

EL EFECTO DE LA REFORMA POLÍTICA DE 2003 SOBRE LAS CORPORACIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR:

el caso del Concejo de Bogotá

Juan Pablo Ossa¹

recibido 24/08/06, aprobado 25/10/06

Introducción

Los efectos políticos de la reforma electoral de 2003 son evidentes. Las dos elecciones que se han realizado bajo las nuevas reglas demuestran que, al menos en el plano electoral, se ha cumplido el objetivo de reducir el personalismo y fomentar la agrupación alrededor de los partidos políticos. En las elecciones regionales de 2003 y en las últimas de Congreso, disposiciones como las listas únicas y los umbrales electorales premiaron a los políticos que resolvieron competir bajo la bandera de un partido fuerte, mientras que las iniciativas electorales individuales fueron castigadas. Adicionalmente, el número de partidos y de listas se redujeron considerablemente. Por último, la lista única y la nueva fórmula para convertir los votos en escaños sirvieron para que la composición de los cuerpos colegiados estuviera más acorde con las preferencias ciudadanas.

Todos estos cambios en el plano electoral invitan a pensar que las reformas institucionales recientes van en la dirección indicada, pues se están sentando las bases para construir unos partidos políticos capaces de agregar y representar los intereses ciudadanos. Sin embargo, queda abierta la pregunta acerca de si estas transformaciones en la arena electoral también se están reproduciendo en otros escenarios políticos, como lo son las asambleas de representación popular. En este artículo se busca responder este interrogante, al explorar en qué medida la mayor agrupación en la competencia electoral se refleja en las asambleas legislativas, a través del trabajo de los partidos políticos.

Se estudiará el caso del Concejo de Bogotá durante los períodos 2001-2003, antes de la reforma política, y 2004-2007, después de la reforma. La hipótesis de investigación sostiene que los cambios en el sistema electoral, como la lista única y los umbrales, activaron el funcionamiento de las bancadas de partido en el Concejo de Bogotá. Para comprobar esta hipótesis se estudiaron de tres dimensiones del trabajo de los partidos en las asambleas de representación popular: la elección de las mesas directivas, la presentación de proyectos de acuerdo y la deliberación de proyectos.

Algunos conceptos para estudiar las asambleas legislativas

Para estudiar el comportamiento de los legisladores en las asambleas, es preciso tener en cuenta como el marco institucional constriñe las opciones que tienen los políticos para satisfacer sus intereses y preferencias. Instituciones como el sistema electoral, el reglamento interno y los atributos de la asamblea, definen los incentivos que tienen los congresistas para alcanzar sus objetivos. Dependiendo de las características de estas instituciones, el comportamiento de los legisladores tiende a ser más individual o más colectivo.

Mónica Pachón (2005) resume las dos vertientes principales para explicar el comportamiento de los legisladores como el modelo de una sola arena y el modelo de las dos arenas. El primer modelo supone que el compor-

1 Politólogo e historiador de la Universidad de los Andes. Maestría en Planeación del Desarrollo Regional en el Centro de Estudios Regionales (CIDER) de esta misma universidad.

tamiento de los congresistas está definido por las normas electorales, pues existe una conexión entre la arena electoral y la legislativa.

Siguiendo esta línea de análisis, a partir de elementos del sistema electoral como el control de las nominaciones por parte de los líderes de partido, su capacidad para determinar el orden de la lista electoral, el nivel de arrastre de votos, el grado de competencia intrapartidista y las restricciones que la magnitud de la circunscripción imponen sobre los partidos pequeños, Carey y Shugart (1995) definen un indicador para medir la fortaleza de los partidos. Cuando estos puntajes son bajos, no existe un control claro por parte de los líderes de partido, la legislatura tiende a ser fragmentada y la disciplina partidista escasa (Carey y Shugart 1995: 171).

La segunda vertiente, el modelo de la dos arenas, supone que la estructura interna de la asamblea y el reglamento son tan importantes para explicar el comportamiento de los congresistas como lo es el sistema electoral, pues de ellos se extrae información valiosa sobre el poder real de las personas elegidas, que a su vez constriñe la formación de coaliciones (Pachón 2003: 4).

En ese mismo sentido, Gary Cox y Mathew McCubbins (1993) plantean que del reglamento interno y de la estructura de las asambleas se desprenden recursos que permiten a los líderes de los partidos resolver los dilemas de acción colectiva, resultantes del comportamiento individual de los políticos. En las asambleas, el partido o la coalición mayoritaria funciona como un cartel legislativo que usurpa el poder para controlar el proceso y la estructu-

ra legislativa. El proceso legislativo y el sistema de comisiones están en función de los intereses de la coalición mayoritaria y sus miembros tienen ventajas estructurales para controlar el trámite legislativo.

En el caso de la elección del Concejo de Bogotá de 2003, la reforma política contribuyó a reducir el personalismo y los altos niveles de atomización partidista, así como a mejorar la proporcionalidad del sistema (García 2006). En la medida en que existe una relación entre las características de la competencia electoral y el comportamiento de los políticos en las asambleas, la mayor agrupación en la competencia electoral también se debe reflejar en el funcionamiento del Concejo. En los siguientes apartes se intentará verificar esta suposición a través del estudio de la elección de las mesas directivas y de un análisis de la producción normativa.

La elección de las mesas directivas

Las mesas directivas son determinantes en el trámite de los proyectos de acuerdo porque controlan la agenda normativa; definen el orden del día, deciden en que momento se votan los proyectos de acuerdo y se terminan las sesiones. Refiriéndose al Congreso colombiano, Pachón (2002: 22) afirma que ante la ausencia de directrices de partido, las mesas juegan un rol importante en la coordinación del comportamiento legislativo. Por esta razón, en el momento de elegir las mesas, las negociaciones internas de los partidos se activan pues cada colectividad está interesada en ubicar sus miembros en las posiciones de liderazgo que determina el reglamento interno de la corporación (Vélez 2005: 20).

Tabla 1. Integrantes de las mesas directivas Concejo de Bogotá 2001-2003

Año	Presidente	Partido	Primer Vicepresidente	Partido	Segundo Vicepresidente	Partido
2001	María Victoria Vargas	Liberal	Flavio Maya Escobar	Movimiento Unión Nacional	Mario Upeguí	Unión Patriótica
2002	Samuel Arrieta Vuelvas	Convergencia Ciudadana	Judy Consuelo Pinzón	Movimiento Nacional	Fabiola Posada	Partido Popular
2003	Fernando López	Movimiento Cívico Independiente	Carlos Julio Baez Morales	Liberal	Luis Felipe Barrios Barrios	Partido Nacional Cristiano

Durante el primer período de sesiones analizado, 2001-2003, antes de la aprobación de la reforma política, es evidente la ausencia de criterios de partido en la elección de las mesas directivas. Desde el primer año de sesiones, se formó una coalición mayoritaria, conocida como “La Alianza por Bogotá”, que iba a respaldar al gobierno del alcalde Mockus. Esta coalición no comprendía a la totalidad de ningún partido político, pues se integró como una alianza de individuos. Los argumentos expuestos para justificar el apoyo al candidato se basaban en la experiencia, la trayectoria y la independencia del aspirante, antes que en su filiación partidista. Por esta razón, al revisar la composición política de las tres mesas directivas elegidas durante este período no es posible encontrar ningún patrón político.

El Partido Liberal, que contaba con el mayor número de concejales, sólo obtuvo la presidencia el primer año. En el segundo, no consiguió ningún puesto, y en el tercero tuvo que conformarse con la segunda vicepresidencia únicamente. La segunda fuerza política más importante, el Partido Conservador, no logró elegir a ninguno de sus integran-

tes. En el 2002 fue elegida Primera Vicepresidente Judy Consuelo Pinzón en un movimiento afín al conservador. Y en el 2003 fue elegido Fernando López, también de origen conservador. El precario control del Concejo, por parte de los dos partidos con mayor representación evidencia su fragmentación interna y la inexistencia de bancadas políticas en del Concejo de Bogotá.

En las tres primeras elecciones del período 2004-2007, después de la reforma política, es evidente el papel de los partidos políticos en la conformación de la coalición mayoritaria y en la elección de las mesas directivas. La primera diferencia con relación al período anterior es la forma como se estableció la coalición mayoritaria. En esta oportunidad, las dos fuerzas con mayor representación en el Concejo, el Partido Liberal y el Polo Democrático Independiente, hicieron parte de una coalición electoral que contribuyó a la elección del Alcalde Luis Eduardo Garzón. Una vez se instaló el nuevo gobierno, la coalición se mantuvo, reflejando por primera vez en los últimos años, las alianzas políticas desarrolladas durante las elecciones.

En segundo lugar, a diferencia del período anterior, la composición política de las mesas directivas evidencia los acuerdos realizados entre los partidos que integran la coalición. En las tres mesas directivas que hasta el momento

se han elegido, el Presidente del Concejo pertenece a uno de los partidos más grandes de la coalición. En el 2004, le correspondió al Polo Democrático, en el 2005, a la bancada conservadora, y en el 2006 fue elegido un liberal.

Tabla 2. Integrantes de las mesas directivas Concejo de Bogotá 2004-2007

Año	Presidente	Partido	Primer Vicepresidente	Partido	Segundo Vicepresidente	Partido
2004	Bruno Díaz	PDA	Yamile Medina	Colombia Democrática	Guillermo Villate Supelano	Conservador
2005	Hipólito Moreno	Conservador	Gustavo Alonso Paéz Merchán	Partido Unión Cristiano	Wilson Hernando Duarte	PDA
2006	Antonio Galán	Liberal	Alejandro Martínez Caballero	PDA	Isaac Moreno	Dejen jugar al moreno

La tercera diferencia con respecto al período anterior es la mayor unidad de los partidos políticos en la elección de las mesas directivas. En 2004, casi todas las bancadas políticas votaron en bloque. En ese sentido, la candidatura de Bruno Díaz Obregón fue respaldada por todos los integrantes de la bancada Liberal, Conservadora y del Polo Democrático. Mientras tanto, todos los Concejales de La Bogotá que Queremos y la mayoría de los de Cambio Radical votaron en blanco. Sin embargo, la unidad de los partidos políticos no se mantuvo en el siguiente año. Aunque se respetaron los acuerdos previos, todas las bancadas políticas de la coalición mayoritaria se dividieron, ante la postulación de Hipólito Moreno como candidato conservador.

Las elecciones de mesas directivas del Concejo de Bogotá que hasta el

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

Las bancadas políticas y el trámite normativo

En el aparte anterior se demostró que, hasta cierto punto, los concejales que compitieron bajo un mismo partido en las pasadas elecciones tam-

bién han actuado en forma colectiva en la conformación de las mesas directivas. Ahora, revisando el trabajo de las bancadas en la presentación y discusión de los proyectos de acuerdo, se determinará si la acción colectiva de los concejales también ha tenido un efecto sobre el trabajo normativo. El análisis que se presenta a continuación se hizo con las bases de datos sobre proyectos de acuerdo y debates de control político del proyecto “Concejo Como Vamos”. Los datos sobre el Concejo actual comprenden el 2004 y el primer semestre de 2005.

Antes de la aprobación de la reforma política, de los 603 proyectos de acuerdo presentados por Concejales en el periodo 2001-2003, sólo cuatro (0.6%) fueron propuestos exclusivamente por miembros de un mismo partido y apenas 12 (2%) fueron presentados por grupos compuestos mayoritariamente por Concejales de un mismo partido, en compañía de algunos de otra filiación. Esto significa que aproximadamente el 98% del total de los proyectos fueron iniciativas individuales o resultado de alianzas coyunturales.

Las alianzas coyunturales comprendieron el 56% de las iniciativas presentadas en este período. El caso del concejal David Luna, uno de los cabildantes más activos del periodo, es ilustrativo. Luna presentó en total 33 proyectos de acuerdo, 21 de ellos a título personal y siete a través de coaliciones temporales. Solamente se hacen evidentes parámetros de agregación en cinco proyectos, tres en los que se unió

con otros candidatos independientes y dos que propuso en coautoría con el Concejal Pedro Rodríguez Tobo.

Cuando se pasa a analizar las citaciones de control político presentadas durante este periodo, el nivel de fragmentación es similar. La gran mayoría eran presentadas de forma individual, o por Concejales que adherían a una citación realizada por alguno de sus colegas. Esto se hace aún más evidente al constatar que el 30% de las citaciones propuestas, y que terminaron en debate entre el 2001 y el 2003, recibieron dos o tres adherentes a última hora, lo que evidencia claramente la improvisación de las alianzas. Únicamente 13 de 109 citaciones realizadas en este periodo fueron impulsadas por miembros de un mismo partido².

Después de la aprobación de la reforma política estos indicadores cambiaron significativamente. En el transcurso del periodo 2004-2007, la aparición de nuevos partidos con representación en el Concejo de Bogotá, se ha traducido en un aumento del número de proyectos y citaciones que son presentados conjuntamente por miembros de una misma bancada. De 509 proyectos presentados hasta junio del 2005, 40 (8%) fueron elaborados exclusivamente por miembros de un mismo partido. De estos, 24 (5%) fueron presentados por más de tres miembros de la misma bancada. A pesar de estos avances, todavía el 30% de los proyectos de acuerdo son presentados de forma individual. Así mismo, el 39% de las iniciativas están siendo presentadas por grupos de Concejales que no tienen nada en común³.

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

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

En el control político fue evidente un alto nivel de agregación durante el semestre posterior a las elecciones de 2003, de enero a julio de 2004. Al comparar las citaciones que fueron propuestas en este período con las del mismo semestre del año anterior, se constata un cambio significativo. De Enero a Julio del 2003, sólo el 12% de las citaciones se hicieron bajo criterios partidistas. Un año después este porcentaje llegó al 22%. Sin embargo, este alto nivel de agrupación no se mantuvo estable en el semestre siguiente. Sólo 8 (12%) de las 64 citaciones propuestas fueron hechas por las bancadas.

En síntesis al comparar a través de los dos indicadores propuestos, el nivel de agregación de las bancadas partidistas antes y después de la reforma política, se puede afirmar que el nuevo marco institucional no sólo ha facilitado la agregación de los partidos antes de las elecciones, sino que ha permitido que estas alianzas se conserven, hasta cierto punto, dentro de la corporación. Actualmente, el 60% del Concejo está agrupado en bancadas. Esto ha contribuido a aumentar el nivel de agregación. Sin embargo, los indicadores también demuestran que el nivel todavía sigue siendo bajo.

Un estudio de caso: la discusión del proyecto de valorización

Hasta el momento se ha presentado evidencia que indica cierta reducción en el personalismo en el Concejo después de la aprobación de la reforma política. En la elección de

las mesas directivas, los partidos políticos jugaron un papel relevante, mientras que el número de proyectos y citaciones de control político realizado por los partidos aumentó. En el siguiente apartado se revisará si el personalismo también disminuyó en la discusión y aprobación de un proyecto de acuerdo.

Se escogió la aprobación del acuerdo 264 de 2005, “Por el cual se autoriza el cobro de una valorización por beneficio local” por su importancia para el desarrollo de la ciudad y por las dificultades que tuvieron las pasadas administraciones que el Concejo les aprobará este tipo de acuerdos.

De acuerdo con Dávila y García (2001), antes la reforma política el vínculo entre los Concejales no estaba guiado por ningún interés programático, ni por una identificación política común, pues el trabajo en el Concejo no se movía en torno a bancadas partidistas, sino a una lógica de coaliciones y negociaciones entre Concejales de distintas filiaciones políticas. Coaliciones que funcionaban en el nombramiento del presidente y de la junta directiva de la corporación, pero luego no definían el posterior funcionamiento del Concejo.

Y en efecto, al revisar los debates en la comisión de presupuesto durante el 2001 se constata la total ausencia de las bancadas políticas en la discusión de los proyectos de acuerdo sobre valorización⁴. Durante este año, la administración presentó en seis oportunidades una modificación al acuerdo 9 de 1998, con el fin de apro-

⁴ En el período 2001-2003, el gobierno distrital presentó doce proyectos relacionados con la valorización por beneficio local. Desafortunadamente, únicamente para el año 2001, cuando se discutieron seis iniciativas, se encuentran transcritas las actas de debate correspondientes. Por lo tanto solo fue posible revisar los debates de estos proyectos de acuerdo.

bar un monto adicional para completar las obras que habían sido iniciadas con los recursos de las valorizaciones anteriores. En las diez actas correspondientes a estos debates no existe ninguna evidencia que demuestre la acción colectiva de los partidos políticos. Todas las ponencias, negativas o positivas, así como las intervenciones y proporciones de los Concejales, son presentadas a título personal.

Al contrario de los debates del cuatrienio pasado, en la discusión del último proyecto de valorización las bancadas intentaron actuar en forma colectiva, especialmente las de La Bogotá que Queremos, Cambio Radical y Polo Democrático Alternativo. A pesar de no hacer parte de la coalición mayoritaria, la Bogotá que Queremos respaldó el proyecto de la alcaldía por considerar que coincidía con su plataforma programática. A través de una negociación directa con la Alcaldía lograron introducir algunas modificaciones al proyecto, relacionadas con la duración del período de ejecución de las obras.

Cambio Radical, el partido de oposición más grande del Concejo de Bogotá, votó en contra de la valorización porque consideraban excesivo el monto de la valorización, que la iniciativa desconocía la participación ciudadana y que las obras propuestas cambiaban las prioridades del plan de ordenamiento territorial. Estas razones fueron presentadas en una declaración pública firmada por todos sus concejales. Al final todos votaron en contra de este proyecto.

El Polo Democrático Alternativo también procuró establecer una posición de partido frente al proyecto de valorización. Sin embargo, en esta oportunidad, no tuvieron la unidad ni apoyaron a la Administración como lo habían hecho durante la discusión del Plan de Desarrollo, el presupuesto 2004 y el cupo de endeudamiento. La mayoría de los Concejales del Polo se opusieron a esta iniciativa porque consideraban que las obras propuestas en el plan tenían un sesgo hacia los sectores más pudientes de la ciudad. Por eso, el día de la votación seis integrantes firmaron una declaración en la que le explicaban a la ciudadanía las razones de su oposición frente a este proyecto. Al final sólo Alejandro Martínez y Carlos Romero votaron a favor del proyecto de valorización.

Las bancadas del Partido Liberal y de los concejales de origen conservador fueron incapaces de presentar una posición de partido frente al proyecto. Al respecto, el Concejal liberal, Jorge Ernesto Salamanca, afirma que a pesar de algunos intentos por lograr consensos en la bancada, su comportamiento se ha caracterizado por la dispersión, y por la toma de decisiones individuales. Por eso, en el tema de la valorización cinco Concejales votaron a favor y tres votaron en contra⁵. En cuanto a la bancada conservadora, siete integrantes votaron a favor y uno solo en contra. Sin embargo el Concejal Omar Mejía Báez reconoció que a unidad del partido se debió más a la casualidad que a la existencia de un consenso⁶.

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

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

Conclusión

Los concejales elegidos bajo las nuevas normas electorales han intentado operar como bancada en las tres dimensiones estudiadas: elección de las mesas directivas, presentación conjunta proyectos de acuerdo y discusión de proyectos de acuerdo. Esta situación contrasta con el período anterior, en el que primaba el personalismo en prácticamente todos los aspectos del Concejo de Bogotá. Por eso, a pesar de qué el trabajo en bancada aún no es generalizado, en cierta medida, los cambios en la arena electoral, resultantes de la reforma política, están contribuyendo a reorganizar el desempeño de los partidos políticos en el Concejo.

Sin embargo, el funcionamiento de las bancadas no se dio con la misma intensidad en todos los partidos. La bancada de la “Bogotá qué Queremos”, que compitió a través de lista cerrada, fue la única que actuó unida en todas las dimensiones estudiadas. Cambio Radical, por su parte tuvo algunas fisuras en la elección de las mesas directivas, pero actuó de manera unificada en la discusión del proyecto de valorización. Por último, la bancada del Polo Democrático, a pesar de qué no mostró la misma unidad de las anteriores, sí procuró establecer posiciones de partido en todas las dimensiones estudiadas. Si bien estos dos partidos no compitieron a través de listas cerradas, sí realizaron procesos de negociación interna para definir su orden. Estos casos permiten pensar en la existencia de una relación entre el mecanismo de construcción de la lista y el desempeño legislativo.

En ese mismo sentido, los liberales y conservadores, quienes organizaron sus listas al Concejo a través de un sorteo, no han actuado de manera colectiva. Paradójicamente, la reforma política fue

concebida por ellos como una alternativa para superar su crisis organizativa, pero su efecto ha sido más favorable para las nuevas agrupaciones. En el campo electoral continuaron cediendo terreno frente a nuevas fuerzas políticas, y la ausencia de trabajo colectivo en el Concejo ha llevado a que pierdan protagonismo en la discusión de las iniciativas más importantes para la ciudad, lo que a su vez, se puede traducir en una mayor pérdida electoral.

Existe una relación entre la entrada en vigencia de la reforma política y la reducción del personalismo en el Concejo de Bogotá. Con la ley de bancadas, también ordenada por la reforma de 2003, es posible que el proceso que empezó con el cambio en las reglas electorales se profundice. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que estas nuevas normas se están aplicando sobre corporaciones consolidadas con un reglamento, una estructura interna, y atributos definidos con anterioridad. Estas variables, al igual que las normas electorales, inciden sobre el desempeño de los políticos, al generar incentivos para actuar de manera individual o colectiva. Por lo anterior es necesario profundizar en el estudio de las relaciones entre las variables electorales y las reglas internas de las asambleas para lograr una visión amplia de los determinantes del comportamiento legislativo, que sirva para diseñar arreglos institucionales que mejoren la eficiencia y la calidad de la representación en las asambleas.

Bibliografía

Carey, John y Mathew Shugart. 1995. *Presidents and Assemblies, Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, Gary y Mathew McCubins. 1993. *Legislative Leviathan, Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Dávila, Andrés y Miguel García. 2001. "Control político y control ciudadano en Bogotá", en Fainboim, Israel Et. Al. (Eds.) *Servicio civil y mecanismos de control, misión de reforma institucional de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

García, Miguel. 2006. "La reforma electoral, y su impacto sobre la elección de las elecciones locales de 2003" en Hoskin, Gary y Miguel García (comps.) *La reforma política de 2003, ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer.

Morgensten, Scott. 2002. "Explaining Legislative Politics in Latin America". En Morgenstern, Scott, y Benito, Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pachón, Monica. 2003. "Explaining the performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislative Rules and the interactions with the Executive" Documento presentado en la reunion de la Latin American Studies Association, Dallas, 2003.

Vélez, Cristina. 2005. *¿Por qué el caos electoral no se ha traducido en caos legislativo? El papel de los líderes del partido en Congreso colombiano*, Tesis de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.

Entrevistas

- Concejal David Luna, 31 de octubre de 2005
- Concejala Maria Susana González 1 de noviembre de 2005
- Concejala María Victoria Vargas, 2 de noviembre de 2005
- Concejala María Susana González, 3 de noviembre de 2005
- Concejal, Omar Mejía Báez, 3 de noviembre de 2005
- Concejal, Jorge Ernesto Salamanca, 4 de noviembre de 2005
- Concejal Bruno Díaz, 9 de noviembre de 2005
- Concejal Carlos Romero, 12 de noviembre de 2005