferencia a que la lista de Por la Bogotá que Queremos era cerrada y las otras abiertas y probablemente algunos votos de los primeros renglones terminaron perdiéndose porque no eran adjudicables a otros de dicha lista; y, al contrario, los electores no pudieron votar por los renglones preferidos por ellos. Es posible que se hayan perdido electores que no pudieron votar por un candidato que se encontraba en renglones que no tenían mayor opción, dado el ordenamiento dado por la organización a su lista.

En todo caso, aunque la composición del Concejo sigue teniendo un peso muy importante de las vertientes conservadora y liberal, también es cierto que la presencia de la izquierda, a través del Polo Democrático Independiente, nunca había sido tan alta durante el período estudiado. Tanto en 1988 como en 2000, la presencia de la

izquierda en la corporación había estado en alrededor del 5% y en la actualidad es del 17.77%, frente a un 15.83% de la votación.

Si quisiéramos observar el comportamiento del umbral, encontramos que, siendo éste de 15,751.78, de las 40 listas presentadas, sólo lo alcanzaron 17 y de éstas, 16 lograron escaños dado que cumplieron también con la cifra repartidora. Hubo 4 listas que, habiendo alcanzado el umbral, no llegaron a la cifra repartidora, dado que ésta se ubicó en un guarismo superior (20,124 votos)⁸⁴: el Nuevo Partido, Frente Social y Político, Opción Siete y Compromiso Cívico Cristiano-C4. Si se compara el efecto combinado del umbral y la cifra repartidora, encontramos que la menor votación “útil” fue de 21,289 del Movimiento Convergencia Ciudadana, mientras que en el período anterior sólo había habido 7 concejales electos con votaciones mayores a esta suma y 36 con cifras menores. Queda entonces clarísimo que la representatividad aumentó significativamente, lo cual por supuesto es sano para la democracia.

Y, sobre los factores que contribuyeron al éxito electoral de las listas presentadas al Concejo de Bogotá, en el contexto de la Reforma Política, vale la pena tener en cuenta la citada investigación de Miguel García Sánchez, en la cual menciona diferentes estrategias asumidas por las organizaciones políticas, con respecto a la conformación de sus listas, para ser exitosas en el logro de escaños en el Concejo de Bogotá. Así, según el autor, los conservadores y liberales priorizaron la presencia de

⁸⁴ GUZMÁN, Tania. *La Reforma Política y el Próximo Concejo de Bogotá*. www.univerciudad.net

concejales en ejercicio que buscaban su reelección; Cambio Radical, al no contar con trayectoria importante en la corporación, acudió a personalidades públicas no vinculadas con la actividad política, pero con suficiente reconocimiento público, que les permitiese arrastrar votación; A su vez, el Polo Democrático recurrió tanto a concejales en ejercicio como a figuras no políticas con reconocimiento público. En unas y otras estrategias, el punto central era la capacidad de arrastre de votación de las y los candidatos⁸⁵.

Vistos los resultados de las elecciones de 2003, se puede concluir que, frente a las elecciones de 1988 y 2000, en las cuales se advertía una clarísima tendencia a la fragmentación de los partidos políticos en Bogotá, claramente se logró revertir dicha tendencia hacia un reagrupamiento que condujo a un menor número de organizaciones, y éstas a su vez con mayor poder de convocatoria al electorado. Queda pendiente establecer si, además del efecto en la conformación de la corporación, también ha tenido un efecto importante en su funcionamiento. Éste será el tema del siguiente capítulo.

Vale la pena, también, comparar la conformación del actual Concejo de Bogotá con la del Senado en dos momentos: antes y después de 2003, esto es, 2002 y 2006. Sobre 2002, en el Senado tenían presencia 51 organizaciones. Para 2006, luego de las primeras elecciones para Congreso en vigencia de la Reforma Política, el Senado de

⁸⁵ GARCÍA SÁNCHEZ, *Íbid*, p. 115.

la República quedó compuesto por 12 organizaciones. Si comparamos la tendencia de esta última corporación, quizás el Concejo de Bogotá debió haber quedado conformado por un menor número de organizaciones. Pero, con todo, es innegable el proceso de compactación electoral por fuerzas políticas.

Entonces, lo que se observa es que en Bogotá, al igual que en la Nación, la Reforma ha tenido un efecto inmediato en la compactación de las organizaciones políticas que tienen presencia en el Concejo de Bogotá que, si lograra complementarse con el logro de los objetivos de la Ley de Bancadas, podría conducir a una futura consolidación de un sistema pluripartidista en la ciudad; que, dentro de una mayor diversidad ideológica que la que se observaba antes de la expedición de la constitución de 1991, se tenga certeza de que los partidos que intervienen en la escena pública sean colectividades en el sentido material, representativas y con reglas claras de juego acatadas por sus miembros.

Por último, en relación con la diferenciación entre partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanas y ciudadanos, los resultados fueron los siguientes: Los partidos que lograron presencia en el Concejo de Bogotá fueron Partido Polo Democrático Independiente, Partido Nacional Cristiano, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Colombia Democrática y Partido Cambio Radical Colombiano. Los movimientos que lograron presencia en el Concejo fueron Movimiento Unión Cristiana, Movimiento Nacional, Movimiento Equipo Colombia,

Movimiento Convergencia Ciudadana, Movimiento Colombia Viva y Movimiento MIRA. Los grupos significativos de ciudadanas y ciudadanos que lograron presencia en el Concejo fueron Unámonos con Fino, Por la Bogotá que Queremos, Dejen Jugar al Moreno y Vamos Colombia.

Pero recuérdese que la normatividad electoral no hace diferenciaciones en las reglas de juego entre unos y otros. Esta situación hace que se refleje en el accionar de unas y otras organizaciones, no sólo desde el punto de vista de los estatutos internos, sino también en relación con la actuación de las bancadas y, particularmente, con respecto a su relación con el electorado y los miembros de las organizaciones.

Cuadro N° 5. Resultados electorales Concejo Bogotá 2003

Organización Política	Curules	Votos	% en votos	Listas Ganadoras
Movimiento Colombia Viva	1	25,630	2.62	1
Movimiento Equipo Colombia	3	60,950	6.24	1
Por la Bogotá que Queremos	4	87,679	8.97	1
Movimiento Nacional	3	72,952	7.46	1
Partido Liberal Colombiano	8	165,421	16.93	1
Movimiento Unión Cristiana "UC"	1	22,953	2.39	1
Unámonos con Fino	1	33,265	3.40	1
Partido Conservador Colombiano	2	53,039	5.43	1
Dejen Jugar al Moreno	2	47,515	4.86	1
Vamos Colombia	1	21,424	2.19	1
Partido Colombia Democrática	2	39,125	4.00	1
Partido Polo Democrático Independiente	8	154,714	15.83	1
Partido Cambio Radical Colombiano	6	112,938	11.56	1
Partido Nacional Cristiano "PNC"	1	34,191	3.5	1
Movimiento MIRA	1	24,277	2.48	1
Movimiento Convergencia Ciudadana	1	21,289	2.18	1
TOTAL VOTOS "ÚTILES"	45	977,362	100	16

Fuente: Organización Electoral.

CAPÍTULO V

EL IMPACTO DE LA REFORMA POLÍTICA Y LA LEY DE BANCADAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO: UNA CORPORACIÓN QUE SE DEBATE ENTRE LA NUEVA Y LA VIEJA POLÍTICA

Hasta ahora se ha hecho un análisis sobre el impacto de la Reforma Política en la conformación del Concejo de Bogotá. Se pretende también estudiar su efecto en el funcionamiento del mismo, a través del comportamiento de los partidos y movimientos políticos y sus bancadas. Para tal efecto se observará la votación de unos y otros en la aprobación de proyectos de acuerdo relevantes, a partir de las actas respectivas, y también a partir de entrevistas estructuradas a concejales y concejales de diferentes colectividades políticas.

Igualmente se hará una revisión del acceso a medios de comunicación, con el fin de establecer el grado de institucionalización del sistema, visto desde este aspecto de la Reforma Política. Recuérdese que una de las dimensiones constitucionales de ésta es la garantía del acceso a dichos medios; es éste uno de los aspectos más importantes de la democratización del sistema político colombiano, pues se considera este derecho como uno de los que protegen el derecho a la libre expresión política. Ello, visto desde la perspectiva de las organizaciones políticas; pero también constituye una

protección al derecho a la libre información política por parte de las ciudadanas y los ciudadanos; y éste a su vez es complementario al derecho de unas y otros a formarse libremente un pensamiento político.

En las populosas sociedades contemporáneas, particularmente en ciudades como Bogotá, la libre expresión, en correlato con el libre acceso a la información, depende en un todo de los medios de comunicación. Es ésta una de las principales diferencias con las pequeñas comunidades democráticas de la Grecia antigua. Por tal razón, quien no aparezca en los medios expresando su pensamiento, casi podría asimilarse a quien no existe. De igual manera, una ciudadanía que sólo recibe información y expresión provenientes de ciertas fuentes, de ciertas tendencias, sencillamente no está realmente informada y, en consecuencia, no disfruta de la posibilidad de contar con todos los elementos posibles y necesarios para formarse una opinión seria sobre los hechos que suceden a su alrededor.

5.1 Votación de proyectos relevantes y posiciones en debates políticos. Las siguientes son las votaciones de los proyectos de acuerdo relevantes:

5.1.1 Proyecto de Acuerdo 089/2004, por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008,

Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión⁸²

De acuerdo con el Acta 27 del 29 de mayo de 2004, correspondiente a la sesión plenaria del Concejo, se dio lectura a la ponencia positiva unificada de los concejales Soledad Tamayo (Movimiento Nacional) y José Juan Rodríguez Rico (Movimiento Nacional), la cual fue “aprobada de manera unificada”, dejando constancia del voto negativo del concejal Francisco Noguera (Movimiento Nacional). El concejal Alfonso Prada, a nombre de la bancada de Por la Bogotá que Queremos, dejó constancia del voto negativo a los artículos 9, 10, 15 y 28 del proyecto de acuerdo. El concejal Álvaro Argote, a nombre de la bancada del Polo Democrático, hizo lectura de una constancia, cuyo texto no fue transcrito. El concejal Gustavo Páez dejó constancia de su voto positivo y explicó las consideraciones del Grupo Cristiano (Movimiento Unión Cristiana). El concejal Mario Suárez Melo dejó constancia de la bancada de Cambio Radical de su apoyo a la política social de la presente administración y dejó cinco puntos de advertencia y doce que no compartieron. Intervinieron, además, los concejales Luis Fernando Olivares (Movimiento Colombia Viva), Fernando López Gutiérrez (Movimiento Equipo Colombia), Hugo Patiño (Dejen Jugar al Moreno), Isaac Moreno De Caro (Dejen Jugar al Moreno), María Victoria Vargas S. (Partido Liberal Colombiano), Jorge Durán Silva (Partido Liberal Colombiano), Susana González Roncancio (Partido Cambio Radical), Guillermo Fino

⁸² CONCEJO DE BOGOTÁ. Acta de Sesión Plenaria N° 27 29-05.

Serrano (Unámonos con Fino), Guillermo Cortés Castro (Partido Cambio Radical) y Yamile Medina (Partido Colombia Democrática); en el acta no aparece que alguno de ellos lo haya hecho a nombre de su respectiva bancada.

Como se observa, claramente hubo posiciones de bancadas en las organizaciones Por la Bogotá que Queremos, Polo Democrático, el Grupo Cristiano (Movimiento Unión Cristiana), Movimiento Nacional y Cambio Radical. Pero las intervenciones de las organizaciones Movimiento Colombia Viva, Movimiento Equipo Colombia, Dejen Jugar al Moreno, Partido Liberal Colombiano, Unámonos con Fino y Partido Colombia Democrática no aparecen con claras posiciones de bancadas. Y, no obstante la intervención de la Concejal Susana González por fuera de su bancada, ello no implica que la posición de este colectivo no fuera clara.

5.1.2 Proyecto de Acuerdo 265/2005, “Por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”⁸³

Hubo actuaciones de bancada, como es el caso de la bancada Por la Bogotá que Queremos, en el cual la concejala Gilma Jiménez, en su calidad de ponente, expresó

⁸³ CONCEJO DE BOGOTÁ. Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública. Acta N° 074-08.09.06. CONCEJO DE BOGOTÁ. Sesión Plenaria. Acta N° 032-30.09.06.

en nombre de su colectividad apoyo a esta iniciativa. En cuando al Polo Democrático, aunque el concejal de Roux en su entrevista respondió que no había habido vocero oficial en este tema, en nombre del partido, el concejal Álvaro Argote expresó en el debate el rechazo a la citada iniciativa y mencionó asambleas locales de su organización, en las cuales se habría debatido la posición de esa colectividad. No obstante, y a pesar del intento, la votación de esta bancada no fue unánime; de ella se apartó el concejal Romero, como quedó explícito en el debate en comisión.

En la votación de la Comisión, todos los concejales votaron positivamente, con excepción de María Angélica Tovar, coordinadora de ponentes, y Darío Fernando Cepeda, ella de Movimiento Nacional Cristiano para la época y él de Cambio Radical.

Por su parte, el concejal de Roux leyó en la plenaria un documento suscrito por “un grupo de concejales del Polo Democrático”, en el cual expresaban su rechazo a la iniciativa del Alcalde Mayor. A su turno, el concejal Bruno Díaz, quien habló en nombre del Polo Democrático, rechazó la iniciativa de la administración. Pero de nuevo, el concejal Romero, sumado al concejal Martínez Caballero, asumió una posición de respaldo a la iniciativa gubernamental, en contravía de la posición de la bancada de su partido. Sobre el particular, no se conocen consecuencias partidarias en punto a una posible sanción.

De otro lado, el concejal Leo César Diago, hablando a nombre del Partido Liberal, expresó su apoyo a la iniciativa del Alcalde Mayor. Por su parte, la bancada de Cambio Radical apoyó la ponencia negativa de la concejala Angélica Tovar. No hubo clara consistencia en la votación de las bancadas de las vertientes conservadoras y en la liberal.

Entonces lo que queda claro es que la colectividad Por la Bogotá que Queremos tuvo una posición de bancada; y el Polo Democrático y Cambio Radical la tuvieron relativamente homogénea, a pesar de que éstas no fueron de consenso. Si uno mira el proceso en perspectiva, no es lo mismo que un miembro de dos se aparte, que si lo hace un miembro de ocho, como en el caso del Polo Democrático, o uno de cinco, como en el caso de Cambio Radical.

Ello muestra una dinámica de cohesión de las posiciones políticas en varias de las colectividades con presencia en el Concejo de Bogotá. Y, curiosamente, se trata de tres colectividades nuevas, que expresan con claridad, especialmente las dos últimas, el nuevo alinderamiento nacional y distrital del mundo político. También queda clara la falta de posiciones explícitas de bancada, tanto del Partido Liberal Colombiano, como de las vertientes conservadoras. Nótese que ni en el uno ni en las otras hubo vocerías oficiales; tampoco hubo intervenciones que implícitamente manifestaran posiciones colectivas o, al menos, mayoritarias en estas colectividades, tal y como se desprende del acta de sesión.

Todo lo anterior concuerda con lo dicho por Ossa, según el cual

... estas bancadas (Polo Democrático Independiente, Cambio Radical y Por la Bogotá que Queremos) 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 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 individual⁸⁴.

El autor muestra cómo la bancada peñalosista, a diferencia de otras iniciativas relevantes de la administración Garzón, presentó una ponencia favorable a través de la concejala Gilma Jiménez, quien asumió una posición de partido, al hablar en nombre de éste.

5.1.3 Proyecto de Acuerdo 314 de 2006, “por medio del cual se establecen lineamientos de política pública en relación con personas lesbianas, gays,

⁸⁴ OSSA PARRA, Juan Pablo. *El Efecto de la Reforma Política de 2003 sobre los Partidos Políticos en el Concejo de Bogotá*. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Regional. Tesis de Maestría. Bogotá, 2005, p. 65.

bisexuales y transgeneristas —LGBT— en Bogotá y se dictan otras disposiciones’⁸⁵

Este proyecto hasta la actualidad no ha sido debatido. En la sesión del 25 de agosto de 2006 estaba incluido este proyecto de acuerdo, pero no pudo ser discutido, dado lo caldeado del ambiente en el Concejo. En la discusión del orden del día, aunque no se dieron intervenciones oficiales en nombre de las bancadas, sí hubo varias de miembros de la bancada de Cambio Radical (Concejales Cepeda y Nieto) para defenderlo, pero al mismo tiempo otra más de una miembro de la misma bancada, proveniente de un grupo cristiano (concejala Tovar), en contra del mismo. Aquí claramente ha operado la objeción de conciencia prevista en la Ley de Bancadas, la cual le permitió a dicha integrante de Cambio Radical, y que proviene originariamente de un partido religioso, apartarse de la posición mayoritaria de su colectividad actual. De otro lado, hubo dos intervenciones, una de un miembro de la bancada del Partido Liberal (Concejal Durán) y otra de un integrante de la bancada del Movimiento Unión Cristiana (Concejal Páez), a favor de que el orden del día no fuera modificado para que dicho proyecto de acuerdo se discutiera de primero. Es de anotar que en la sesión se utilizaron palabras fuertes en contra de la población LGBT por parte de un miembro del Partido Liberal (Concejal Durán), que no hablaba en nombre de su bancada. De lo anterior se deriva que no hubo posiciones oficiales de

⁸⁵ CONCEJO DE BOGOTÁ. Comisión Segunda Permanente de Gobierno. Acta sucinta N°057-25.08.06.

bancada, ni tampoco posiciones unificadas de hecho por bancada para la discusión del proyecto en mención. Y donde ello fue más evidente, fue en el Partido Cambio Radical y Partido Liberal Colombiano.

No obstante lo anterior, lo que sí es cierto es que la Política Pública para la Población LGBT es apoyada claramente por las bancadas del Polo Democrático Alternativo, Por la Bogotá que Queremos y Movimiento Nacional, como se desprende de las respuestas que los concejales Gilma Jiménez, Carlos Vicente de Roux y José Juan Rodríguez dieron en sus respectivas entrevistas. Caso diferente ocurre con Cambio Radical, en el cual la concejala Tovar se aparta y el Partido Liberal, en el que el concejal Durán también se aparta. En los casos de las otras bancadas, no se advierte una clara posición de bancada, como es el caso de la bancada del Partido Conservador o de Equipo Colombia.

5.1.4 Proyecto de Acuerdo 261/2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

Dentro de la investigación fue imposible lograr que la Secretaría del Concejo de Bogotá expidiera a tiempo el acta correspondiente a las sesiones de la Comisión de Gobierno en las cuales fue aprobada en primer debate esta iniciativa. Tan sólo

alcanzó a publicar el texto definitivo de dicho debate⁸⁶. Por tal razón, en esta materia la investigación se remitirá a la información suministrada por las concejales y concejales entrevistados. De acuerdo con sus informaciones, éste fue el comportamiento de las principales colectividades políticas en el Concejo de Bogotá: Polo Democrático, positiva; Cambio Radical, positiva, con la excepción de la concejala María Angélica Tovar, quien, asumiéndose sólo como en coalición con esta colectividad, votó negativamente; Por la Bogotá que Queremos, positiva; Partido Liberal, mayoritariamente positiva, con dos votos negativos; vertientes conservadoras, mayoritariamente positivas.

5.1.5 Debate de control político al Plan maestro de equipamiento de cultos⁸⁷

En la sesión del 13 de julio de 2006, no hubo intervenciones por bancadas; tampoco hubo oradores que se adujeran la vocería de sus respectivas bancadas. Hubo, sí, una posición enfáticamente en contrario de tres concejales que ingresaron a la corporación en representación de grupos cristianos (concejales Páez, Baena y Tovar), pero de éstos, una tiene en la actualidad un coalición con el Partido Cambio Radical, en razón de que su colectividad ingresó a la segunda en el nivel nacional; su posición obedeció

⁸⁶ CONCEJO DE BOGOTÁ, Secretaría Comisión de Gobierno. *Texto Definitivo del Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 Aprobado en la Sesión de la Comisión de Gobierno del Día 7 de Septiembre de 2006* (sic). En realidad fue 7 de noviembre de 2006.

⁸⁷ CONCEJO DE BOGOTÁ. Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo. Acta sucinta N°041 del 13.07.06.

a sus concepciones religiosas, no a posiciones de partido. Es ésta de nuevo una clara muestra de aplicación de la objeción de conciencia prevista en la Ley de Bancadas, de la cual se benefició la mencionada concejala Tovar.

Por otra parte, los restantes concejales que intervinieron, Emel Rojas, Antonio Galán Sarmiento, Gilma Jiménez, Susana González, Leo César Diago, Álvaro Argote, Alejandro Martínez Caballero y Ati Quigua, hicieron intervenciones individuales relativamente conciliadoras. Es claro que en este debate de control político no hubo actuación de las bancadas, tal y como se desprende del acta de la sesión respectiva.

En las entrevistas formuladas a las concejalas y los concejales, éstos respondieron que en ningún caso habían tenido reuniones de bancadas (las bancadas plurales) en las que definieran de manera explícita posiciones colectivas en esta materia precisa. Ninguna bancada tuvo vocera o vocero oficial. Nadie expresó una opinión colectiva; todos intervinieron a título individual. No obstante, los concejales del Polo Democrático Alternativo tuvieron todos la misma posición, igual que los de Por la Bogotá que Queremos. Al mismo tiempo, la posición de las concejalas y los concejales cristianos obedeció más a criterios corporativistas que a criterios ideológicos de sus propios partidos, en especial en el caso de la concejala Tovar.

El análisis de las posiciones de las diferentes bancadas en el debate al Plan Maestro de Cultos y el de dos de las entrevistas hechas a los concejales⁸⁸, permitieron identificar algunos elementos corporativistas de las iglesias cristianas al interior de las organizaciones políticas, partidos y movimientos, tanto en aquellos que se fundaron en torno a sus intereses de grupos religiosos (Movimiento Unión Cristiana, MIRA y Partido Nacional Cristiano), como en los que éstos simplemente hacen parte de una gama de agrupaciones con diversos intereses (Cambio Radical).

5.1.6 Una lectura de la actuación de las bancadas

Del análisis de los anteriores proyectos se concluye, pues, que la bancada de Por la Bogotá que Queremos es la colectividad más compacta en las decisiones que asume en relación con los temas relevantes de la ciudad. Se observa igualmente que las bancadas del Polo Democrático y de Cambio Radical tienden a ser homogéneas, a asumir posiciones colectivas coherentes, pero ello no parece obedecer a escenarios consistentes de deliberación y discusión interna, sino a coincidencias ideológicas de los miembros de ambas bancadas. En éstas pero en éstas no ha habido consensos en algunos temas claves como Valorización, en el caso del Polo Democrático, o Población LGBT o Plan Maestro de Cultos en Cambio Radical. Al mismo tiempo se evidencia el mínimo avance que en las vertientes tradicionales liberales y

⁸⁸ C. Baena, c. Tovar.

conservadoras se tiene en relación con el trabajo de bancadas; ello ha impedido que actúen como colectividades; siguen primando en unos y otros las posiciones individualistas. Y nótese que es precisamente en estas colectividades en las que se encuentran ubicados los denominados “barones electorales” tradicionales: Jorge Durán Silva, Jorge Ernesto Salamanca, Hipólito Moreno, Fernando López, Ómar Mejía Báez, Leo César Diago, entre otros.

5.2 Acceso del Concejo, las bancadas y los concejales a los medios de comunicación

Dado que el acceso a medios de comunicación es un aspecto muy importante de la Reforma Política, se consideró importante analizar qué tan frecuentemente son presentadas noticias relacionadas, o bien con el Concejo de la ciudad, o bien con las bancadas o con los concejales. Para el efecto se tomó el mes de octubre de los años 2004, 2005 y 2006 y la primera conclusión es que es relativamente baja la frecuencia con la que se da dicho acceso. En primer lugar, las noticias en los medios nacionales no están centradas en lo que sucede en la ciudad; y cuando se dirigen hacia ella, el foco tiende a ser la actuación de la administración distrital, no propiamente el Concejo. No obstante, se advierte que dicha presencia ha ido ganando espacio y se mostrará también cuáles fueron las concejales y los concejales que recibieron

atención de los medios y cuáles fueron los temas que, habiendo sido tocados por los concejales y concejalas, fueron registrados por los medios de comunicación.

Se consideró importante contrastar tres años diferentes, durante una misma época. Dado que el trabajo de investigación se estaba realizando en el mes de noviembre de 2006, se escogió el más reciente, vale decir, octubre. Es por esta razón que se analizaron los octubres de los últimos tres años.

5.2.1 Radio y televisión octubre 2004⁸⁹

Como lo muestra la tabla, los concejales y concejalas que tuvieron acceso a los medios fueron, en orden de número de apariciones, Fernando López (3), Yamile Medina (3) y Mario Suárez Melo (3). También aparecieron Ómar Mejía Báez (2), Isaac Moreno de Caro (1), José Juan Rodríguez (1), Patricia Mosquera (1), Luis Fernando Olivares (1), Carlos Romero (2), Antonio Galán Sarmiento (1), Jorge Durán Silva (1), Armando Gutiérrez (1), Susana González (1), Gilma Jiménez (1), Guillermo Villate (4), Carlos Romero (1) y Germán García (1).

⁸⁹ Toda la información que aparece a continuación, sobre medios de comunicación, tiene como fuente la empresa CHR, quien hace el reporte de prensa para la Alcaldía Mayor. En lo que respecta a prensa, no existe archivo en la Alcaldía Mayor para el año 2004; sólo de radio y televisión.

Los temas que trataron estos concejales fueron armonización presupuestal, déficit de Canal Capital, Relleno Sanitario de Doña Juana, capacitación gratuita en informática para adultos con limitaciones físicas, centros comerciales de sexo, pago de dividendos en la ETB, conformación de coalición mayoritaria, adición presupuestal, espacio público, Fondo de Ventas Populares, gratuidad en la educación a niños de estrato 1, candidatura a Alcaldía Mayor, hostales, cepos para inmovilizar vehículos y control al transporte escolar. Si se observa con detenimiento, el principal tema fue la armonización presupuestal, en manos de los concejales Yamile Medina, Fernando López y Mario Suárez Melo, en cuyas manos estuvo la ponencia respectiva. Sin embargo, el tópico también estuvo en manos de Carlos Romero, pero éste sólo tuvo una aparición. ¿Por qué apareció menos que sus colegas? ¿Tuvo menos actuación? ¿Le dieron menos protagonismo los medios? No tenemos elementos para responder.

Sobre el Concejo hubo menos menciones en los medios durante el mes, sólo 8, de las cuales 3 fueron sobre la Comisión de Presupuesto, dado que en su seno se encontraba el Proyecto de Acuerdo sobre Armonización Presupuestal. Y sobre las bancadas hubo aún menos, tan sólo 1, de acuerdo con la cual se conformó una coalición mayoritaria conformada por 6 liberales, 7 conservadores, 5 de Cambio Radical, 4 peñalosistas, 2 de Colombia Democrática y 1 de Colombia Viva.

Cuando, en 2004, primer año de gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón, se habla de la conformación de una coalición mayoritaria, llama la atención que acá no se esté

hablando de actuaciones de bancadas, en este caso, bancadas de organizaciones políticas que estuvieran a favor o en contra de los planteamientos del alcalde, de acuerdo con lo que se había vivido en la campaña electoral distrital: un bloque de apoyo al presidente Álvaro Uribe Vélez, que ofreció su respaldo a la candidatura de Juan Lozano (Por la Bogotá que Queremos, Cambio Radical, Partido Colombia Democrática, Movimiento Nacional, Movimiento Equipo Colombia, Movimiento Convergencia Ciudadana, Movimiento Colombia Viva, Dejen Jugar al Moreno y Vamos Colombia, Partido Nacional Cristiano). Al mismo tiempo, se entendería que la coalición de apoyo a la administración sería la bancada del Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal Colombiano. Quedarían al margen los independientes, en este caso MIRA y Unámonos con Fino.

Lo anterior denota varias cosas: Las bancadas no han sido disciplinadas al hablar de apoyo o no a la administración distrital, a no ser la de Por la Bogotá que Queremos, que siempre ha tenido posiciones colectivas compactas, bien de apoyo, o bien de rechazo a propuestas del alcalde mayor. Esto explica la noticia que aparece en medios, de acuerdo con la cual se conformó una coalición, no de bancadas, sino de miembros individuales de éstas. Queda por descubrir cuáles fueron realmente los aspectos que decidieron la conformación de dichos bloques.

Por último, entre radio y televisión, fue la radio la que más registró noticias relacionadas, tanto con los concejales, como con el Concejo mismo.

Cuadro N° 6. Radio y televisión octubre 2004

Concejo	Bancada	Concejales	Medio	Tema
		Yamile Medina	RCN Radio	Armonización Presupuestal
		Isaac Moreno	Radio Reloj	Canal Capital
		Fernando López	Radio Súper	Relleno Doña Juana
		José J Rodríguez	Radio Reloj	Relleno Doña Juana
Comisión de Presupuesto			Caracol Radio	Armonización Presupuestal
		Yamile Medina	Todelar	Capacitación Gratuita en Informática para Adultos con Limitaciones Físicas
		Patricia Mosquera	Caracol Radio	Posesión
		Fernando López	Caracol Radio	Armonización Presupuestal
		Fernando López	Radio Reloj	Armonización Presupuestal
Concejo			Radio Reloj	Armonización Presupuestal
Comisión de Presupuesto			RCN Radio	Armonización Presupuestal
		Luis F Olivares	Voz de Bogotá	Centros Comerciales de Sexo
		Yamile Medina	Radio Reloj	Armonización Presupuestal
Comisión de Presupuesto			RCN Radio	Armonización Presupuestal
Concejo			Caracol Radio	Tarifas de Acueducto y Alcantarillado
		Carlos Romero, Mario Suárez	City TV	Armonización Presupuestal
		Antonio Galán, Jorge Durán, Armando Gutiérrez	RCN Radio	Pago de Dividendos en la ETB
Concejo	Coalición conformada por 6 liberales, 7 conservadores, 5 de Cambio Radical, 4 peñalosistas, 2 de Colombia Democrática y 1	Ómar Mejía	Caracol Radio	Conformación de Coalición Mayoritaria. Armonización Presupuestal y Cupo de Endeudamiento

	de Colombia Viva			
		Carlos Romero, Susana González, Ómar Mejía	Caracol Radio	Ponentes del Proyecto de Adición Presupuestal
		Mario Suárez	Caracol Radio	Fondo de Ventas Populares
Concejo				TLC
		Gilma Jiménez	Radio Reloj	Gratuidad en la Educación a Niños de Estrato 1
		Mario Suárez	Radio Reloj	Candidatura a Alcaldía Mayor
Concejo			Radio Reloj	Hostales
		Germán García	Caracol Radio	Cepos para Inmovilizar Vehículos
		Guillermo Villate	Caracol Radio	Transporte Escolar

5.2.2 Radio, televisión y prensa octubre 2005

Durante el mes de octubre de 2005, dado que se suministró también el registro de prensa, las apariciones de concejales se observan más numerosas que en el mismo mes del año anterior. Hubo más salidas y el número de concejales registrados fue también mayor; en su orden, aparecieron Hipólito Moreno en su condición de Presidente de la corporación (3), Álvaro Argote (2), Fernando López (2), Alejandro Martínez Caballero (2), Alfonso Prada (2), Ernesto Salamanca (2), Orlando Parada (2), Isaac Moreno de Caro (2), Cristina Plazas (1), Gilma Jiménez (1), Patricia Mosquera (1), Carlos Romero (1), Juan Sánchez (1), Leo César Diago (1), David Luna (1), Armando Gutiérrez (1), José Juan Rodríguez (1), Antonio Galán (1), Jorge Durán Silva (1), Ómar Mejía Báez (1), Fernando Rojas (1), Carlos Alberto Baena (1), Carlos Vicente de Roux (1) y Hugo Patiño (1).

Los principales temas registrados por los medios como abordados por las concejales y los concejales, fueron residuos sólidos, presupuesto, tarifas de parqueaderos, subsidio para adultos mayores de estratos bajos, perjuicios contra los abuelos por parte de los bancos, contrato EMGESA-EAAB, las JAL, la Dirección Liberal, veeduría para las elecciones, Cárcel Modelo de Bogotá, Sistema Distrital de Seguridad Escolar, alfabetización para adultos, Comité Ambiental Escolar, Comisión Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación, gobernabilidad del Alcalde Mayor, número de concejales en Bogotá, modificaciones presupuestales, Ciudad Bolívar, videojuegos, mitigación del ruido en el nuevo aeropuerto, tarifas de Transmilenio y propinas en los establecimientos comerciales. También se trató el tema de la salud y las amenazas sufridas por el concejal Alejandro Martínez Caballero y posiciones de los paramilitares contra el dirigente político Antonio Navarro. Llama la atención que en los casos de Cristina Plazas, Gilma Jiménez, Álvaro Argote y Carlos Vicente de Roux se trató de entrevistas. En el caso de Juan Sánchez, el tema fue la pérdida de su curul. Como se puede observar, no sólo fueron más frecuentes las apariciones de los concejales, sino más nutrida la agenda que fue registrada por los medios de comunicación.

Con respecto al registro del Concejo, hubo 11 registros, uno de ellos sobre la sesión plenaria y los temas fueron inversiones de la ciudad, presupuesto, legalización de barrios, tarifas de parqueaderos, adición presupuestal, ganancias de las empresas

privadas operadoras de Transmilenio, valorización y la relación contractual EMGESA-EAAB.

Pero lo que queda claro es que las actuaciones siguen siendo meramente individuales y que los registros de los medios se centran también en esa misma dinámica. Ahora bien; en relación con las bancadas, hubo dos registros: uno sobre la del Polo Democrático Independiente, de acuerdo con la cual se estaría buscando un acercamiento con el Alcalde Mayor y otro alusivo a la de Por la Bogotá que Queremos, según el cual es ésta la colectividad más coherente en el Concejo de la ciudad. Se trata de dos hechos noticiosos de interés en el presente trabajo, habida cuenta de que ya se toma a las bancadas como objeto de registro de información por parte de los medios.

Y, con respecto a lo anterior, quedan dos cosas claras: Que la bancada más coherente frente a la administración distrital es la de Por la Bogotá que Queremos; y que el Polo Democrático, con menos coherencia y consistencia que la anterior, busca asumir posiciones de bloque con respecto al mismo tópico; es decir, que a mitad de período de alcaldía, la bancada del Polo reflexiona sobre su qué hacer frente a la administración distrital y sobre si es posible trabajar con el alcalde en torno al programa de gobierno, como colectividad, no como concejales y concejalas individualmente considerados.

Cuadro N° 7. Radio, televisión y prensa octubre 2005

Concejo	Bancada	Concejales	Medio	Tema
		Cristina Plazas	Telepaís	Entrevista
		Gilma Jiménez	Noticias Bogotá Hoy 7:30	Entrevista
		Álvaro Argote	Noticias Bogotá Hoy 7:30	Entrevista
Concejo			Noticias Bogotá Hoy 7:30	Inversiones
		Fernando López	Telepaís	Residuos Sólidos
		Alejandro Martínez	City TV	Amenazas
Concejo			City TV	Presupuesto
Concejo			City TV	Legalización de Barrios
		Concejales	Telepaís	Presupuesto
	Polo Democrático Independiente		Canal Capital	Acercamiento con el Alcalde
Concejo			Noticias Uno	Tarifas Parquaderos
Concejo			Canal Capital	Adición Presupuestal
		Alfonso Prada	City TV	Parquaderos
		Jorge E Salamanca	Noticias Bogotá Hoy	Subsidio para Adultos Mayores de Estratos Bajos
		Jorge E Salamanca	CityTV	Perjuicios a Abuelos por parte de Bancos
		Patricia Mosquera	Canal Capital	Tarifas de Parquaderos
Concejo			City TV	Ganancias de Empresas Privadas de Transmilenio
		Hipólito Moreno (presidente)	Telepaís	Contrato EMGESA-EAAB
Concejo			City TV	Adición Presupuestal
		Concejales	Bogotá Hoy	JAL
		Concejales	Bogotá Hoy	Dirección Liberal
		Concejales	Telepaís	Veeduría para las Elecciones
		Carlos Romero	Bogotá en su Hora	Paramilitares contra

				Antonio Navarro
		Orlando Parada	Telepaís	Cárcel Modelo de Bogotá
Concejo			El Espacio	Valorización
Concejo			El Nuevo Siglo	Valorización
		Juan Sánchez	El Tiempo	Pérdida de Curul
		Orlando Parada	La República	Sistema Distrital de Seguridad Escolar
		Isaac Moreno	La República	Alfabetización para Adultos
		Leo C Diago	La República	Comité Ambiental Escolar
		David Luna, Isaac Moreno	La República	Comisión Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación
		Hipólito Moreno (presidente)	Hoy	Gobernabilidad del Alcalde Mayor
	Por la Bogotá que Queremos		El Nuevo Siglo	Coherencia de la Bancada
		Alfonso Prada, Hipólito Moreno	El Tiempo	Número de Concejales en Bogotá
		Armando Gutiérrez, José J Rodríguez, Antonio Galán	El Espacio	Modificaciones Presupuestales
		Jorge Durán, Ómar Mejía	El Nuevo Siglo	Modificaciones Presupuestales
		Fernando Rojas, Álvaro Argote	El Espacio	Ciudad Bolívar
		Carlos A Baena	El Nuevo Siglo	Videojuegos
		Alejandro Martínez	El Espectador	Situación de salud del concejal
		Fernando López	Hoy	Mitigación de Ruido en Nuevo Aeropuerto
Plenaria Concejo			La República	Adición Presupuestal
		Carlos Vicente de Roux	Medio escrito no identificado en el archivo de la Alcaldía Mayor	Entrevista sobre Tarifas de Transmilenio
Concejo		Hipólito Moreno	El Tiempo	Contrato EMGESA-EAAB
		Hugo Patiño	Hoy	Propinas establecimientos comerciales

5.2.3 Radio, televisión y prensa octubre 2006

Durante el mes de octubre de 2006, los concejales que obtuvieron un mayor registro en los medios fueron, en su orden, Antonio Galán (9), Ati Quigua⁹⁰ (8), Fernando Rojas (6), Carlos Orlando Ferreira (6), Jorge Durán Silva (5), Angélica Tovar (5), Cristina Plazas (4), Álvaro Argote (4), Orlando Parada (4), Jorge Ernesto Salamanca (4), Ómar Mejía Báez (4), Soledad Tamayo (3), Álvaro Mejía (3), Susana González (3), Darío Fernando Cepeda (3), Guillermo Cortés (3), Fernando López (3), José Juan Rodríguez (3), Hipólito Moreno (3), Gilma Jiménez (3), Carlos Vicente de Roux (2), Isaac Moreno de Caro (2), Jorge Lozada (2), Hugo Patiño (2), Herman Redondo (2), Ómar Romero (1), Bruno Díaz (1), Leo César Diago (1), Wilson Duarte (1), Edgar Sánchez (1), Ángela Benedetti (1), Lariza Pizano (1), Luis Fernando Olivares (1), Carlos Alberto Baena (1), Nelly Mosquera (1).

Sin duda, el número de registros de las concejalas y los concejales en medios en octubre de 2006, es muchísimo más nutrido que el del mismo mes durante los dos años anteriores. También es evidente un mayor papel de los concejales en debates de

⁹⁰ El número elevado de apariciones de la concejal Ati Quigua estuvo asociado a la situación relacionada con la nulidad de su curul.

control político, tanto a la administración como ahora al Contralor de la ciudad y una mayor aparición de las bancadas, aunque siguen siendo menos registradas. En efecto, tuvieron 7 apariciones, discriminadas así: Cambio Radical 5, Polo Democrático Alternativo 2, Partido Liberal 2, Partido Conservador 1, Movimiento Nacional Conservador 1, Alas-Equipo Colombia 1, Peñalosista 1, Dejen Jugar al Moreno 1, Colombia Viva 1, Vamos Colombia 1 y MIRA 1. Así, aunque baja cobertura de bancadas, sí comporta un avance muy significativo frente a los dos años anteriores y evidencia un impacto de la Reforma Política, que busca un acceso democrático a los medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas. Si bien es cierto en las entrevistas de varios concejales se habló de una situación estructural que se presenta en los medios de comunicación, que conlleva a un manejo elitista de las noticias, dados los intereses de los grupos de quienes dependen dichos medios, también lo es que en la medida en que avance la acción colectiva de las bancadas, estos grupos logran aparecer registrados ante la opinión pública.

Pero no sólo esto; también hay más apariciones del Concejo como tal que en los dos años anteriores en los diferentes medios de comunicación. Y esa situación quizás no sólo esté asociada a que hay en la actualidad temas como la Reforma Administrativa. Quizás el Concejo venga ganando espacio en la opinión pública, lo cual podría estar asociado al mejoramiento de imagen que ha ido teniendo, según el Proyecto Bogotá Cómo Vamos.

Los temas que fueron registrados con una mayor profusión por los medios como abordados por los concejales y las concejales mencionados fueron los siguientes: Licitación de la Lotería de Bogotá, el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la acción popular de Cerros Orientales, cuestionamientos al Contralor Distrital en relación con su campaña denominada Mandato Verde y sobre su gestión, tarifas de transporte público colectivo, empresas concesionarias del chance en Bogotá debate a la Secretaría de Tránsito por el manejo de las grúas, Cantarrana, chatarrización, recorte en el sector salud, Secretaría de la Ruralidad, críticas a concejales, debate al IDÚ. Cabe comentar que la coyuntura relacionada con la concejala Ati Quigua aludió a la nulidad de su curul proferida por el Consejo de Estado.

Los registros del Concejo fueron muy nutridos (22) y versaron sobre temas como el fallo de Cerros Orientales, debate a la Secretaría de Tránsito por el manejo de las grúas, debate al Contralor Distrital, ausencia de oficina de prensa en la corporación, rechazo a una propuesta del Vicepresidente de la República, debate al Escuadrón Antidisturbios, discusión al proyecto que busca acabar con la Secretaría de Tránsito, reiterados debates al Proyecto de Reforma Administrativa y varios registros sobre debate al Contralor por temas como el manejo de la publicidad y la propiedad de inmuebles en Estados Unidos. Realmente es nutrida la aparición del Concejo durante el mes.

Con respecto a las bancadas, sigue siendo pobre su registro en los medios de comunicación. Sólo se aludió a la del Polo Democrático, la cual criticó al Alcalde Mayor por haber aplaudido una posición asumida por el Presidente de la República. Y acá vuelve y aparece el realinderamiento de fuerzas políticas en el escenario nacional, que tiene un efecto en las relaciones políticas de la ciudad. Y es esto bueno para la democracia, puesto que tiende a dar mayor coherencia a las posiciones que se asumen frente a algunos tópicos, que puede facilitar el que las mismas no respondan a razones pragmáticas, sino a motivaciones de índole política.

Especial mención merecen los registros de dos aspectos: El primero, los conflictos en torno a las curules, particularmente el surgido entre la concejal Ati Quigua y el exconcejal Wilson Duarte, cuyo último episodio fue la nulidad de la curul de aquella y la consecuente acción de tutela interpuesta por la misma. El segundo, es todo lo que ha sucedido en torno a la sucesión en la corporación del concejal Guillermo Fino, cuyos herederos, Nelly Mosquera y Herman Redondo han tenido problemas legales que los han obligado a retirarse.

Pero quizás el registro más interesante es el que tiene que ver con un artículo publicado en el diario El Nuevo Siglo del 9 de octubre de 2006, a propósito de la pre-campaña electoral para 2007, según el cual se está dando un *Cabeza a cabeza por curules en el Concejo de Bogotá*. En dicha columna se da cuenta del efecto que ha tenido la Reforma Política en la conformación del mapa político de la ciudad. Así, se

dice que la bancada del Partido Liberal pasó de ocho a diez integrantes, que la de Cambio Radical ha crecido, a pesar de sus pérdidas. En el Polo Democrático no ha habido aumento o disminución, pero se habla de problemas internos que podrían salir a flote en el 2007. Se menciona también la dificultad de la integración de las vertientes conservadoras, el realindereamiento de concejales de trayectoria como Ómar Mejía Báez, Soledad Tamayo y José Juan Rodríguez, así como el fortalecimiento de Alas-Equipo Colombia. En cuanto a otros deslindes, se menciona el cambio de partidos de los concejales Hugo Patiño (de Dejen Jugar al Moreno al Partido de la U), Luis Fernando Olivares (de Colombia Viva a Cambio Radical y de nuevo a Colombia Viva) y Orlando Parada (de Vamos Colombia hacia donde lo decidan “sus seguidores”).

Todo lo anterior es el reflejo de la aplicación de varias figuras de la nueva institucionalidad política en Colombia, por ejemplo la prohibición de la doble militancia y la cancelación de partidos políticos por no alcanzar el umbral exigido para obtener representación en el Concejo (Movimiento Nacional, Vamos Colombia). Quiere decir lo anterior que podría esperarse que para las próximas elecciones se dé aún una mayor agrupación en las colectividades, pues de ello dependería la actuación política futura de algunos concejales. Por supuesto, el pragmatismo de los políticos es un elemento trascendental en estas decisiones. Y, aunque frente a lo anterior, podría afirmarse que el reagrupamiento de las organizaciones no es genuino, también es cierto que las normas jurídicas se expiden para hacer incentivos a los actores políticos

individuales para que actúen de un modo u otro. Si la norma lo logra, entonces es efectiva. Pero, por supuesto, también es necesario que los procesos vayan ganando poco a poco una dimensión material en los sujetos colectivos políticos.

Cuadro N° 8. Radio, televisión y prensa octubre 2006

Concejo	Bancada	Concejales	Medio	Tema
		Grupo de concejales	Súper	Licitación Lotería de Bogotá
Concejo			Radio Uno	Cerros Orientales-Fallo Tribunal
		Fernando Rojas	Radio Capital	Cerros Orientales-Fallo Tribunal
		Fernando Rojas	Melodía	Cerros Orientales-Fallo Tribunal
		Fernando López	Caracol Radio	Entrevista
		Antonio Galán	Colmundo	Entrevista
		Jorge Durán	Melodía	Debate al Mandato Verde del Contralor
		Jorge Durán	Colmundo	Debate a la gestión del Contralor
		Jorge Durán	Cordillera	Debate al Contralor por Campaña de Mandato Verde
		Concejales	RCN Radio	Debate a la Secretaría de Tránsito por Grúas
Concejo			Caracol Radio	Debate a la Secretaría de Tránsito por Grúas
		Angélica Tovar	Melodía	Cuestionamiento a Grúas
		Cristina Plazas	Todelar	Entrevista
		Ati Quigua	Súper	Anulación de curul
		Ómar Romero	Súper	Debate al Contralor
		Isaac Moreno	Colmundo	Entrevista
Concejo			Súper	Debate al Contralor
		Fernando Rojas	Melodía	Entrevista
		Ati Quigua	RCN Radio	Anulación de curul
		Álvaro Argote	Caracol	Entrevista
		Ati Quigua	Cordillera	Anulación de curul

Concejo			Caracol Radio	Oficina de Prensa para el Concejo
		Álvaro Argote	Colmundo	Entrevista
		Bruno Díaz	RCN Radio	Curul
Concejo			Melodía	Rechazo a una propuesta del vicepresidente
		Orlando Parada	Colmundo	Entrevista
Concejo			Santa Fe	Debate Escuadrón Antidisturbios
		Jorge E Salamanca	Capital	Entrevista sobre Cantarana
		Álvaro Argote	Todelar	Chatarrización
	Concejales del Polo Democrático		Súper	Crítica al Alcalde por Aplausos al Presidente
Concejo			Todelar	Supresión Secretaría de Tránsito
Concejo			Melodía	Debate a Reforma Administrativa
Concejo			Colmundo	Debate a Reforma Administrativa
Concejo			Santa Fe	Debate a Reforma Administrativa
Concejo			Todelar	Debate a Reforma Admnsitrativa
Concejo			Súper	Debate a Megaestación de Policía en Ciudad Bolívar
		Antonio Galán	Todelar	Entrevista
Concejo			Caracol Radio	Debate a Reforma Administrativa
Concejo			Radio Capital	Debate a Reforma Administrativa
		José J Rodríguez	Radio Capital	Recorte en el Sector de la Salud
		M. Angélica Tovar	Radio Capital	Entrevista
		Gilma Jiménez	Radio Capital	Entrevista
Concejo			Caracol Radio	Reforma Administrativa
		Leo C Diago	Colmundo	Secretaría de la Ruralidad
		Concejales	Caracol Radio	Crítica a los Concejales
Concejo			City TV	Debate al Contralor
Concejo			Telepaís	Debate al Contralor
Concejo			RCN Televisión	Cuestionamiento al Contralor por Publicidad de la Entidad
Concejo			Canal Capital	Presupuesto
		Fernando López	City TV	Debate al IDÚ
		Fernando López	Canal Capital	Debate al IDÚ
Concejo			City TV	Reforma Administrativa
Concejo			Telepaís	Debate al Contralor por Bienes en USA
		Ati Quigua	RCN Televisión	Anulada Curul

		Ati Quigua	CMI	Anulada Curul
		Ati Quigua	Canal Capital	Anulada Curul
		Ati Quigua	Telepaís	Demanda al Fallo de Nulidad
		Hipólito Moreno	City TV	Entrevista
Concejo			Canal Capital	Reforma Administrativa
		Jorge E Salamanca	El Diario Hoy	Empresas concesionarias del chance en Bogotá
	Cambio Radical	Carlos Orlando Ferreira	El Espacio	Redición de cuentas ediles de JAL y alcaldes locales
		Fernando López	El Espacio	Contratación de abogados en el IDÚ
Concejo		Carlos Romero	El Espacio	Congelación del número de concejales
Concejo			El Nuevo Siglo	Congelación del número de concejales
		Presidente Antonio Galán	El Tiempo	Congelación del número de concejales
		Guillermo Villate, Carlos Romero	El Espacio	Curadurías
Concejo	Bancadas Partido Liberal, Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Conservador, Movimiento Nacional Conservador, Alas-Equipo Colombia, Peñalosista, Dejen Jugar al Moreno, Colombia Viva, Vamos Colombia, MIRA.	Ómar Mejía, Soledad Tamayo, Hipólito Moreno, Fernando López, Guillermo Villate, José Juan Rodríguez, Jorge Lozada, Gilma Jiménez, Jairo Rodríguez, Lariza Pizano, Isaac Moreno, Hugo Patiño, Luis Fernando Olivares, Orlando Parada, Carlos Alberto Baena	El Nuevo Siglo	Conformación de listas al Concejo de Bogotá período 2008-2012
		Hugo Patiño, Ómar Mejía	El Espacio	Cametización de perros
Plenaria Concejo		Antonio Galán (Presidente), Soledad Tamayo	El Nuevo Siglo	Reforma Administrativa
Plenaria Concejo		Hipólito Moreno, Antonio Galán (presidente)	El Tiempo	Reforma Administrativa
		Antonio Galán	El Espacio	Debate al Contralor

		(presidente)		
Comisión de Gobierno del Concejo		Antonio Galán (presidente), Soledad Tamayo	El Espacio	Reforma Administrativa
	Bancada Cambio Radical	Carlos Orlando Ferreira, Álvaro Mejía, M Angélica Tovar, Susana González, Cristina Plazas, Darío Fernando Cepeda, Guillermo Cortés	El Nuevo Siglo	Rendición de cuentas de ediles de las JAL y alcaides locales
		Jorge Lozada	Diario Hoy	Prohibición de beber en las tiendas
		Guillermo Villate	Diario Hoy	Curadurías
		Ati Quigua, Wilson Duarte	El Tiempo	Anulación curul
Concejo			El Tiempo	Conflictos por curules
		Hugo Patiño	El Espacio	Eliminación de palabras soeces del vocabulario capitalino
		Orlando Ferreira	El Espacio	Seguridad
		Álvaro Argote	El Espacio	Transporte
		Jorge Ernesto Salamanca	El Espacio	Represa Cantarrana
		Orlando Parada	El Espacio	Seguridad
		Edgar Sánchez, Ángela Benedetti, Cristina Plazas, Carlos Romero, Herman Redondo, Antonio Galán	Diario Hoy	Acoso laboral
		Orlando Parada	Diario Hoy	Seguridad
		Jorge E. Salamanca, Antonio Galán, Jorge Durán, Luis F. Olivares, Carlos O. Ferreira, Carlos A. Baena, Gilma Jiménez, Lariza Pizano	El Nuevo Siglo	Embalse de Cantarrana
		Carlos Vicente de Roux	Diario Hoy	Tarifas de transporte público colectivo
		Carlos Vicente de Roux	El Tiempo	Tarifas de transporte público colectivo
		Herman Redondo, Nelly Mosquera	El Tiempo	Conflicto por curul
		Hugo Patiño	El Tiempo	Prohibición de palabras

				soeces en los colegios
	Bancada Cambio Radical	Carlos O. Ferreira, Álvaro Mejía, María Angélica Tovar, Susana González, Cristina Plazas, Darío F. Cepeda, Guillermo Cortés	El Nuevo Siglo	Candidatura de Bogotá a Panamericanos de 2015
	Bancada Cambio Radical	Darío F. Cepeda, Guillermo Cortés, Álvaro Mejía, María Angélica Tovar, Susana González, Carlos O. Ferreira	El Espacio	Candidatura de Bogotá a Panamericanos de 2015
Comisión de Gobierno			El Espacio	Reforma Administrativa
		Severo Correa (Presidente Comisión de Gobierno)	El Nuevo Siglo	Reforma Administrativa
Comisión de Gobierno		Carlos Romero	El Nuevo Siglo	Reforma Administrativa
		Fernando López	El Nuevo Siglo	Convenios interadministrativos IDÚ- Universidad Nacional
Concejo			El Espacio	Reforma Administrativa
Concejo		Ómar Mejía	El Nuevo Siglo	Reforma Administrativa
		Hípólito Moreno, Carlos A. Baena, Ómar Mejía	El Espacio	Oficina de Prensa del Concejo
Concejo		Carlos A. Baena	El Espacio	Reforma Administrativa
Comisión de Gobierno	Bancada liberal	Jorge Durán, Antonio Galán (presidente)	El Tiempo	Reforma Administrativa

5.3 Reinstitutionalización de los partidos y movimientos

Retomando el tema de la reinstitucionalización de las organizaciones políticas, partidos y movimientos, objetivo central tanto de la Reforma Política como de la Ley de Bancadas, interesa observar el comportamiento de las siguientes variables en las diferentes organizaciones con presencia en el Concejo de Bogotá: prohibición de doble militancia, mecanismos de conformación de listas para el Concejo, inclusión de representantes de sectores sociales en las listas, caracterización de listas (cerradas, con voto preferente), financiación de las campañas al Concejo, rendición de cuentas de las bancadas y/o de los concejales, comportamiento de las bancadas y de los concejales en relación con la votación de proyectos de acuerdo relevantes, o posiciones en debates de control político, discusiones internas de las bancadas, vocerías, promoción de las bancadas de mecanismos de participación ciudadana en torno a proyectos relevantes a control político sobre temas específicos, reglas de actuación de bancadas, sanciones de los partidos a los miembros de sus bancadas que no cumplan con las reglas de juego, reuniones periódicas de bancadas, acceso a medios de comunicación de las bancadas o de los concejales.

Para efectos de evaluar su comportamiento en las organizaciones, se acudió a entrevistas estructuradas con concejalas y concejales pertenecientes a unas y otras bancadas. Se entrevistó a Gilma Jiménez de la bancada del movimiento significativo de ciudadanos Por la Bogotá que Queremos, a Carlos Alberto Baena, bancada

unipersonal del Movimiento MIRA, a Carlos Vicente de Roux de la bancada del Polo Democrático Independiente, a María Angélica Tovar de la bancada de Movimiento Nacional Cristiano que en la actualidad pertenece al Partido Cambio Radical, a Cristina Plazas de la bancada de Cambio Radical, a Germán García Zacipa del Partido Liberal Colombiano y a José Juan Rodríguez, del Movimiento Nacional (una de las vertientes conservadoras)⁹¹.

El análisis es el siguiente:

5.3.1 Prohibición de doble militancia

Todas y todos los entrevistados manifestaron que en sus respectivas organizaciones no se encontraba permitida la doble militancia. La transición normativa ha generado situaciones ambiguas como la de la concejala María Angélica Tovar, quien ingresó al Concejo de Bogotá en 2003 a nombre del Partido Nacional Cristiano; en 2004, una

⁹¹ La escogencia de las concejalas y concejales entrevistados se hizo de tal manera que hubiese cierta representatividad, tanto de organizaciones políticas con presencia en el Concejo de Bogotá, como de miembros que al interior de sus organizaciones tuvieran un peso significativo. Pero, por supuesto, se requería de la voluntad de los elegidos para ser entrevistados; los concejales Hipólito Moreno (representante de una de las facciones conservadoras) y Alberto Galán (representante del Partido Liberal y Presidente del Concejo para la época en que se llevó a cabo la investigación), se mostraron reticentes a ser entrevistados. En el caso de Cambio Radical se tomaron dos concejales, teniendo en cuenta la situación particular de la concejala María Angélica Tovar, quien ingresó a nombre de una organización cristiana y actualmente hace parte de dicha bancada, pero con ciertos elementos de coalición. En el caso de MIRA, interesaba entrevistar a la representación de una organización cristiana que todavía se mantuviera como organización independiente. Y, de todas maneras, el número de concejalas y concejales entrevistados asciende a siete (7) de un total de cuarenta y cinco (45) miembros.

vez entrada en vigencia la Reforma Política y ad portas de las elecciones de Congreso, esta colectividad fue absorbida por el Partido Cambio Radical. No obstante, en el Concejo ella aparece como representante de la primera organización mencionada; hecha la consulta al Consejo Nacional Electoral, éste respondió que, para efectos de su actuación partidaria en el Concejo, podía actuar como si simplemente tuviera una coalición. Tal situación le ha restado posibilidad inmediata a la reinstitucionalización, al permitirle a la concejala actuar en forma individual, apartándose de la bancada de Cambio Radical, en relación con temas tales como diversidad sexual y discusiones frente a procesos de aborto, eutanasia e impuestos.

Otras dificultades que se han presentado se refieren a la pérdida de personería jurídica por parte del Movimiento Nacional y de Colombia Viva; este último recuperó representación en el Congreso de la República en las elecciones de 2006. A ello corresponde la noticia cuya referencia se hizo en el acápite anterior en relación con el concejal Luis Fernando Olivares en el Diario La República del 9 de octubre de 2006, de acuerdo con la cual éste se habría pasado, en una primera instancia, de Colombia Viva a Cambio Radical, dado que su organización se encontraba ad portas de perder la personería jurídica. Pero, dado que recuperó presencia en el Congreso, ahora se habla de que éste continuará en esa organización.

Otro concejal que deberá migrar a otra organización, es Orlando Parada, dado que su propia organización, Vamos Colombia, se quedó sin representación parlamentaria y,

por lo tanto, perderá su personería jurídica. Quizás las bancadas que mantienen mayor coherencia en el sentido de su conformación, son la de Por la Bogotá que Queremos y la del Polo Democrático. La de Cambio Radical es una bancada que tiende a fortalecerse. La bancada del Partido Liberal puede mantenerse como está, o disminuir; ello en gran medida dependerá de cómo se desenvuelva el proceso nacional. Y, por supuesto, es de esperar que las facciones conservadores tiendan a unificarse; por ahora, la más fuerte es la de Equipo Colombia, pero no se puede olvidar que ya no es sólo conservadora, dado que ahora se encuentra unida con Alas, una facción antiguamente liberal. Hoy, este partido, resultante de una coalición promovida y permitida por la Reforma Política, es uno de los principales puntales de la alianza uribista en el escenario nacional⁹².

Lo anterior hace prever que para la campaña de 2007 no habrá listas del Movimiento Nacional Cristiano, el Movimiento Nacional y Dejen Jugar al Moreno. Sobre ello, ya el Movimiento Nacional Cristiano fue absorbido por Cambio Radical; en cuanto a las dos facciones conservadoras, no se sabe a ciencia cierta a cuál de las otras terminarán uniéndose.

⁹² Un aspecto que no se ha tocado en el presente trabajo, pero que sin duda repercutirá hacia un futuro en la reconfiguración de las organizaciones políticas, es la denominada “parapolítica”, expresión utilizada en el país para denotar la influencia del paramilitarismo y el narcotráfico en las organizaciones políticas. Hasta el momento las más afectadas por primeras decisiones judiciales son Alas-Equipo Colombia y Colombia Viva, ambas de la coalición de apoyo al presidente Uribe.

5.3.2 Mecanismos de conformación de listas para el Concejo

En algunos casos hubo procesos de consulta interna, como en el Partido Nacional Cristiano y Movimiento MIRA. En el Polo Democrático hubo un proceso de conformación espontánea de la lista; en Por la Bogotá que Queremos la iniciativa fue asumida por los antiguos concejales y la decisión tomada por el exalcalde Peñalosa; y en el Movimiento Nacional, y el Partido Liberal Colombiano la determinación fue asumida por la dirección de cada uno de los partidos.

Acá tenemos una muestra muy representativa de lo que son las organizaciones políticas colombianas y, en nuestro caso, de la ciudad: decisiones tomadas por un líder carismático que actúa como la autoridad de la organización, otras asumidas por un directorio y otra definida espontáneamente por un colectivo, pero sin unas claras reglas de juego.

Sería de esperarse que, para los próximos comicios, con una primera experiencia electoral bajo las nuevas reglas de juego, los partidos y movimientos cuenten con mecanismos democráticos de definición de sus listas únicas. Ya las organizaciones saben cómo funciona el esquema, conocen sus potencialidades y sus riesgos, conocen las posibilidades propias y ajenas y, lo más importante, saben que ésta sería una buena forma de acercarse a un electorado que, como veíamos antes, crece en interés

político, pero desconfía de los partidos y la dirigencia política y, por tal razón, se autodefinen como independientes o sin partido.

5.3.3 Inclusión de representantes de sectores sociales en las listas

Como elemento común, en las diferentes listas fueron incluídas personas, no tanto pertenecientes como defensoras de sectores sociales, pero ello no obedeció a procesos formales de promoción, discusión y decisión. Tales los casos de Por la Bogotá que Queremos, Polo Democrático Independiente, Cambio Radical y Movimiento Nacional. Claramente quien aparece como representante de minorías étnicas es la concejala Ati Quigua del Polo Democrático Independiente (pero, se reitera, su inclusión no obedeció a procesos de elección al interior de dicho sector social).

Un caso especial de protagonismo político de sectores sociales es el de los partidos y movimientos cristianos. Entre los primeros se encuentra el Partido Nacional Cristiano y entre los segundos Movimiento Unión Cristiana y MIRA. También el caso de unirse como grupos a partidos políticos pluralistas, como es el caso del Partido Nacional Cristiano al interior de Cambio Radical.

De otro lado, las juventudes han irrumpido con fuerza en el Concejo de Bogotá, en organizaciones tales como Polo Democrático, Cambio Radical y Por la Bogotá que Queremos. No ocurre igual en las facciones liberales y conservadoras.

También hay expresiones de sectores vivendistas (Polo Democrático)⁹³, del magisterio (Polo Democrático y Movimiento Nacional Conservador)⁹⁴, de agremiaciones de usuarios de la salud (Partido Liberal)⁹⁵.

Pero, al tiempo que en las organizaciones políticas, partidos y movimientos, hacen presencia sectores sociales, no aparecen mecanismos internos de deliberación y decisión que permitan arbitrar los diversos intereses que unos y otros expresan. Allí la representación en los partidos no funciona y, en los movimientos, quizás tiende a expresarse a través de posturas corporativistas.

5.3.4 Caracterización de listas (cerradas, con voto preferente)

Las listas de Por la Bogotá que Queremos y Movimiento MIRA fueron cerradas. Las del Partido Liberal Colombiano, Polo Democrático Independiente, Cambio Radical, Movimiento Nacional Cristiano y Movimiento Nacional fueron con voto preferente.

⁹³ Entrevista a c. De Roux.

⁹⁴ Entrevistas a c. De Roux y Rodríguez.

⁹⁵ Entrevista a c. García.

Sobre la materia, se observa una situación curiosa: las listas cerradas tienden a ser aquellas que se conforman en torno a un líder carismático, como por ejemplo las de Por la Bogotá que Queremos, organización conformada en torno al exalcalde Enrique Peñalosa y MIRA, agrupación que en el nivel nacional gira en torno a la senadora Alexandra Piraquive, de la cual es yerno Carlos Alberto Baena, concejal por MIRA en el Concejo de Bogotá. Igual sucedió con la lista de Unámonos con Fino, organización conformada alrededor de Guillermo Fino, exconcejal que en la actualidad se encuentra en la cárcel. En todas estas agrupaciones, al igual que en Dejen Jugar al Moreno –cuyo concejal es hermano del exsenador Carlos Moreno de Caro- y con excepción de MIRA, el logotipo que las distingue es la fotografía del líder carismático (Enrique Peñalosa, Guillermo Fino y el apellido del exsenador Moreno de Caro). También en estas organizaciones la conformación de las listas estuvo atada a la decisión de su líder.

Otra organización que tiene un liderazgo carismático es Cambio Radical, en este caso el del senador Vargas Lleras; sin embargo, este partido tuvo una lista con voto preferente y, del contenido de las entrevistas hechas a los dos concejales de esta bancada no se infiere una influencia tan marcada sobre las decisiones de la ciudad del mencionado dirigente.

Al mismo tiempo, las listas con voto preferente han dado paso a dos tipos de bancadas: Unas que tratan de actuar colectivamente, aunque no siempre con éxito,

como en los casos de Polo Democrático y Cambio Radical. Y otras en las que sigue primando la actuación individual, como son la del Partido Liberal Colombiano y las vertientes conservadoras.

5.3.5 Financiación de las campañas al Concejo

De los concejales y concejales entrevistados, el único que mencionó grandes sociedades como financiadoras parciales de la campaña de su partido fue Carlos Vicente de Roux, quien mencionó como tales a Bavaria, Sindicato Antioqueño y Acesco, aclarando que no fueron aportes cuantiosos. Todos los entrevistados mencionaron esfuerzos propios y de sus equipos de trabajo; algunos otros mencionaron, además de lo anterior, financiación del sector privado (Cristina Plazas) en un porcentaje inferior al 10% de los gastos de su campaña (no la de la bancada, sino la del candidato, como en el caso del concejal Germán García Zacipa, del Partido Liberal Colombiano). Pero, en general, el elemento común fue la autofinanciación individual de la campaña de los candidatos, especialmente en las listas con voto preferente.

Es evidente, durante la campaña, la actuación de las candidatas y candidatos, especialmente en las listas con voto preferente, fue individual. Ello obedece a que

este tipo de lista pone a las candidatas y a los candidatos en una situación de competencia interna que prácticamente los obliga a disputarse la misma votación, dado que son las electoras y los electores quienes “ordenan” la lista, es decir, quienes deciden por cuál de los renglones votar y de esta manera elegir. Pero también es cierto que esta clase de lista puede influir en un mayor “arrastre”, dado que con la votación global e histórica de la organización política, nadie desde el comienzo tiene asegurado un escaño, porque no se sabe cuál va a ser el “orden” de votación de los renglones y, en esa medida, cada candidato necesita aumentar la suya propia, con el fin de ganarles a sus compañeros de lista, pues es esto lo único que le puede asegurar la victoria. ¿El costo? Sin duda, alto: la ausencia de incentivos para la acción colectiva.

5.3.6 Rendición de cuentas de las bancadas y/o de las concejales y concejales

El elemento común en esta respuesta es que la mayoría de las concejales y concejales tiene su propia página web (todos los entrevistados), un periódico (José Juan Rodríguez), boletín o reuniones locales para rendir cuentas en forma individual (Germán García Zacipa con los dos últimos mecanismos mencionados). Pero rendición de cuentas por bancada sólo fue clara en Por la Bogotá que Queremos,

Partido Nacional Cristiano y Movimiento MIRA⁹⁶. En contraste, ni el Partido Liberal Colombiano, Polo Democrático Independiente, Cambio Radical ni Movimiento Nacional tienen ese tipo de mecanismo como bancada.

En este aspecto, el avance ha sido realmente muy precario, pues continúa predominando la rendición de cuentas individual. Y quizás en este aspecto también ha influido en algunos casos la conformación de listas con voto preferente, dado que en este caso la lista no tuvo una sola campaña, sino una campaña por cada renglón a su interior. Así las cosas, no es fácil tener una verdadera coherencia que permita actuar colectivamente al momento de mostrar su actuación ante el electorado y ante la ciudadanía en general.

5.3.7 Comportamiento de las bancadas y de los concejales en la votación de proyectos de acuerdo relevantes, o posiciones en debates de control político

Es en este aspecto en el que se evidencia si la Ley de Bancadas está funcionando o no; y los avances son relativamente precarios. En el trabajo de investigación se encontró que la organización Por la Bogotá que Queremos tiene un comportamiento claro de bancada. Sus posiciones son homogéneas, coherentes y consistentes en todos

⁹⁶ Cabe anotar que la bancada de MIRA es unipersonal.

y cada uno de los casos; tienden a tener voceros por temas y sus posiciones son ciertamente predecibles. Las bancadas del Polo Democrático y de Cambio Radical, aunque con menor disciplina partidaria, están en un proceso de cohesión de sus miembros y de comportamientos en bloque, aunque las vocerías no son tan explícitas.

Las demás colectividades no tienen claros comportamientos colectivos y no en pocos casos los miembros se alejan de la posición mayoritaria de la respectiva organización. En el caso del Movimiento Nacional se habló de sanciones a este respecto, que consistieron en que se les solicitó a los concejales Francisco Noguera y Soledad Tamayo la renuncia al mismo, dado que uno y otra se apartaron de la votación de bancada que se dio, en relación con el primero, sobre el plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia y, con respecto a la segunda, por haberse apartado de la votación de bancada en la Reforma Administrativa. Estas dos situaciones evidenciaron la imposibilidad de que el Movimiento Nacional actuase colectivamente en el Concejo de Bogotá, lo cual dio al traste con la existencia de la bancada misma. Sólo con posterioridad se ha restablecido entre los concejales José Juan Rodríguez y José Abel Valoyes.

En la discusión del Plan de Desarrollo hubo posiciones de bancada; en la de Valorización, en términos generales también la hubo; en la de política pública para la población LGBT, claramente no la hubo, igual que en el Plan Maestro de Cultos. En la Reforma Administrativa, Cambio Radical votó en bancada, pero la concejala Tovar

se apartó, aduciendo su situación sólo de coalición. Igualmente, el Polo Democrático y Por la Bogotá que Queremos votaron colectivamente, aunque no hubo una actuación clara de bancada en el primer caso.

En contraste, un caso interesante de mencionar es el del Movimiento Nacional, en el cual la bancada colapsó al momento de votar el plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia, puesto que el concejal Francisco Noguera se apartó de la posición de la suya. Igual suceso ocurrió con la concejala Soledad Tamayo a propósito de la posición en torno a la Reforma Administrativa. Cabe aclarar que, para este momento, la mencionada cabildante había migrado hacia el Partido Conservador.

Otro caso notable es el de la bancada del Partido Liberal Colombiano, cuya bancada quedó empatada en dos bloques, el que estaba a favor y el que estaba en contra a propósito de la discusión y votación del Proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa; sobre este particular, la votación de los diez miembros de dicha bancada quedó empatada, razón por la que se dio aplicación a un artículo del reglamento interno de acuerdo con el cual en tales circunstancias es viable dejar a los miembros en libertad para votar. Fue ésta la primera prueba de fuego para dicha colectividad y no la resistió. Desde ese momento la bancada no actúa como tal, al punto de que algunos de sus integrantes ni siquiera se hablan entre sí, luego de

haberse agredido verbalmente⁹⁷. Es éste un caso en el que, aunque la colectividad tiene escritas unas reglas de juego, éstas se muestran insuficientes e inoperantes al momento de aplicarlas con el fin de resolver conflictos intrapartidarios.

Es importante tener en cuenta que, en relación con las organizaciones que tuvieron votación homogénea de los miembros de la bancada, no se evidencia claramente una discusión interna organizada en torno a estos proyectos de acuerdo; vale decir, sí la hubo en algunos casos, pero no con reglas de juego explícitas, no obstante cierta posición de bloque frente a unos y otros. Lo que se observa es cierto proceso de institucionalización en esta materia en Por la Bogotá que Queremos y en menor medida en el Polo Democrático y Cambio Radical, aunque con distintos grados de dificultades.

Lo que también queda claro es que aún las colectividades no han desarrollado mecanismos explícitos, pero además operantes que permitan aplicar un régimen de sanciones para aquellos miembros indisciplinados con las decisiones colectivas, como en los casos del Polo Democrático, Cambio Radical o Partido Liberal. Llama la atención lo decidido en el Movimiento Nacional en torno a los concejales que se apartaron de la posición mayoritaria de la bancada, consistente en que el Directorio les pidió la renuncia al partido y éstos así lo hicieron.

⁹⁷ Entrevista al concejal Germán García Zacipa.

Tampoco están operando procedimientos claros para presentar y discutir objeciones de conciencia de los miembros minoritarios en determinadas determinaciones de bancada. Ello conlleva a que sea aún más difícil para las organizaciones tomar decisiones frente a los miembros indisciplinados.

Por otro lado, fue prácticamente unánime el pesimismo de las concejales y concejales entrevistados en torno a los efectos de corto plazo en el Concejo de Bogotá de la Reforma Política y especialmente de la Ley de Bancadas. Algunos piensan que en la corporación “... no ha cambiado nada. Siento que la Ley de Bancadas no ha traído modificaciones a la forma de trabajo del Concejo”⁹⁸; que “la gran dificultad son algunos actores que se niegan a que los partidos y movimientos se modernicen, porque ven amenazadas algunas situaciones que vienen de tiempo atrás, como por ejemplo el chantaje de un elegido a su gobernante”⁹⁹, que “es muy difícil que funcione, como está planteada con la objeción de conciencia o discrepancias políticas, pues ello permitirá que la gente se salga por la tangente. Acá en el Concejo no creo que vaya a funcionar, por las posiciones individualistas o de beneficio propio, antes que de beneficio colectivo”¹⁰⁰, que “El régimen de bancadas, en la actualidad, está desnudando profundas divisiones, tanto ideológicas como de intereses, al interior de algunos partidos”; que “La Reforma Política debe ir acompañada de la legitimación de la política: Por ley no puedes prohibir ciertas prácticas políticas que están en la

⁹⁸ De Roux.

⁹⁹ Jiménez.

¹⁰⁰ Tovar.

cultura de la gente ... En la medida en que la representatividad de los partidos políticos siga siendo vetada, la política está manca¹⁰¹” que “Yo creo que eso va a ser peor; tiene sus matices. En algunas cosas puede ser mejor y en otras peor. Podría ser mejor si los partidos tuviesen una ideología y si los miembros que se conglomeran allí fueran consecuentes con esa ideología¹⁰²”; que “Para que la reforma política y la ley de bancada tuviera un real efecto en el concejo es necesario modificar el reglamento interno del mismo”¹⁰³.

Hay un elemento común en este escepticismo: las prácticas políticas ligadas al clientelismo, las cuales, al parecer, siguen campeando en el Concejo de Bogotá. Las respuestas de la mayoría de las concejales y los concejales dan cuenta de ello en forma explícita.

5.3.8 Discusiones internas de las bancadas

En donde se observa claramente una discusión interna de bancadas y toma de decisiones en bloque, es en la bancada de Por la Bogotá que Queremos. En el Polo Democrático hubo discusiones colectivas en torno al plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia y en el proyecto de Valorización. En la nueva bancada del Movimiento Nacional, también se advierten reuniones periódicas quincenales, en las que se

¹⁰¹ Rodríguez.

¹⁰² García.

¹⁰³ Plazas.

discuten posiciones políticas. Pero en las demás no se observa igual grado de disciplina. En relación con el proyecto de valorización, sí existió un mayor intento de las bancadas de hacer discusiones internas. Pero ése no parece ser aún el mecanismo de deliberación de las bancadas, ni mucho menos el mecanismo de construcción de posiciones para la toma de decisiones. En el caso del Partido Liberal Colombiano, en el único proyecto en el que tuvieron discusiones internas fue a propósito de la Reforma Administrativa, con tan mala suerte que la bancada no resistió la disparidad de los dos bloques que se presentaron; el asunto se volvió irreconciliable y la bancada se hizo pedazos¹⁰⁴.

Y es tal vez éste el principal elemento de construcción de bancadas, puesto que es el mecanismo eficaz para discutir posiciones y tomar decisiones frente a una u otra materia en particular.

5.3.9 Vocerías de las bancadas

Claramente la bancada de Por la Bogotá que Queremos tuvo vocerías en las discusiones de los proyectos relevantes que han sido tomados para efectos del estudio. Las demás organizaciones que tienen bancada plural no han tenido vocerías definidas, aunque se tienen temáticas alrededor de las cuales versan las

¹⁰⁴ García.

intervenciones de unas y otros miembros de las colectividades. En el caso del Partido Liberal Colombiano, tuvo una vocera para la Reforma Administrativa, pero ésta fue desconocida por uno de los dos sectores en conflicto, al punto de recibir agravios de sus propios compañeros de partido¹⁰⁵. En el caso de Cambio Radical, quienes son ponentes de determinados temas, asumen de hecho la vocería del partido a ese respecto.

5.3.10 Promoción en las bancadas de mecanismos de participación ciudadana en torno a proyectos relevantes o control político sobre temas específicos

Aunque los entrevistados hablaron de diferentes formas de interacción con las comunidades, principalmente las reuniones con diferentes sectores sociales en torno a los asuntos relevantes de los proyectos de acuerdo, en realidad ninguna ni ninguno de los entrevistados hizo alusión a los mecanismos consagrados en la Ley 134/94, como por ejemplo el Cabildo Abierto o la Iniciativa Popular Normativa.

Es importante hacer notar este aspecto, dado que en el marco de la Constitución de 1991, lo que se propone es que, al igual que el mecanismo de la representación que se presenta a través de los partidos y movimientos en las colectividades, también actúen otros de participación directa en ciertas materias de especial connotación. Pero no se

¹⁰⁵ García.

advierte, ni hacia fuera ni hacia adentro de las colectividades esta interacción: las bancadas, como regla general, no fueron definidas en asambleas partidarias; las bancadas, en su casi totalidad, no rinden cuentas en forma colectiva; las bancadas no promueven escenarios de discusión y participación directa en el Concejo frente a temas relevantes, en ejercicio de mecanismos de Ley 134/94.

La interacción entre los concejales y los ciudadanos y ciudadanas sigue estando determinada por flujos individuales de ciertas condiciones corporativas, que no es propiamente aquello a lo que apunta la Reforma Política. En general, los concejales y las concejalas mencionaron reuniones con diferentes sectores sociales en torno a los proyectos de acuerdo más relevantes, pero no se advierten otros escenarios diferentes a las reuniones o a intervenciones informales en el recinto del Concejo.

Y, con respecto a este tópico, se deben tener en cuenta los nichos electorales de unas fuerzas y otras. En los grupos cristianos terminan adoptándose en muchos casos posiciones corporativistas, esto es, posiciones en las cuales el peso fundamental es el de los intereses de las iglesias cristianas. Los grupos que se dirigen al voto de opinión manejan mecanismos un poco más mediáticos, dan mayor importancia a los medios electrónicos y tienden a focalizarse en los asuntos propiamente de la ciudad.

Y aquellas fuerzas que tienen representación de ciertos sectores sociales – comunidades étnicas, jóvenes, magisterio, viviendistas, por ejemplo- tienden a tener

posiciones en las cuales se reflejan los intereses de esos grupos. Sin embargo, como antes decíamos, no se advierten claramente espacios de deliberación y decisión intrapartidaria para arbitrar estos intereses particulares frente a las posiciones ideológicas de las organizaciones políticas, en las cuales debe primar el interés público.

Llama la atención cómo en las entrevistas de los concejales Rodríguez y García se hizo alusión a la importancia que ellos encuentran en resolverles los problemas concretos a sus electores, al tiempo que criticaron a otros por sus supuestas posiciones de sólo discurso.

5.3.11 Reglas de actuación de bancadas, reuniones periódicas y sanciones

Evidentemente la colectividad que más ha avanzado en la construcción de reglas de bancadas es Por la Bogotá que Queremos, como por ejemplo el establecimiento de reuniones regulares para la discusión formal de las distintas iniciativas que cursan en el Concejo. Asimismo, la bancada reconfigurada del Movimiento Nacional ha venido implementando en los últimos tiempos una regularidad quincenal en sus reuniones. En el Partido Liberal Colombiano, aunque cuentan con un Reglamento de Bancadas para su Actuación en las Corporaciones Públicas, no fue clara la aplicación de sus propias reglas de juego; al punto de que, en la discusión del Proyecto de Acuerdo de

Reforma Administrativa, la bancada se dividió entre dos bandos irreconciliables que prácticamente la han llevado a su fracaso. En las demás organizaciones, sólo se advierte cierto proceso en la bancada recompuesta del Movimiento Nacional.

Ante la falta de construcción de reglas, difícilmente se puede hablar de sanciones a los miembros de las bancadas. Aunque las y los entrevistados manifestaron tener cierto tipo de escenarios de discusión interna de las bancadas, lo cierto es que aún dichos mecanismos son precarios e informales. A este respecto vale traer a colación la solicitud de renuncia que el Directorio del Movimiento Nacional hizo a los concejales Noguera y Tamayo, en razón de haberse apartado de la posición oficial de su bancada en las votaciones del plan de desarrollo y la Reforma Administrativa, respectivamente.

5.3.12 Acceso de las bancadas, las concejales y los concejales a medios de comunicación

Como se pudo observar, el acceso a medios por parte de las concejales y concejales, aunque precario, es creciente. A su vez, el de las bancadas es mucho más restringido, aunque también se advierte una creciente aparición en 2006, frente a 2005 y 2004. En la revisión de medios del mes de octubre de los años 2004, 2005 y 2006, en los escasos registros encontrados, aparecen algunos de las bancadas del Polo

Democrático Independiente, Cambio Radical y Por la Bogotá que Queremos, considerada esta última por el medio como la colectividad más coherente en el Concejo de Bogotá.

Llama la atención que, teniendo los miembros de la bancada de Cambio Radical un comportamiento bastante individualista, han podido actuar colectivamente para la presentación de proyectos y proposiciones, lo cual les ha posibilitado un mejor acceso a los medios de comunicación que como tal lo han reportado.

En general la relación de las concejales y los concejales con los medios de comunicación ha sido individual, vale decir, no ha obedecido a un comportamiento de bancada. Adicionalmente, ellas y ellos se quejan del elitismo de los medios de comunicación, los cuales responden a los intereses particulares de los grupos económicos a los cuales pertenecen.

De otro lado, y según lo manifestaron varios entrevistados, importa más a los medios informar las noticias de la ciudad relacionadas con los sectores de estratos altos, que aquellas alusivas a los sectores populares.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Los efectos de la Reforma Política en la conformación del Concejo de Bogotá para el período 2003-2007 son contundentes. De 217 listas presentadas en el lapso anterior, en éste sólo participaron 40, y de 41 ganadoras en el 2000, se pasó a 16 en 2003. En un lapso de quince años, el Concejo de Bogotá pasó de estar compuesto por siete organizaciones representadas (fragmentadas) en dieciséis listas, para un número de 20 concejales en 1988, a 21 organizaciones representadas (fragmentadas) en 41 listas en 2000, para un número de 42 curules y 16 organizaciones representadas en igual número de listas para un total de 45 escaños, en 2003. Lo anterior da cuenta de una verdadera reagrupación del sinnúmero de pequeñas organizaciones políticas que componían antes el mapa político de la ciudad. Se observa entonces que, en el intento de la Constitución de 1991, de superar el bipartidismo excluyente y lograr un sistema multipartidista, se dio en un principio una atomización de los partidos y movimientos, situación que la Reforma Política intenta resolver, hasta el momento con un claro éxito en la ciudad capital.

La Reforma Política efectivamente tiende a institucionalizar en Colombia, y particularmente en Bogotá, un **sistema político multipartidista** en el que las

organizaciones que más avanzan en la incorporación de los elementos de reinstitucionalización son las que, a la luz de los planteamientos de Sartori, son las que cada vez *contarán más* en la toma de decisiones de la ciudad: Por la Bogotá que Queremos, Polo Democrático Alternativo y Cambio Radical. Las tres cumplen con los requisitos definidos por este autor para que efectivamente *cuenten*: pasaron el obstáculo constituido por el umbral y la cifra repartidora, tienen clara ubicación en el espectro ideológico, tienen vocación de gobierno, capacidad de hacer coaliciones y capacidad de veto. Pero lo más importante: Tienen una enorme capacidad de acción colectiva organizada, aún lográndola de manera ciertamente informal, como en algunas ocasiones la logran el Polo Democrático y Cambio Radical.

Si bien la nueva conformación de la corporación sigue teniendo un peso muy fuerte de los dos partidos tradicionales, hay que tener en cuenta dos aspectos: el primero, la importante irrupción de la izquierda a través del Polo Democrático Independiente (Ahora Polo Democrático Alternativo), que pasó de tener alrededor del 5% en todo el período estudiado, al 15.83% de la votación y el 17.78% de los escaños. El segundo es el enorme peso que hoy en día tienen en el Concejo de Bogotá las organizaciones que pueden considerarse como “uribistas”; ellas controlan el 60% de la corporación. No obstante, los principales proyectos de acuerdo presentados por el Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón, han sido aprobados por esa mayoría que, en principio, debería serle hostil. Por el contrario, la bancada del partido del Alcalde Mayor, Polo

Democrático Independiente, dejó de acompañarle en el proyecto de la Valorización por beneficio local.

Si quisiéramos clasificar las organizaciones entre clientelistas, corporativistas y partidistas, no es adecuado con los datos que se tienen en la presente investigación, pero sí es posible anotar ciertos rasgos. Se observan ciertas prácticas clientelistas en el Partido Liberal Colombiano¹⁰⁰ y en el Movimiento Nacional¹⁰¹. Algunos elementos corporativistas se observan en MIRA¹⁰², Movimiento Nacional Cristiano¹⁰³, Por la Bogotá que Queremos¹⁰⁴ y Polo Democrático¹⁰⁵. Y se encuentran principalmente aspectos partidistas, especialmente en el Polo Democrático y Por la Bogotá que Queremos.

Un tercer aspecto importante en relación con la conformación del Concejo, es la presencia creciente de los grupos cristianos. En ellos imperan ciertos rasgos corporativistas y, en la medida en que tienden a ser subsumidos por otras organizaciones políticas, como por ejemplo Cambio Radical, hacen un mayor uso de mecanismos como la objeción de conciencia para apartarse de las decisiones colectivas de sus nuevos partidos.

¹⁰⁰ Entrevista a concejal García.

¹⁰¹ Entrevista a concejal Rodríguez.

¹⁰² Entrevista concejal Baena.

¹⁰³ Entrevista concejala Tovar.

¹⁰⁴ Entrevista concejala Tovar.

¹⁰⁵ Entrevista concejal de Roux.

Lo que no se observa con claridad, ni en las nuevas instituciones jurídico-políticas, ni en la organización material de las organizaciones políticas, es la diferencia entre partidos y movimientos. Unos y otros tienden a tener estructuras y reglas de juego similares. Y al respecto, hay que decir que no es bueno, puesto que éstos son tipos de colectividades que responden a lógicas distintas e, incluso, a momentos históricos diferentes. La velocidad de la vida actual en sociedad no facilita la *militancia formal* en una organización partidista, pero sí brinda condiciones para que las personas se relacionen y participen de muy diversas formas en las grandes decisiones de la vida nacional o ciudadana y, de manera creciente, en la formación de la opinión pública. Y allí el instrumento fundamental es la Internet, a través de la cual ciudadanas y ciudadanos de muy distintas condiciones intervienen en condiciones de igualdad y de comunicación de doble o múltiple vía. Acá también cobran importancia los medios de comunicación, pero sobre éstos es necesario decir que está muy lejano su acceso democrático.

Habría que buscar nuevas formas jurídico-políticas que flexibilizaran la intervención individual en la conformación de colectividades políticas. Por eso, el tránsito que la Reforma Política le plantea al país sobre la conformación de partidos, proceso éste propio de la modernidad, tal vez sea demasiado tardío y ya no estemos en condiciones de hacerlo, especialmente en Bogotá, una ciudad con alrededor de siete millones de personas, que tiene serios problemas de movilidad y de duración cada vez mayor de la jornada de trabajo.

Pero una cosa es el evidente impacto en la conformación del Concejo en relación con el reagrupamiento de las organizaciones políticas de la ciudad y otra muy distinta es la aplicación de la Ley de Bancadas proferida en el año 2005, esto es, el impacto en el funcionamiento de las colectividades y del Concejo mismo. Y a este respecto sí es necesario afirmar que apenas está por empezar a transitarse el difícil camino de reinstitucionalización de los partidos y movimientos, incluidos los tradicionales, el liberal y el conservador, incluidas todas las facciones de uno y otro.

Poco a poco, empiezan a aparecer escenarios de deliberación colectiva en las organizaciones políticas que les permiten actuar coherentemente en las discusiones sobre proyectos y asuntos relevantes de la ciudad. El caso más paradigmático en este sentido, es el de Por la Bogotá que Queremos, pero también aparecen elementos importantes en las bancadas del Polo Democrático y Cambio Radical. Y donde este proceso es más precario es en la bancada del Partido Liberal y en las de las vertientes conservadoras.

Estos últimos que, a la luz de algunas de las variables de Mainwaring, consideradas por la investigadora Jimena Holguín (regularidad, enraizamiento), contarían con un mayor nivel de institucionalización, dada su reiterada participación en comicios electorales y alto grado de reconocimiento ante el pueblo. Pero, al mismo tiempo, y a la luz de otras de dichas variables (legitimidad y organización partidista), estas

colectividades no tendrían el mismo grado de institucionalidad, dado que sus propias reglas de juego no son cumplidas, tal incumplimiento no tiene consecuencias partidistas y no actúan colectivamente como bancada en el Concejo de Bogotá.

Como se evidencia en el presente estudio, son éstas las organizaciones que con menor intensidad han puesto en práctica las nuevas instituciones de bancadas definidas en la ley, en contraste con organizaciones de reciente conformación, que sí lo han hecho. También la investigación da cuenta de que las prácticas políticas relacionadas con una especie de *agencia* de los concejales en la solución de los problemas cotidianos de las ciudadanas y los ciudadanos siguen estando más atadas a estas vertientes del mapa político de la ciudad¹⁰⁶.

En contraposición, tienden a aparecer con fuerza tendencias hacia las discusiones de los grandes temas de la ciudad y una mayor preponderancia de estas materias en el quehacer político de los miembros del Concejo¹⁰⁷. Y, de nuevo, las organizaciones que tienen el principal protagonismo en esta dirección son Por la Bogotá que Queremos, Polo Democrático y Cambio Radical.

¹⁰⁶ Al respecto, léase la entrevista concedida a la investigadora por el concejal José Juan Rodríguez, del Movimiento Nacional, para quien ésta es el principal objetivo de su trabajo. También consúltese la entrevista al concejal Germán García Zacipa.

¹⁰⁷ Entrevistas a la concejal Gilma Jiménez y al concejal Carlos Vicente de Roux.

Retomando las dimensiones preponderantes de la Reforma Política y la Ley de Bancadas, se encuentran avances significativos en la prohibición a la doble militancia, los mecanismos para la conformación de listas al Concejo y la rendición de cuentas de las concejales y los concejales. Sobre la primera mencionada, vale la pena afirmar que, dada su prohibición, ello ha incidido en la trahumancia de algunos concejales y concejales, tales como Soledad Tamayo, Francisco Noguera, Luis Fernando Olivares, José Abel Valoyes y María Angélica Tovar, entre otros. Pero se observan menos avances en lo que respecta al comportamiento de las bancadas en la discusión de los proyectos y realmente muy precarios a propósito de rendición de cuentas de éstas, vocerías de las mismas, reglas de juego internas, regularidad de reuniones y sanciones para quienes se aparten de ellas.

Y, frente a las colectividades tradicionales, que siguen teniendo una presencia muy importante en la corporación, tanto el Partido Liberal Colombiano como las vertientes conservadoras, adolecen de la aplicación material de mecanismos de resolución de los conflictos internos en torno a estas materias. El primero de ellos, a pesar de contar con un reglamento interno, se vio en la imposibilidad de aplicarlo al primer conflicto que se les presentó y que además dio al traste con la bancada misma. Igual sucedió con el Movimiento Nacional, pero por lo menos éste les exigió la renuncia a quienes se apartaron de la posición mayoritaria de la bancada. En el Polo Democrático ni siquiera se da este tipo de discusiones en casos como el de la Valorización, evento en el cual dos de sus miembros se apartaron de la posición mayoritaria de la bancada. O

casos tan ambiguos como el de la concejal Tovar que, para unas cosas se asume como de Cambio Radical y para otras sigue considerándose como miembro de un partido que ya no existe (Movimiento Nacional Cristiano) y que solamente tendría una coalición con aquél.

Un asunto preponderante es el pesimismo demostrado por las concejalas y concejales en relación con lo que ellos esperan de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en la cotidianidad de sus partidos y del Concejo mismo. Al respecto, hubo respuestas como “El régimen de bancadas, en la actualidad, está desnudando profundas divisiones, tanto ideológicas como de intereses, al interior de algunos partidos” (concejal Baena), “La gran dificultad son algunos actores que se niegan a que los partidos y movimientos se modernicen, porque ven amenazadas algunas situaciones que vienen de tiempo atrás, como por ejemplo el chantaje de un elegido a su gobernante” (concejala Jiménez), “Aquí no ha cambiado nada” (concejal de Roux), “No creo que vaya a funcionar, por las posiciones individualistas o de beneficio propio, antes que de beneficio colectivo” (concejal García). Lo que denotan las anteriores respuestas es un gran descreimiento hacia la nueva institucionalidad, dado que ellas y ellos consideran que las viejas prácticas políticas (clientelismo) seguirán imperando en el Concejo de Bogotá. Aún así, todas y todos afirman esforzarse para que la situación cambie, es decir, se dirija hacia donde apuntan las normas.

Es claro, entonces, que el grado de reinstitucionalización de los partidos y movimientos con presencia en el Concejo de Bogotá es aún incipiente. Recuérdese que la Reforma Política data de apenas el año 2003 y que la Ley de Bancadas fue expedida en 2005. Podríamos decir que en nuestra ciudad, la bancada que tiene mayores signos de institucionalización es la de Por la Bogotá que Queremos, pero nótese también que es ésta una colectividad en la cual la participación colectiva en la toma de decisiones es inferior, dado el gran peso del líder carismático que la dirige. Al mismo tiempo, vale la pena resaltar que, a pesar de que la actuación de los miembros de Cambio Radical es considerada como individual, han logrado acción colectiva en asuntos tales como la presentación de iniciativas que les han dado presencia en la corporación y en los medios de comunicación. Y, en cuanto al Polo Democrático, aunque se trata de una bancada con mínimas muestras de institucionalización, podría decirse que sus votaciones son ciertamente predecibles, dada una cierta coherencia ideológica, lo que hace ver que sus posiciones sobre asuntos tales como Plan Maestro de Cultos o Población LGBT, son homogéneas, tal y como lo fueron en la aprobación del plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia.

Por supuesto, es necesario tener en cuenta que las normas generan incentivos a los concejales para actuar en forma colectiva o individual. En el caso de la objeción de conciencia consagrada en la Ley de Bancadas, sin duda el incentivo es hacia la acción individual, no obstante la declaratoria de inexecutable parcial de la disposición adoptada. Éste es un aspecto fundamental de la disciplina de las organizaciones

políticas y, si la norma es demasiado flexible, difícilmente las bancadas podrán actuar de manera organizada en la discusión y toma de decisiones de asuntos relevantes para la ciudad.

Pero por supuesto la disciplina partidista tiene que ver con otra serie de aspectos relacionados con la institucionalización, como por ejemplo las reglas de discusión y toma de decisiones al interior de las bancadas, así como su relación con la organización misma y con sus bases electorales. ¿Decide la organización? ¿Decide un directorio? ¿Decide un dirigente? ¿Participan otros miembros de la organización en la discusión y toma de posición? ¿Deciden los electores de base? ¿Decide la bancada? ¿Deciden los grupos de presión? ¿Deciden los financiadores del partido o del concejal? ¿Decide el concejal o la concejala sin contar con nadie más para asumir una posición? Lo claro es que aún no hay espacios para que la discusión y toma de decisiones se haga con una amplia participación. Es allí en donde no se ve el aporte de los nuevos mecanismos constitucionales de democracia participativa, ni al interior de los partidos, ni de éstos hacia su entorno.

Y, si se analizan las entrevistas a concejalas y concejales, lo que se observa es que aún hoy perviven en las organizaciones políticas con presencia en el Concejo prácticas políticas individualistas, atadas al clientelismo, que les garantizan a algunos miembros de éste su permanencia en él. Estas prácticas predominan en los partidos tradicionales y, en esa medida, es allí donde se presentan mayores dificultades para

introducir elementos de disciplina partidista en la discusión y toma de decisiones, porque esa permanencia de sus miembros dependería justamente de que puedan continuar actuando en forma individual, sin consecuencias disciplinarias por tal conducta. Ellos serían así los mayores beneficiarios de la falta de institucionalización de las organizaciones. Por supuesto, estas conductas individualistas también hacen cierta presencia en las nuevas organizaciones políticas; urge que éstas apliquen las consecuencias previstas en sus normas internas, con el fin de ir ganando terreno en materia de su propia legitimación, su propio enraizamiento; pero, más allá de ello, de su coherencia conductual depende el que, en su conjunto, se logre una verdadera institucionalización de los partidos en la ciudad y particularmente en el Concejo. El cambio, pues, está en sus manos.

Ahora, en cuanto a la diferenciación entre partidos y movimientos en el Concejo de Bogotá, hay que decir que ni siquiera en la manera como se denominan en la información de la Organización Electoral, puede establecerse esta frontera con claridad. Es así como claramente Colombia Viva, Equipo Colombia, Nacional, Unión Cristiana, MIRA y Convergencia Ciudadana se asumen explícitamente como movimientos. De igual manera, el Liberal Colombiano, el Conservador Colombiano, Colombia Democrática, Polo Democrático Independiente (hoy Alternativo), Cambio Radical Colombiano y Nacional Cristiano aparecen como partidos. Pero Por la Bogotá que Queremos, Unámonos con Fino, Dejen Jugar al Moreno y Vamos Colombia no se registran como uno u otro; y éstos son grupos significativos de

ciudadanas y ciudadanos que, entre otras cosas, tienen como elemento común la conformación en torno a líderes carismáticos.

Llama la atención que la composición de Cambio Radical se asemeja más a la de un movimiento, y sin embargo se asumen como Partido; por el contrario, Por la Bogotá que Queremos tiende a tener una conformación y funcionamiento más de partido, pero su origen se encuentra en un grupo significativo de ciudadanas y ciudadanos. Pero estas diferencias no son relevantes en la conformación y funcionamiento del Concejo, tal y como tampoco lo son ante la Reforma Política.

Y, frente a los avances que ha tenido Bogotá en cultura política de las ciudadanas y los ciudadanos, todo lo anterior se ve bastante anacrónico. Quizás esta obsolescencia sea la explicación de que, como se consignó en el Capítulo IV del presente trabajo, haya “Desconfianza generalizada frente al sistema político en general, particularmente frente a los políticos y sus partidos y, en su lugar, mayor presencia de autoidentificación como ciudadanos independientes o sin partido”. Al mismo tiempo en la ciudad siguen existiendo dinámicas clientelistas que dan respuesta al pragmatismo con el que el electorado actúa en favor de sus intereses particulares que ya no lo atan a sentimientos partidistas sino a resultados tangibles.

Lo cierto es que aparece una gran desconexión entre los procesos ciudadanos de base y de opinión, de un lado, y la actividad del Concejo por el otro, a no ser que ciertos

sectores poblacionales hagan presencia en la corporación para apoyar o ser apoyados por algunos concejales, pero no haciendo parte de procesos serios de reflexión, opinión y movilización. Es como si para los partidos y movimientos no existieran, ni a su interior, ni en su proyección externa, mecanismos de participación ciudadana directa. Es como si para los concejales y concejalas sólo existiera la democracia representativa, de la cual ellos y ellas son un medio fundamental. En este aspecto, la Constitución de 1991 está aún sin estrenar en Bogotá.

Entre el imaginario de la ciudadanía en torno a la política y el quehacer de los líderes políticos con presencia en el Concejo de Bogotá, vale la pena retomar las conclusiones sobre cultura política mencionados en el Capítulo IV de la presente investigación, para concluir que la Secretaría de Gobierno tiene aún un reto muy grande ante la ciudadanía, con el objeto de darle a conocer el trabajo de las y los concejales y evidenciar ante la opinión pública el trabajo transparente, en el marco de las nuevas prácticas políticas, que hacen los cabildantes.

Se hace necesario continuar con campañas institucionales tendientes a invitar a la ciudadanía a que participe masivamente en los procesos electorales, mostrarle a la opinión pública la conformación pluralista del Concejo y ser muy radical en relación con las prácticas clientelares. Es importante también invitar a los movimientos sociales a que se vinculen con la actividad política y, dentro de ella, con la actividad electoral. Hay que mostrar a la ciudad el trabajo, no sólo del Concejo, o de los

concejales, sino de manera especial de las bancadas de los partidos y movimientos políticos. De allí la importancia de proyectos tales como Concejo Cómo Vamos de la Cámara de Comercio, el periódico El Tiempo y Fundación Corona.

Quedan algunas preguntas que no son las que se propone resolver el presente trabajo, pero que se consideran pertinentes para futuras reflexiones: ¿Debieron la Reforma Política y la Ley de Bancadas hacer una definición de reglas de juego diferenciadas para los partidos y los movimientos? Quizás la respuesta es positiva, dado el análisis que se hizo atrás en torno a la naturaleza de unos y otros, que claramente responden a momentos históricos diferentes, a realidades diferentes: los unos, atados al concepto de Estado-Nación; los otros, una expresión propia de la globalización. En esa medida, vale preguntarse si los movimientos deben autoimponerse las mismas rigideces que tienen los partidos.

Y el segundo interrogante es si estamos a tiempo en Colombia, y particularmente en Bogotá, de conformar partidos políticos con prevalencia sobre movimientos. Es difícil pensar que en una ciudad de alrededor de 7 millones de habitantes, con las dificultades de movilidad que la aquejan y con una carga de trabajo que la sociedad contemporánea cada vez exige más a la población trabajadora, sea probable la vinculación en términos de cuadros o aún simpatizantes a una serie de personas para la que es casi imposible alargar su jornada de trabajo diaria y doméstica. Pero muchas de estas personas que no están dispuestas a dedicar su escaso tiempo a una

serie de reuniones y actividades partidarias presenciales; pero tal vez sí lo estén a participar de diferentes formas, desde su propio domicilio o trabajo, a través de mecanismos de telecomunicaciones (recuérdese el concepto de *sociedad-red*).

Y, por supuesto, la gran pregunta que tendrá que seguirse haciendo la Ciencia Política es si, en nuestra ciudad, saldrán adelante las fuerzas reinstitucionalizadas, o si lograrán las organizaciones remisas imponerse mediante artificios de simple reacomodamiento, para dar al traste con el principal objetivo de la Reforma Política: lograr un sistema político multipartidista, con organizaciones fuertes, representativas y compactas. El siguiente paso son las elecciones territoriales de 2007. Las pistas saldrán de allí.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN. *Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997*. Talleres Prensa Moderna, Cali, 2001. Tomo II.
- BEHAR, Olga. *Las Guerras de la Paz*. 2 ed. Editorial Planeta, Bogotá, 1985.
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Primera Reimpresión de la 2 ed. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1997.
- BROMBERG Z, Paul. “Se Trata de Partidos”. En: CASA EDITORIAL EL TIEMPO, FUNDACIÓN CORONA, CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Reforma al Régimen Político de Bogotá. Memorias del Seminario Organizado por el Proyecto Bogotá, Cómo Vamos*. Bogotá, 6 de diciembre de 2001.
- CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red. Volumen I*. 1 ed. en Español. Siglo XXI Editores, México, 1999.
- CASTRO, Jaime. “El Estatuto le Devuelve a Bogotá la Gobernabilidad que Había Perdido”. En: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Reflexiones Acerca del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá*. Departamento de Publicaciones Cámara de Comercio de Bogotá, 1994.
- CHALMERS, Douglas. “Vínculos de la Sociedad Civil con la Política. Las Instituciones de Segundo Nivel”. En: *Análisis Político N° 40, mayo/agosto 2000*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000.
- CHR, Alcaldía Mayor de Bogotá. Reporte diario de medios de comunicación correspondiente a radio y televisión octubre 2004, radio, televisión y prensa octubre 2005 y 2006.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. Acta de Sesión Plenaria N° 27 29-05.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. Acta de Sesión Plenaria N° 27 29-05.

- DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica - Colombia, Bogotá, 1994.
- ESCOBAR RODRÍGUEZ, Carmen. *La Revolución Liberal y la Protesta del Artesanado*. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. Ediciones Fondo Editorial Suramérica, Bogotá, 1990.
- GARCÍA PELAYO Y GROS, Ramón. *Pequeño Larousse Ilustrado 1995*. Ediciones Larousse Argentina S.A., Printer Colombiana S.A., Bogotá, 1995.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel. *La Reforma Electoral y su Impacto en las Elecciones locales del 2003. Un Análisis de las Elecciones del Conejo de Bogotá*. En GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel y HOSKIN, Gary, compiladores. *La Reforma Política de 2003. ¿La Salvación de los Partidos Políticos Colombianos?*. Unian des-CESO, Ediciones Unian des, Bogotá.
- GUÉHENNO, Jean-Marie. *El Fin de la Democracia : La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*. Paidós, Barcelona, 1995.
- GUERRERO, Javier y PEÑARANDA, Ricardo, Editores. *De las Amas a la Política*, IEPRI - Tercer Mundo, Bogotá, 1999.
- GUTIÉRREZ S, Francisco. *La Ciudad Representada. Política y Conflicto en Bogotá*. IEPRI, TM Editores, Bogotá, 1998.
- GUZMÁN PARDO, Tania. “Prácticas Políticas y Relaciones Ejecutivo – Concejo : Anotaciones sobre el Caso Bogotá”. En: RICO DE ALONSO, Ana, Editora. *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*. IDCT, DAAC, Bogotá, Qebecord World Bogotá S.A., 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho del Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. Editorial Trotta, Valladolid, 1998.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Imperio*. 1 ed. Compacta. Paidós, Buenos Aires, 2002.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Multitud. Guerra y Democracia en la Era del Imperio*. Limpergraf, Barcelona, 2004.
- HOLGUÍN CASTILLO, Jimena. *La Reforma Política en Colombia : Un Análisis de las Modificaciones a la Naturaleza de la Representación*

Política Introducida en el Acto Legislativo 01 de 2003. Documentos CESO. Centro de Estudios Socioculturales, Internacionales CESO, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes. Documento N° 70. Bogotá, 2004.

- HOLGUÍN CASTILLO, Jimena. *La Reforma de 2003: La Tensión entre Abrir y Cerrar. El Sistema Político Colombiano.* En GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel y HOSKIN, Gary, compiladores. *La Reforma Política de 2003. ¿La Salvación de los Partidos Políticos Colombianos?.* Uniandes-CESO, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- IDCAP, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. *Misión Local.* Año 2, N° 3, abril - junio de 1993, Bogotá, 1993.
- IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA. Gaceta Constitucional del 24 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 33, 4 de mayo de 1991.
- _____. Gaceta Constitucional del 25 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 39, 14 de mayo de 1991.
- _____. Gaceta Constitucional del 25 de octubre de 1991, Actas de la Comisión Primera, Acta N° 40, 15 de mayo de 1991.
- JARAMILLO, Carlos Eduardo. *Los Guerrilleros del Novecientos.* CEREC, Bogotá, 1991.
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN. *Comportamiento Electoral en Bogotá 1982-1997.* IDCT, Prensa Moderna, Bogotá, 2001.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *Cientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional.* UN Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. TM Editores, Bogotá, 1994.
- MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. *Constitución Política de Colombia. Actualizada y Concordada.* Temas Jurídicos y 3M Editores. Bogotá, 1998.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro y VALDIVIESO LLANOS, Carlos. "Tendencias y Contratendencias en las Prácticas Políticas en Bogotá". En: _____. IDCT, DAAC, Bogotá, Quebec World Bogotá S.A., 2003.

- MEDINA, Medófilo y SÁNCHEZ, Efraín, Editores. *Tiempos de Paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Alcaldía Mayor de Bogotá, IDCT, Observatorio de Cultura Urbana, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá, 2003.
- MUSEO NACIONAL DE COLOMBIA. *Las Guerras Civiles desde 1830 y su Proyección en el Siglo XIX*. 2 ed. Memorias de la II Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado. Dupli gráficas Ltda, Bogotá, 2001.
- NORTH, Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Introducción. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- OGUIST, Paul. *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos, Talleres Gráficos Banco Popular, Bogotá, 1978.
- OSSA PARRA, Juan Pablo. *El Efecto de la Reforma Política de 2003 sobre los Partidos Políticos en el Concejo de Bogotá*. Tesis de Maestría, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, Bogotá, 2005.
- PARADA DÍAZ, Orlando. CONCEJO DE BOGOTÁ. Proyecto de Acuerdo N° 161/2006,
- PIZANO ROJAS, Lariza. “Cambios en Bogotá y Cultura Política”. En: _____ . *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*. IDCT, DAAC, Bogotá, Quebecord World Bogotá S.A., 2003.
- _____. *Aproximación a la Cultura Política en Bogotá*. Documentos CESO N° 4. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2001.
- RAUBER, Isabel. *Sujetos Políticos. Rumbos Estratégicos y Tareas Actuales de los Movimientos Sociales y Políticos en América Latina*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2006.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Proyecto Reforma Política. Acto Legislativo N° 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado*, Senado de la República, Gaceta N° 303 de 2002 del Congreso.
- ROLL, David. “Colombia”. En: ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavio, Coordinadores. *Partidos Políticos de América*

Latina. Países Andinos. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

- RUBIO SERRANO, Rocío. *No Hay Paraísos sino los Perdidos Historia de una Red Clientelista en Bogotá*. Universidad Nacional - IEPRI, IDCT. Unibiblos, Bogotá, 2003.
- SANIN VASQUEZ, José Luciano. *Nuevos Movimientos Políticos : Entre el Ser y el Des-Encanto*. RE Lecturas, IPC Instituto Popular de Capacitación, Publicromia, Medellín, 1997.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- SHUGART, Matthew S. “Los Sistemas Electorales y su Efecto en la Conducta Política electora : Perspectivas de la Reforma Política Colombiana.” En: _____ . IDCT, DAAC, Bogotá, Qebecord World Bogotá S.A., 2003.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. “Colombia : ‘Siglo y Medio de Bipartidismo’”. En: *Colombia Hoy*. 6 ed. Siglo XXI Editores, Bogotá, 1980.
- VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo Colombiano*. 2 ed. Aumentada, CEREC, Prisma Asociados, Bogotá, 1997.
- VELÁSQUEZ, Fabio E. *La Participación Ciudadana en Bogotá*. IDCT, DAAC, Bogotá, Cargraphics S.A., 2003.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl; LOSADA LORA, Rodrigo y SÁNCHEZ, Carlos Ariel. *Cultura Política en Bogotá : Estado del Arte y Líneas de Investigación*. IDCT, DAAC, Bogotá, 2003.
- VELÁSQUEZ, Raúl. *La Situación de la Cultura Política en Bogotá*. En RICO DE ALONSO, Ana. *Bogotá, Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Intemacional*. INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL. Bogotá, Qebecord World Bogotá S.A., 2003.
- _____. “La Situación de la Cultura Política en Bogotá.” En: _____ . IDCT, DAAC, Bogotá, Qebecord World Bogotá S.A., 2003.

- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Primera Reimpresión de la 2 ed. en Español de la 4 ed en Alemán. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1997.

BIBLIOGRAFÍA WEB

- COLOMBIA. ORGANIZACIÓN ELECTORAL, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. www.registraduria.gov.co, ultimo acceso 10 de diciembre de 2006.
- COLOMBIA. ORGANIZACIÓN ELECTORAL, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Elecciones Octubre 25 y 26 de 2003. Elegidos para el Concejo de Bogotá, D.C., www.registraduria.gov.co, ultimo acceso 10 de diciembre de 2006.
- GUZMÁN, Tania. *La Reforma Política y el Próximo Concejo de Bogotá*. www.univerciudad.net, ultimo acceso 10 de diciembre de 2006.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, SECRETARÍA DE SENADO. *Compendio Legislativo.htm.*, www.secretariasenado.gov.co/compendio_legislativo.HTM, último acceso 10 de diciembre de 2006.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA A CONCEJALES

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R.
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?
R.
10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?
R.
11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.
 - Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.
R.

- Valorización por Beneficio Local.
R.
- Reforma Administrativa.
R.
- Política Pública para la Población LGBT.
R.
- Control político al Plan Maestro de Cultos.
R.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R.

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R.

17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?

R.

18. ¿Considera usted que la Reforma Política y la Ley de Bancadas han significado, o pueden significar un avance importante en las prácticas políticas de la ciudad? ¿Por qué?

R.

ENTREVISTA AL CONCEJAL BAENA

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Movimiento Político MIRA. Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Sí.
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. No.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. En una asamblea se presentaron varios nombres y hubo respaldo al mío.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. No.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. No.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Cerrada.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Con actividades varias, como bazares, venta de comidas, etc.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?
R. No.
10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?
R. Sí. Página web, periódico de MIRA, volantes y reuniones con la comunidad en las localidades. Fuimos autores del acuerdo que demanda al alcalde la rendición anual de cuentas de su gestión.
11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.
- R. Positivo. Mi bancada es unipersonal, pero me rijo por los lineamientos del movimiento.
- Valorización por beneficio local.
- R. Negativo. Fue un lineamiento del movimiento.
- Reforma Administrativa.
- R. En plenaria, positivo, pero debo aclarar que hubo devolución a la Comisión.
- Política Pública para la Población LGBT.
- R. Mi postura ha sido que se haga una discusión pública, invitando a los diferentes sectores sociales interesados y afectados por el tema. Se trata de una postura mía.
- Control político al Plan Maestro de Cultos.
- Mi posición fue de oposición, porque la libertad de cultos debe ser reglamentada por ley estatutaria del Congreso de la República, y no mediante decreto del gobierno distrital. Con respecto al contenido, mi posición en el debate, es que frena el crecimiento de la Iglesia Cristiana. Afecta a las iglesias pequeñas que se congregan en lugares arrendados.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. No aplica, pero yo consulto siempre con las directivas del movimiento.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. Yo fui el vocero.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R. Sí, en el Plan de Desarrollo, Valorización, Plan Maestro de Cultos, LGBT (está por llevarse a cabo el proceso) y reforma administrativa (aquí y en las localidades). Foros, audiencias.

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R. Sí, si las tiene.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R. La bancada es unipersonal.

17. ¿Cómo ha sido su acceso a medios de comunicación?

R. Difícil.

18. ¿Considera usted que la reforma política es aplicable al Concejo de Bogotá, en particular los mecanismos de bancada?

R. Soy partidario de que se aplique; trabajar por bancadas facilita el trabajo y lo hace eficaz. Habría que garantizar derechos para las bancadas unipersonales. Se discute, a la luz del texto legal, si es de aplicación inmediata o no a las corporaciones públicas de las entidades territoriales. Como un factor altamente positivo, veo la uniformidad ideológica. El régimen de bancadas, en la actualidad, está desnudando profundas divisiones, tanto ideológicas como de intereses, al interior de algunos partidos.

ENTREVISTA A LA HONORABLE CONCEJAL CRISTINA PLAZAS

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?

R. Cambio Radical

2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?

R. Si

3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?

R. No

4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?

R. Voto Preferente

5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?

R. No

6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?

R. No

7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?

R. Voto Preferente

8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?

R. Con aportes privados

9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?

R. No la financie con mis propios ingresos

10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?

R. No, pero yo sí envió un correo electrónico bimestralmente informando de mi gestión. Son aproximadamente 7000 correos.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. No era concejal

- Valorización por Beneficio Local.

R. No era concejal

- Reforma Administrativa.

R. Si y se voto en Bancada

- Política Pública para la Población LGBT.

R. No se ha votado

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. Si

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. El vocero principal es el ponente pero en todos los casos todos los miembros de la bancada tienen derecho a expresar sus argumentos dentro de la discusión.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R. No

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R. Si, En los estatutos de Cambio Radical, en el Título Cuarto, se refiere a todo lo relativo a las Bancadas. Existen sanciones a la inasistencia a las reuniones que van desde la amonestación verbal o escrita hasta la pérdida temporal del derecho al voto en el seno de la corporación.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R. Si, Por lo menos una vez al mes

17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?

R. Tengo apoyo de los medios y me han registrado mis debates

18. Por favor, indique su opinión sobre el impacto de la Reforma Política y la Ley de Bancadas sobre el Concejo de Bogotá y sobre las prácticas de las organizaciones políticas en relación, tanto con la conformación de dicha corporación pública, como con su propio funcionamiento. ¿Ha avanzado Bogotá hacia una nueva forma de hacer política? ¿Qué tanto? ¿Permanecen las viejas prácticas? ¿Qué tanto?

R. La Reforma Política y la Ley de Bancadas, buscan que existe una coherencia real en los diferentes temas dentro del mismo partido pretendiendo lograr posiciones más fuertes dentro de las organizaciones democráticas. Pero para que la reforma política y la ley de bancada tuviera un real efecto en el concejo es necesario modificar el reglamento interno del mismo, en principio al haber estudiado y debatido los temas por parte de los miembros del partido se agiliza las discusiones dentro del Concejo de Bogotá, lo ideal sería disponer que la palabra la tuviera un vocero por partido salvo que existieran objeciones de conciencia. Todo lo anterior como se mencionó anteriormente adaptando el reglamento interno del Concejo a la ley.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA A CONCEJAL GARCÍA ZACIPA

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Partido Liberal Colombiano.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Siempre.
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. No, nunca.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. La Dirección Nacional del Partido.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. No, porque yo ya tenía la credencial de concejal.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. No. Ahora sí, pero eso ya fue después. Hay un concejal que venía de un movimiento Unámonos con Fino; se matriculó luego de los problemas de ese movimiento y él dice representar los sindicatos y agremiaciones de usuarios de la salud.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Voto preferente.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Cada uno de los candidatos colocó su dinero.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?
R. La mía propia. Algunas donaciones de empresas, unas pocas y lo otro personal; la gran mayoría, recursos propios. La financiación de las empresas fue quizás de un 10%.
10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?
R. No. Yo sí tengo un boletín, la página web y reuniones bimensuales por localidades.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. Positivo. No fue votación de bancada; en ese momento no estaba aún vigente la Ley de bancadas. No tuvimos discusiones internas al respecto. La votación no fue disímil, porque en ese momento estábamos en luna de miel con el Alcalde. Alguien votó negativo, pero no recuerdo si fue Galán.

- Valorización por Beneficio Local.

R. Positivo. Hubo varios que votaron negativo, pero el 80% votó positivo. Si tuvimos discusiones internas.

- Reforma Administrativa.

R. No soy de la comisión. Este proyecto ha tenido muchos conflictos en la bancada porque ahí están los socios en contra de la reforma administrativa, que son Galán y Durán. Ellos trataron de aprovechar la ley de Bancadas para, de una forma inesperada, y manipuladora, lograr que la bancada votara en contra. En alguna ocasión nos llamaron un viernes a decirnos que había reunión el lunes. En cinco minutos dijeron: Vamos a votar la reforma. ¿Cuál va a ser la posición del partido? Y llegaron e hicieron una votación amañada. Aun no estaba en vigencia la Ley de Bancadas; entonces los que hemos estado de acuerdo con la administración del Alcalde Garzón nos reunimos aparte y quedamos sorprendidos y empezó quizás la pelea más fuerte que hemos tenido durante este período. Yo reuní a los otros miembros de bancada que consideraba que podíamos tomar una acción más tranquila, reposada, analítica de la reforma, y entonces no firmamos una carta bastante agresiva que escribieron Galán y Durán en contra de la administración Garzón, en la que decía que la bancada en su totalidad iba a votar negativa. Y básicamente, tres concejales: María Clara Ramírez, Herman Redondo y Germán García iniciamos un proceso para que no nos aplicaran la disciplina de perros, logrando acercamientos con Jorge Lozada y Ángela Benedetti. Como somos diez miembros de la bancada, logramos ponernos cinco a cinco y el reglamento del Partido Liberal dice que, en caso de empate, se declara la libertad para votar. Luego de un par de meses de discusiones y agresiones verbales y reproches, calumnias incluso, logramos que nos dejaran en libertad de votar los que estábamos de acuerdo. La oposición hizo todo lo que estuvo a su alcance para obligarnos a votar negativamente, lo que nos cohesionó más; aguantamos y logramos sacarle en Comisión la Reforma Administrativa, con las modificaciones que propusimos, que en su mayoría fueron aceptadas por la administración. Debido a esto, la bancada liberal en el Concejo de Bogotá está fraccionada y algunos de sus miembros ni siquiera se cruzan saludo.

- Política Pública para la Población LGBT.

R. Mi posición personal es que el Estado debe brindar igualdad de condiciones civiles, humanas, espirituales a los seres humanos que habiten su territorio, independientemente de su condición sexual. Mi voto seguramente será positivo, más siendo del Partido Liberal, porque sería una contradicción con nuestra filosofía. La bancada no tiene una posición al respecto. Hay un concejal polémico en nuestra bancada que se refirió en términos peyorativos a las personas cuya condición de identidad sexual no es heterosexual, el concejal Durán, quien los trató de “maricas”. Esto en ningún momento compromete la posición del Partido frente a este tipo de población, pero hasta ahora comienza el debate y no hemos discutido en la bancada. Vale la pena aclarar que el Partido Liberal no les ha ofrecido a sus diferentes bancadas preparación para trabajar en equipo para aprender a buscar consensos, para aceptar las diferencias entre sus miembros, sino que al interior de ella se pretende establecer mecanismos de imposición de unos a otros y cuando no se logra el cometido de algunos que presionan la necesidad política de una oposición al actual gobierno, se les arremete verbal y psicológicamente, se les corta el saludo y se les tilda de clientelistas, o de no merecer al Partido Liberal, porque son más del Polo. Esto ha llegado a que haya una rivalidad y posiciones fuertemente encontradas entre los diez miembros. Algunos opinan que los honorarios se ganan más por soportar la divergencia dentro del Partido que por el trabajo normativo o de control político que desarrollamos.

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R. Mi posición es a favor del Plan Maestro de Cultos. Sin embargo aclaré que cada vez me preocupa más el daño que todas las iglesias le hacen al cristianismo, tanto la Iglesia Católica como la Cristiana viven crisis profundas entre sus miembros o sus “negocios”, pero que sin embargo era necesario que el Plan Maestro de Cultos fuera viable para la ciudad. En el partido no se tocó ; el tema pasó desapercibido para la bancada y los que más hablaron fueron los concejales elegidos por sectores cristianos en su mayoría y un par de católicos.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. Plan de Desarrollo, no. Valorización, no. Población LGBT, no se ha tratado. Plan de Cultos, no. Lo único fue la Reforma Administrativa. En ningún otro tema hemos tenido discusiones internas. Eso no funciona, eso no funciona entre los políticos, por lo menos en el Concejo. No hay esa cultura, no hay metodología, nadie se escucha, se habla mucho.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. Para la Reforma Administrativa supuestamente hubo un vocero oficial, Ángela Benedetti, pero fue irrespetada por los miembros que perdieron la posibilidad de que nos fuéramos en contra del actual gobierno, burlándose de ella con frases como “la representante de las juventudes del Partido Liberal”o “la concejal de la poca experiencia”.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R. Sí, algunos miembros de la bancada proponen cosas pero se ponen a hablar mierda no más. Se dice, se habla, pero de concretar, muy poco. Me parece que una de las carencias más graves de los políticos es que se dedican a hablar mucho y a hacer poco. Personalmente, considero que los que únicamente en su vida han sido políticos de cuerpos colegiados, sin haber desempeñado cargos ejecutivos en el sector público o privado, hablan mucho de ideas, siendo poco hábiles para concretar las ideas en la práctica y llevarlas a la realidad. Ése va a ser un problema para la Ley de Bancadas.

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R. No las ha tenido. Han existido reuniones con el expresidente César Gaviria en las que se promulgó el Reglamento Interno de las Bancadas que está arrancando, el cual tuvo su primera prueba de fuego con ocasión de la Reforma Administrativa, pero cuando algunos concejales vieron la posibilidad de perder, frente a los que queríamos apoyarla, abiertamente nos dijeron que iban a acudir a la objeción de conciencia o a que los expulsaran del Partido, antes de apoyar la iniciativa. Luego, hay cosas escritas, pero mientras que no exista un proceso de educación profundo, va a ser muy difícil que se concreten estos procedimientos, estas normas. En lo personal considero que al expresidente Gaviria le preocupa mucho más el nivel nacional que el nivel local y, en frases de él mismo, guarda cierto desdén por el funcionamiento del Concejo. Sí, pero no las hemos aplicado, por todo lo que he dicho. Las sanciones se dividen en graves y gravísimas; se refieren a la pérdida de la palabra y del voto.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R. Las tenía antes del conflicto. No reuníamos cada ocho días en desayunos muy “nutritivos”. Pro luego del conflicto, se suspendieron.

17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?

R. Muy débil porque los medios de comunicación cumplen con una función ideológica que responde a determinados intereses ideológicos y también a dinámicas de lobby con ellos. Yo tengo muy claro para mi vida que el trabajo político lo hago en los barrios, particularmente en estratos 1, 2 y 3, que me han respaldado durante diez años, reeligiéndome tres veces, pero me parece que debería haber mayor apertura democrática a los medios. El Canal Capital viene haciendo un esfuerzo grande por esta apertura; sin embargo, el presupuesto lo afecta para tener el impacto que debería tener para que la ciudad escuchara otras versiones diferentes a los intereses de los contratistas del Distrito o de los futuros candidatos a la alcaldía. Aún muchos medios responden a intereses peñalistas, que buscan una reelección de Enrique y quieren detener el desarrollo de ideas de centro o socialdemócratas como las que ha querido impulsar Garzón. Un ejemplo claro de esto, es que el problema de la malla vial local viene desde hace quince años en la ciudad y han querido empañar la imagen de Garzón, culpándolo de una situación que viene desde tiempo atrás, cuando se trasladaron los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina a Transmilenio y después, cuando Antanas Mockus acabó con la Secretaría de Obras Públicas. No puedo generalizar; sin embargo lo que es chiva, lo que es noticia, se relaciona con algunos puntos concretos y no mirando un proceso de cambio que es el que requiere la ciudad. Como bancada no hemos tenido un acceso importante a los medios, tal vez por falta de organización. Como bancada sería mucho más fácil buscar recursos económicos, bien para una jefatura de prensa, para buscar espacios propios, debido a que el sistema periodístico en Colombia es como el sistema, es decir, que tiene un precio.

18. ¿Considera usted que la Reforma Política y la Ley de Bancadas han significado, o pueden significar un avance importante en las prácticas políticas de la ciudad? ¿Por qué?

R. Yo creo que eso va a ser peor; tiene sus matices. En algunas cosas puede ser mejor y en otras peor. Podría ser mejor si los partidos tuviesen una ideología y si los miembros que se conglomeran allí fueran consecuentes con esa ideología; sin embargo en Colombia, por ejemplo, Cambio Radical está conformado por exliberales. En la U, otro tanto, exliberales más exconservadores. Todos ellos, como se viene demostrando, con gran influencia paramilitar. Dentro del actual Partido Liberal oficialista, hay dos claras tendencias: Los que se acercan a la ideología de Vargas Lleras, son aquellos son como la derecha del partido. Allí estarían Gaviria, Pardo y, por el otro lado, liberales de izquierda como Piedad Córdoba. Un Partido Conservador sin identidad propia, apéndice del gobierno de turno. Dentro de estos doce partidos que sobreviven, ya la U empieza a derrumbarse. Si no fuera porque eligió al presidente de la República, habría muchos más en la cárcel; luego, no existe en el país una conformación sólida de partidos; existen

son agrupaciones electorales en búsqueda de poderes temporales. Esto hace que la filosofía de la Reforma Política y la Ley de Bancadas no cuenten con cimientos profundos porque en nuestro país el ciudadano común y corriente no entiende la diferencia ideológica y de propósito de un representante de Cambio Radical frente a un liberal o frente a un conservador, o a un movimiento cristiano. En el país no se defienden principios; se defienden coyunturas. En el país, los presidentes se han elegido, o bien con dineros del narcotráfico, o por la foto con la guerrilla, o por el apoyo de los paramilitares, y también por el apoyo de los grupos financieros o industriales, pero no han llegado al Palacio de Nariño defendiendo una ideología o los planteamientos de un partido. Es más: Algunos prefieren crear su propio partido para no ser calificados como miembros de los partidos tradicionales. Esto ocasiona que no exista un fondo partidario, que es lo que ha pretendido la Reforma Política.

Sin embargo, hay que empezar por algún lado a ordenar el caos político y la pretensión de consolidar partidos es positiva, pero la antropofagia que existe en el mundo de los políticos va a dificultar esta consolidación. La influencia de la economía del narcotráfico permeó la clase política desde la Toma del Palacio de Justicia, la elección de Samper, la foto de Pastrana con Marulanda y la cercanía de Uribe con los paramilitares siempre tienen el trasfondo de la coca. Pareciera que la coca fuera más fuerte que la ideología en Colombia. ¿Tendríamos que hacer el Partido de la Coca? Por la coca se ha secuestrado, se han hecho matanzas, se han incendiado pueblos enteros, se han extraditado guerrilleros que dividen a los propios jurados norteamericanos de si su lucha respondía a mecanismos políticos o a narcotráfico. Entonces ojalá este proceso que para mí apenas es una herramienta más, conduzca a que algún día haya una verdadera consolidación de partidos. Pero mientras se elijan concejales de municipios, representantes y senadores con el dedo índice del paramilitar o guerrillero de turno, ¿cómo se está consolidando ideológicamente el país? Para mi generación política, recordar el surgimiento del M-19 por el fraude electoral de Pastrana, hubiera sido una pesadilla, pero más dolor significa que tan sólo hace un año le costó la vida a una registradora el hecho de que el pueblo no eligió a un paramilitar, sino a otro candidato. El avance ha sido lento, pero ojalá la herramienta de esta Reforma Política sirva para que hagamos otro pasito lento en esta Historia Política Colombiana.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA A JOSÉ JUAN RODRÍGUEZ

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Movimiento Nacional.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Sí
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. No y nunca he pertenecido a otra. Mi papá fue el fundador del movimiento, hasta ahora que nos dieron un puntapié, dado que estamos en un litigio sobre si el movimiento vive o nó aún.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. El Movimiento Nacional tiene una tradición grande en Bogotá; estaba conformado por varios grupos políticos que ya tenían tradición dentro del movimiento. Inicialmente fue una disidencia del Partido Conservador. La mayoría de las fuerzas populares conservadoras de Bogotá fluyeron hacia el movimiento. No fue muy difícil en la elección anterior que esas mismas fuerzas conformaran la lista con un adicional que fue Francisco Noguera, quien decidió entrar al Movimiento Nacional. Fue una decisión del Directorio del Partido. Hubo 13 integrantes de la lista.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. No.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. Francisco Noguera y José Abel Valoyes llegaron del sector Educativo. Ambos fueron secretarios de Educación del Distrito.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Voto preferente.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Nosotros nos financiamos, en primer lugar, con aportes del propio movimiento político y donaciones privadas, no de empresas, sino recursos propios de los candidatos.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?

R. Quedó respondida en la anterior.

10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?

R. La bancada es de tres miembros. No. Yo tengo una página de Internet y también tengo un periódico en el que yo rindo cuentas y lo hago llegar a diferentes líderes comunitarios. La página es de hace dos meses y el periódico es desde el principio del período.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. Positivo; fui ponente y tal vez fui el más importante en ello en el Concejo. En ese momento nosotros actuamos como bancada del Movimiento y bancada de origen conservador (con otros dos movimientos: Alas Equipo Colombia y Partido Conservador Colombiano). Nuestra primera ruptura fue porque Francisco Noguera votó negativamente el plan de desarrollo, lo cual nos generó un enfrentamiento duro en el Movimiento. El concejal Noguera no argumentó objeción de conciencia. Sí tuvimos discusión interna; él se apartó de ella y votó negativamente. Y ahí se acabó la bancada.

- Valorización por Beneficio Local.

R. Positivo. La bancada lo votó positivo y Noguera negativo. No tuvimos discusiones internas; para ese entonces ya se había dañado la bancada, la cual había funcionado hasta la conformación de la coalición, momento hasta el cual habíamos estado bastante unidos. No hubo explicaciones de Noguera.

- Reforma Administrativa.

R. Mi voto fue positivo. El de la bancada estuvo dividido. Esta vez Soledad Tamayo votó negativamente. No tuvimos discusiones de bancada. Soledad Tamayo actualmente está en el Partido Conservador. Su hermano, Fernando Tamayo, Representante a la Cámara, en la actualidad, por el Conservatismo, pero toda su carrera la había hecho por el Movimiento Nacional. Soledad aspiraba a la presidencia del Concejo; yo apoyé a Hipólito Moreno y ella argumentó tal hecho para justificar la decisión que ya había tomado de irse al Partido Conservador.

- Política Pública para la Población LGBT.

R. Yo fui ponente y la ponencia fue positiva. No se ha discutido en bancada: La bancada se ha compuesto con José Abel Valoyes; con él hemos actuado juntos y hemos concertado estos temas.

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R. No estuve. Mi posición frente al tema es que considero importante que sirva al engranaje de planes maestros de la ciudad. No pueden estar poniendo iglesias en todas partes; se requiere una organización territorial. La libertad religiosa culmina donde comienzan los derechos de la ciudad. Su ejercicio no debe perturbar a los vecinos. Yo no pertenezco a la comisión que debate este tema.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. Ya fue respondida.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. No.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R. Como bancada no, pero sí se promovió. Yo, cuando fui presidente de la Comisión del Plan, promoví muchos escenarios de discusión en el Concejo. Nosotros estamos absolutamente desdibujados; nuestros enfrentamientos han sido muy fuertes.

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R. Inicialmente, sí: Desde la conformación de la lista, se habían planteado principios generales sobre temas por ejemplo ambientales, en torno a la candidatura de Juan Lozano. Había una interpretación de Doctrina Social de la Iglesia para lograr concertaciones con el Alcalde Garzón. Desafortunadamente no se dio ya en la bancada, lo cual originó su ruptura. Sí existen sanciones para esos casos, pero no se han dado. Simplemente se les pidió que renunciaran al Movimiento y así lo hicieron, pero no hubo un “tribunal” al respecto; fue una decisión del Directorio que consta en un acta.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R. Actualmente, sí, por parte de los que la conformamos (Concejal Valoyes y yo). Nos reunimos por lo menos, una vez cada quince días.

17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?

R. Muy individual. Ha sido muy difícil, porque es la misma forma como funcionan los equipos políticos. Nosotros representamos unos sectores de Bogotá que por lo general son marginados, lo que básicamente la organización hace es dar resultados a esos sectores de Bogotá (barrios deprimidos con necesidades básicas insatisfechas que confían en nosotros y que no tienen fácil acceso a las entidades del Distrito). Caso Mirador, parte alta de Rafael Uribe, San Cristóbal, Usme. Esta labor no es llamativa para los medios de comunicación. Se trata, además, de soluciones muy lentas a los problemas, por la misma estructura de la administración. Uno podría figurar más en medios de comunicación, haciendo proposiciones en el Concejo; ahí sí se fijan los medios; ahí se denuncia, pero no se solucionan de raíz los problemas de la ciudad. La noticia es “hay tantos huecos en Bogotá”; no es noticia “Se taparon tantos huecos en Bogotá”. De otro lado, la característica de los medios de comunicación de Bogotá o de Colombia, de los grandes medios, es que son elitistas. ¿Cómo llega la organización política al barrio? Uno llega invitado por un líder; luego se hace una reunión con líderes comunales y se hace un plan de trabajo para mirar en qué se puede mejorar la calidad de vida de los habitantes del barrio, por ejemplo mejorando las vías o los servicios públicos como por ejemplo en San Ignacio o San Martín, a quienes no les llegaba agua potable; otro también es Bellavista en Usaquén, que no tenían alcantarillado. ¿Qué hace falta y qué vamos a generar alrededor del barrio? Se buscan dos clases de ayudas: La primera es que la administración esté funcionando y, la segunda, ONG’s que ayuden a la gente (por ejemplo peluquear). Otras veces son recursos propios, por ejemplo donando una tubería para el acueducto. Nunca promovemos barrios. Nosotros llegamos a un barrio que no se puede legalizar y, mientras tanto, les mitigamos su situación mientras los reubicamos. El proyecto que uno inicia en un barrio nunca es de corto plazo; siempre es de largo plazo; no se trata de una lechona y un mercado. Lo primero es explicarle a la gente: Vamos a arreglar los problemas, nos vamos a demorar y para eso ustedes nos deben acompañar, para citar a las entidades. No es fácil en el sentido de que en un sector tan marginado, las necesidades son todas; entonces separar los problemas de la comunidad de los de cada uno es muy difícil, pero, igual, si tú puedes ayudar a alguien, siempre lo ayudas. Por ejemplo, llamar sin vacilación a un hospital, para que atiendan a una persona. Para mí, esa función es muy humana, aunque muchos la critiquen; uno no se puede separar de la realidad de la gente y termina gestionando por ella. Uno no puede basar la política en eso, porque es muy ineficiente e imposible; en la medida en que uno logre solucionarles el problema a comunidades, se puede generar opinión favorable hacia uno: “Ese señor es capaz de solucionar los problemas”.

18. ¿Considera usted que la Reforma Política y la Ley de Bancadas han significado, o pueden significar un avance importante en las prácticas políticas de la ciudad? ¿Por qué?
- R. La Reforma Política debe ir acompañada de la legitimación de la política: Por ley no puedes prohibir ciertas prácticas políticas que están en la cultura de la gente. La política cada vez se deslegitima más a través de los medios de comunicación: “Los políticos son malos y yo soy el limpio”; eso no conlleva a nada porque el ser humano es político. En la medida en que la representatividad de los partidos políticos siga siendo vetada, la política está manca. En un sistema serio hay dolientes representativos políticamente de las entidades a su cargo. El Estado debe tener dolientes políticos, pero no los tiene. Hay una doble moral gigantesca. Los respaldos políticos deben estar a la luz pública, para que haya responsabilidad política y le puedan aplicar al partido el libre examen en la siguiente votación. Así se legitimará la oposición. Las posiciones del Congreso deben ser transparentes, que se sepa por qué se decidió algo. Las reglas deben ser claras para hacer oposición o nó.

Como organización, los dos concejales hemos acordado llegar a una organización con la ideológicamente nos identifiquemos. Es malo tener que actuar en bancada en la medida en que tu fuiste elegida por un programa. El verdadero voto de opinión es el de la gente que sabe que tú te debatiste por la solución de sus problemas. Pero la representación política sigue siendo vetada y sigue siendo dada por debajo de la mesa. Es bueno que haya pocos partidos fuertes. La unidad de criterio en bancadas es buena. Es excelente haber acabado con la doble militancia. Pero yo creo que esto no va a funcionar en el Concejo porque es una reforma política antipolítico.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA A LA CONCEJAL
MARÍA ANGÉLICA TOVAR

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Partido Nacional Cristiano en coalición con Cambio Radical.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Sí.
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. Cambio Radical. No como doble militancia. En mi caso, Senado y Cámara son de Cambio Radical; pero, al hacer la consulta al Consejo Nacional Electoral, quedo yo registrada como Partido Nacional Cristiano y en el Concejo puedo hacer coalición con Cambio Radical.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. En una consulta interna dentro del partido. De 45 se escogieron 3 personas.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. Juventud. Había uno de hombres, otro de mujeres y otro de juventud, para hacerlo más participativo por géneros y sector poblacional.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. Ya fue respondida.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Voto preferente.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Algunos recursos que tenía el partido para publicidad. El resto fueron recursos propios, préstamos, etc.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?
R. Ya fue respondida.
10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?
R. La bancada de Partido Nacional Cristiano tiene un reporte semestral en una página web, en la cual se presenta todo lo que se ha hecho en el semestre y el trabajo de comunidad. Cambio Radical es muy individual. Cada uno entrega

su informe de cuentas. Cada semestre yo presento un informe de gestión a través de boletines dirigidos a la comunidad que represento, que es una comunidad cristiana y, a través de mi propia página web, también registro todos los avances, contactos, debates, temas que estoy abanderando en mi agenda.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. Positivo, con el tema de la salvedad de diversidad de género, que había una política de género, con la salvedad de que eso no lo voté. De resto, todo el plan. En ese entonces, era Partido Nacional Cristiano.

- Valorización por Beneficio Local.

R. Negativo. Lo voté como Partido Nacional Cristiano conjuntamente con Cambio Radical, el cual también votó negativo.

- Reforma Administrativa.

R. Va a ser negativo, sola como Partido Nacional. Como estoy en coalición, puedo manejar el tema de independencia en el voto con Cambio Radical, aunque en la generalidad siempre nos hemos puesto de acuerdo.

- Política Pública para la Población LGBT.

R. Mi posición es que no se requiere política pública; si el tema es discriminación, la administración tiene que hacer acciones a favor de ese sector poblacional. Es una posición de organización (Partido Nacional Cristiano y Cambio Radical).

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R. Mi posición fue que se requiere un ordenamiento territorial en el tema de cultos, sin que esto afecte la libertad de cultos desde la Constitución. Deben hacerse más flexibles los conceptos técnicos para las metas de corto plazo y que se fuese más flexible con el tema de iglesias vecinales, para evitar su desaparición, lo cual no fue mayormente corregido. Fue una posición de organización (Partido Nacional Cristiano e igual de Cambio Radical, de la cual yo fui vocera).

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. En Plan de Desarrollo, yo no estaba en Cambio Radical (Partido Nacional Cristiano, era yo solamente); en Valorización hubo discusiones en Cambio Radical sobre el aspecto técnico y de política para la ciudad y todos los otros han sido discutidos.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?
- R. Sí, en valorización fui ponente y vocera de Cambio Radical; en Plan Maestro de Cultos, igual; en LGBT, no se definió quién era vocero. Reforma Administrativa, fue Darío Cepeda como ponente de Cambio.
14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?
- R. En Plan de Desarrollo, yo promocioné la participación de los consejos locales de juventud, para darles directrices. En valorización, se invitó a las JAL, para conocer sus posiciones. En LGBT, iglesias cristianas, iglesia católica. En plan maestro de cultos, todos los cultos no católicos y cristianos. En Reforma Administrativa, el cuerpo de bomberos. Estas convocatorias fueron de bancada, con excepción de la del plan de desarrollo.
15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?
- R. El Partido Nacional Cristiano ha querido entrar en ese proceso de bancada con Cambio Radical, guardando cierta independencia con los temas que hemos venido manejando como agenda propia, como por ejemplo el tema de diversidad de género (diversidad sexual), discusiones frente a procesos de aborto, eutanasia, impuestos.
16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?
- R. Sí, por ahí dos veces al mes, o cuando se requiere de urgencia, también.
17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?
- R. Muy limitado, porque vengo de un partido que no es muy reconocido (Partido Nacional Cristiano), porque se requieren muchas relaciones públicas con directores; eso no es fácil para una minoría nueva, pero igual se ha hecho un trabajo y hoy puedo decir que hemos interactuado en diferentes medios y eso es positivo. Pero ha sido un trabajo muy individual. Y, en Cambio Radical, el trabajo es muy individual. Pero, cuando hay posiciones de bancada, traemos comunicados de prensa con nuestra posición colectiva.
18. ¿Considera usted que la Reforma Política y la Ley de Bancadas han significado, o pueden significar un avance importante en las prácticas políticas de la ciudad? ¿Por qué?

R. La Reforma Política yo creo que era importante para reordenar los partidos y que obligara a los pequeños partidos a hacer alianzas. Eso los fortalece y lo fortalece a uno, aunque en un principio pensamos que nos reduciría. Como Ley de Bancadas, sí creo que es muy difícil que funcione, como está planteada con la objeción de conciencia o discrepancias políticas, pues ello permitirá que la gente se salga por la tangente. Acá en el Concejo no creo que vaya a funcionar, por las posiciones individualistas o de beneficio propio, antes que de beneficio colectivo. Pero algo bueno es que se discuten colectivamente los temas y se empieza a tener agenda propia del partido.

ENTREVISTA ESTRUCTURADA AL CONCEJAL
CARLOS VICENTE DE ROUX

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Al Polo Democrático Alternativo.
2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Sí.
3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. No.
4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. La lista fue conformada a partir de un sistema de autopostulaciones, en un esquema muy fluido de decisión, en el que participaron algunos dirigentes del partido y las personas interesadas en candidatizarse. Facilitó las cosas el hecho de que el número de precandidatos no superó el número de personas que podían conformar la lista, o sea el número de cuarenta y cinco candidatos.
5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. No.
6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. Sí entendemos la expresión “representación social” en un sentido amplio, yo diría que sí. Por ejemplo, Ati Quinoa representaría las poblaciones indígenas, Fernando Rojas al movimiento vivandista y Álvaro Argote al magisterio sindicalizado.
7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Fue una lista de voto preferente.
8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Cada candidato aportó los recursos para su propia campaña. Mi campaña costó algo más de cuarenta millones de pesos. El partido, por su parte, destinó unos recursos, cuyo monto no conozco, a unos pocos avisos de prensa, de promoción general de la lista.
9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?

R. Sí, los cuarenta millones antes mencionados. Con ahorros propios, financié más del cincuenta por ciento de los costos de mi campaña. Con el equipo que me apoyó, organizamos muchas actividades para obtener recursos (fiestas, cocteles, venta de bonos...). Hubo empresas que me apoyaron, como Bavaria, que dio aportes para muchos de los candidatos del Polo, el Sindicato Antioqueño y Acesco. En ningún caso, fueron aportes cuantiosos.

10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?

R. Como bancada, no. Personalmente, presento un informe semestral de rendición de cuentas en una reunión con un grupo de unas ochenta personas que han acompañado mi labor en el Concejo. El informe se publica en una página web.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. Positivo. Hubo acuerdo de bancada.

- Valorización por Beneficio Local.

R. Negativo. Se dividió la bancada.

- Reforma Administrativa.

R. Vamos a votarlo positivamente todos los miembros de la bancada.

- Política Pública para la Población LGBT.

R. Soy autor del proyecto. Creo que lo votará positivamente casi toda la bancada.

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R. No intervine en el debate.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. Sí hubo discusión interna en relación con el plan de desarrollo y con la valorización (aunque uno de los miembros de la bancada no participó en esta última discusión).

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. No; no tuvimos un vocero único.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?

R. En la discusión del plan de desarrollo. Los concejales realizamos diversas reuniones con distintos sectores sociales, para recoger distintos elementos de juicio.

15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?

R. Sí, si las tiene.

16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?

R. No. No lo hemos logrado.

17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?

R. Regular. En el último mes ha mejorado mucho, porque vinculé a mi unidad de apoyo normativo a una jefe de prensa.

18. ¿Cómo ve usted el efecto de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en el Concejo de Bogotá? ¿Considera que ha habido avances o no y por qué?

R. Aquí no ha cambiado nada. Siento que la Ley de Bancadas no ha traído modificaciones a la forma de trabajo del Concejo. Espero que esta situación cambie.

ENTREVISTA A LA CONCEJAL
GILMA JIMÉNEZ

1. ¿A qué organización pertenece usted en la actualidad?
R. Movimiento significativo de ciudadanos “Por el País que Soñamos”.

2. ¿Es la misma organización política en representación de la cual ingresó usted al Concejo de Bogotá?
R. Sí. Nosotros acabamos de tener reconocimiento ante la Registraduría como “Por el País que Soñamos”, convirtiéndose el movimiento en Bogotá, parte del movimiento nacional.

3. ¿Además de ésta, pertenece usted a alguna otra organización política?
R. No.

4. ¿De qué forma fue escogida la lista de su partido o movimiento al Concejo de Bogotá?
R. Nos reunimos un grupo de concejales afines al exalcalde Peñalosa junto con personas que participamos en el gobierno del exalcalde; tomamos la decisión de elaborar unas listas y el director del movimiento, el exalcalde, determinó la composición y la organización de esas listas.

5. ¿Usted hizo parte de la lista en representación de algún sector social?
R. No.

6. ¿Hace parte de su bancada algún(a) representante de sector(es) social(es)?
R. Sí, estaba Jairo Rodríguez, actual concejal. Él representaba un grupo de exalcaldes locales que se constituyeron en una organización denominada “El Colectivo”, que está actuando. Por el estilo de trabajo nuestro, cada uno de nosotros tiene una especialidad en temas. Yo trabajo los temas de niños y poblaciones vulnerables. Ángel Custodio Cabrera tiene una trayectoria con el tema de las madres comunitarias. David Luna y Lariza Pizano, un trabajo muy importante con jóvenes. Alfonso Prada, un trabajo con organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal.

7. ¿Su lista era cerrada, o fue lista con voto preferente?
R. Cerrada.

8. ¿Cómo se financió la campaña de la lista a la cual usted perteneció?
R. Cada uno de nosotros, quienes quedamos en los primeros renglones, hizo un aporte inicial y donaciones. Hacíamos actividades, eventos sociales y recogíamos plata.

9. ¿Tuvo usted financiación aparte de la de su lista? En caso de respuesta afirmativa, ¿Quiénes fueron sus financiadores?

R. Ya fue respondida.

10. ¿Tiene la bancada algún mecanismo de rendición de cuentas al electorado?

R. Sí, tenemos un informe que sale a final de cada año, escrito. Cada uno tiene su página web, donde le informa a su propio electorado. Como fuimos lista cerrada, actuamos muy grupalmente. Siempre actuamos como bancada, aún antes de que estuviera vigente la Ley de Bancadas.

11. ¿Cómo votó usted los siguientes proyectos de acuerdo? En cada caso, indique su voto y si obedeció a un comportamiento de bancada. En caso de respuesta negativa, indique si usted tramitó ante su partido objeción de conciencia.

- Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*.

R. Positivo Políticas, negativo Programas. Posición de Bancada y dejamos las respectivas constancias.

- Valorización por Beneficio Local.

R. Positivo. Fuimos ponentes como bancada.

- Reforma Administrativa.

R. Positiva.

- Política Pública para la Población LGBT.

R. De apoyo total. Somos ponentes de un proyecto de acuerdo.

- Control político al Plan Maestro de Cultos.

R. Un principio político no negociable de nuestro grupo es la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Somos muy respetuosos de las libertades, de las diferencias religiosas, de sexo, sin objeciones. Pero no compartimos las excepciones. No compartimos que algunas organizaciones religiosas buscaran que algunas disposiciones no se les aplicaran. Pero respetamos la libertad religiosa; creemos en los derechos, pero acompañados de deberes.

12. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada discusiones internas y, en consecuencia, votación en bloque?

R. Sí discutimos siempre y votamos en bloque. Nuestras discusiones normalmente son muy sencillas, dado que tenemos muy claros los principios.

13. ¿En cada uno de los casos anteriores, tuvo su bancada una vocera o un vocero?

R. Sí, en todos los casos.

14. ¿En alguno de los trámites de los anteriores proyectos de acuerdo, promovió su bancada algún tipo de escenario de participación ciudadana directa en relación con la discusión en el Concejo de Bogotá?
- R. Acá en el Concejo no, pero sí nos reunimos por fuera del Concejo con muchos grupos que pudieran verse afectados con alguno de estos temas. Por ejemplo, con la población LGBT nos hemos reunido en varias oportunidades. Con juntas de acción comunal, en el caso de valorización. Y, en el recinto, escuchamos con mucha atención a las organizaciones religiosas que hicieron observaciones.
15. ¿Su organización ha definido reglas de juego para que su bancada actúe en el Concejo de Bogotá? ¿En caso de respuesta afirmativa, tiene su organización definido el régimen de sanciones para los miembros que violen dicho estatuto, no asistan a las reuniones de la bancada o renuncien a la misma? ¿En qué consisten dichas sanciones?
- R. Sí, si las tiene.
16. ¿Tiene su bancada reuniones periódicas? ¿En caso de respuesta afirmativa, cada cuánto se reúne?
- R. Sí, si las tiene. Tratamos de reunirnos al menos cada quince días.
17. ¿Cómo ha sido su acceso a los medios de comunicación?
- R. Nosotros tenemos un escenario con los medios de comunicación, desde que estuvimos en la alcaldía. Ello ha hecho muy fácil nuestra relación con los medios, dada la seriedad de nuestros argumentos.
18. ¿Cómo ve usted los efectos de la Reforma Política y la Ley de Bancadas en el Concejo de Bogotá? ¿Considera que ha representado un avance importante o no?
- R. Indudablemente es de los más grandes avances en el ejercicio de la democracia, para hacerla menos retórica. No obstante, la Reforma Política y la Ley de Bancadas, son productos de discusiones políticas, dadas por políticos, como corresponde. Paradójicamente, la gran dificultad son algunos actores que se niegan a que los partidos y movimientos se modernicen, porque ven amenazadas algunas situaciones que vienen de tiempo atrás, como por ejemplo el chantaje de un elegido a su gobernante. Por lo tanto se ve amenazada su vigencia y permanencia política individual. A corto plazo, esperaría yo que sea tan contundente la materialización de esas dos leyes, que esos actores políticos nefastos del pasado, desaparezcan definitivamente de la escena política del país y de la ciudad.