

---

# Representación política en el Concejo de Bogotá: Antes y después de la Reforma de 2003

Loren Liliana Chaves\*  
loresantic@gmail.com

---

Recibido: 12/08/2010    Aprobado evaluador interno: 16/09/2010    Aprobado evaluador externo: 07/10/2010

---

## Resumen

El artículo presenta y analiza los cambios que se dieron en la representación política dentro del Concejo de Bogotá, a raíz de la expedición en Colombia del Acto Legislativo 01 de 2003 -Reforma Política-. Para este fin, se realiza un estudio conceptual y normativo del concepto de representación política, así como una revisión y clasificación sistemática de los proyectos de acuerdo y controles políticos (funciones otorgadas al Concejo Distrital en el Decreto Ley 1421 de 1993), comparando los periodos previo (2001-2003) y posterior (2004-2007) a la entrada en vigencia de la Reforma Política, para determinar si el cabildo tiende a favorecer el interés general de todos los habitantes de la ciudad o, por el contrario, privilegia intereses particulares.

## Palabras Clave

Representación política, Concejo de Bogotá, reforma política, proyectos de acuerdo y controles políticos.

## Abstract

The article presents and analyzes the modifications in political representation inside Bogota's Council, produced by the Political Reform approved by the colombian Congress in 2003. It is realized a conceptual and normative analysis of political representation, and a systematic clasification of juridical projects and political controls, comparing the previous (2001-2003) and subsequent (2004-2007) period to the Political Reform, to see if Bogota's Council promotes general interest of all the people in the city or pretends to benefit only particular interests.

## Keywords

Political representation, Bogota's Council, political reform, juridical projects and political controls.

---

\* Loren Liliana Chaves es Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en Participación Política

## Introducción

Durante décadas, en Colombia el orden y representación política estuvieron sustentados en dos partidos políticos tradicionales el Liberal y el Conservador: “*La intrincada lucha entre estas dos fuerzas políticas excluyó durante años cualquier otro tipo de manifestación que no fuera de estas dos tendencias, lo que desencadenó en una cruenta violencia política*”,<sup>1</sup> hasta llegar a un pacto conocido como el Frente Nacional. Al finalizar este pacto surge una fuerte fragmentación partidista, una creciente competencia intrapartidaria,<sup>2</sup> una crisis institucional, de participación ciudadana y de partidos políticos, que requería de la modernización del aparato estatal para que fuera capaz de dar respuesta a las necesidades de la nación de manera eficiente, para que democratizara la vida a través de distintos canales de participación y diera apertura a terceras fuerzas políticas. Es en este escenario que nace la Constitución de 1991.

Sin embargo, los resultados fueron inesperados, el sistema

electoral colombiano se convirtió en uno de los más personalistas y atomizados, donde cada candidato tenía mayor éxito por su reconocimiento, carisma y nicho electoral, que por el prestigio y disciplina que podía brindarle su partido.<sup>3</sup> De esta manera, la mayoría de los candidatos pudo montar su partido personal y/o decidir de qué forma realizaría su campaña o se relacionaría dentro de un partido político tradicional, alimentándose de redes clientelares e intereses particulares.

A pesar de las transformaciones políticas introducidas por el Acto Legislativo 01 de 1986 (elección popular de alcaldes) y de la Constitución del 91 (democracia participativa; la pluralidad política, cultural y religiosa; representación indígena y de negritudes; creación del Consejo Nacional Electoral; etc.), que pretendieron responder a las necesidades sociopolíticas anteriormente mencionadas, se mantuvo la apatía y el desinterés hacia la política por parte los ciudadanos, se dio una aguda personalización política y atomización partidaria,

1. Gutiérrez, Sanín Francisco. (2007), “Las aporías de la modernización desde los partidos” en: *¿lo que el tiempo se llevó? los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Editorial Norma, p. 135.

2. *Ibid.*, y Pachón Buitrago, Mónica. “El partido Conservador y sus dinámicas políticas”. En Gutiérrez, Francisco (comp.) (2000), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Editorial Norma.

3. Rodríguez-Raga, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambio en el entorno institucional”, en: Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.) (2002), *Degradación o Cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.

una alta proliferación de listas de candidatos a elecciones por cada partido (que confundía a los electores), y en las corporaciones de elección popular se asignaban la mayoría de curules por residuo y no por cociente (debido a la llamada operación avispa). Todas las anteriores dificultades generaron una crisis en la representación porque los electos se mostraron incapaces en reflejar y trabajar por el conjunto de preocupaciones e intereses de toda la población, o al menos de identificar los deseos y necesidades de los que representaban,<sup>4</sup> obligando a que surgiera el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual redefinía el marco político e institucional para regular las acciones de los partidos políticos, los procesos electorales y la representación política para los cargos de elección popular.

El objetivo de este estudio es observar y evidenciar si se presentó o no un cambio en la representación política dentro del Concejo de Bogotá con la implementación del Acto Legislativo 01 de 2003, a la luz de la definición que proponen Przeworski, Manin y Stokes en su libro *Democracy, Accountability and Representation* (1999), y desde los

aportes conceptuales de Giovanni Sartori en su libro *Elementos de la Teoría Política* (1992). En ese orden de ideas, la pregunta que se pretende responder es: ¿Hubo o no cambios -y cuáles fueron- en los contenidos de la representación política como consecuencia de la reforma política de 2003 en el Concejo de Bogotá?

Se ha decidido estudiar el Concejo de esta ciudad porque fue una de las corporaciones públicas más impactadas por el fenómeno de atomización y personalización que trajo la Constitución de 1991. En su seno se pueden observar claramente los procesos de profesionalización de la política y el ingreso de la clase media en el juego político; además, fue donde más rápidamente se desmoronó el sistema bipartidista (Liberal y Conservador) para dar paso a una política de “no tener compromiso con nadie”, es en la capital donde mayores problemas de gobernabilidad y gestión pública se presentaron y donde más se ha dado una contradictoria relación entre representación política y participación política.<sup>5</sup> Por otra parte, su carácter de capital en la que viven un poco más de 7 millones de habitantes, la convierte en un atractivo escenario

4. Medellín, Pedro. “De la crisis de la representación a la representación de la crisis en Colombia”, en: Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo (coord.), (2005), *La reforma política del Estado en Colombia. Una salida integral a la crisis*, Bogotá, Fescol.

5. Gutiérrez Sanín, Francisco. (1998), *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*, Bogotá, Tercer mundo editores.

para poder observar los efectos de la reforma política de 2003.

En cuanto a la estrategia metodológica, se realizó una comparación en la gestión política que realizaron los concejales de Bogotá, basada en la recopilación de información y sistematización de la totalidad de controles políticos y proyectos de acuerdo de su propia autoría, que se gestionaron y propusieron en el periodo 2001-2003 y 2004-2007, esto es, antes y después de la expedición de la reforma política. Los resultados empíricos fueron clasificados y contrastados a partir de la definición y características del concepto de representación política que se abordará en la presente investigación.

Conviene señalar que algunos estudios académicos y las cifras obtenidas de la Registraduría Nacional, indican que la reforma de 2003 tuvo un gran éxito dentro de la ingeniería electoral, en tanto se redujo sustancialmente el número de partidos políticos en el país y el número de listas de candidatos a elección por partido o movimiento político. Sin embargo, se hace necesario observar si se produjo un cambio en la representación de los intereses de los ciudadanos dentro de la Corporación, en la misma línea con algu-

nos propósitos de la reforma política de 2003 como: consolidar la representatividad, la responsabilidad y la capacidad de respuesta del sistema político, superar la débil gobernabilidad y, lo más importante, la frágil representación de los intereses sociales.<sup>6</sup>

Se debe aclarar para fines de este trabajo y en la misma dirección que indica Sartori, en la medida que los sistemas de representación se basan en “un deber ser”, no es fácil la verificación empírica de uno u otro concepto o tipología, la pretensión de validar o falsear algún tipo de representación sería un esfuerzo infructífero, pues en la escala de lo permitido representar el interés general o de un sector en particular, sigue siendo en ambos sentidos una forma de representación, e incluso pueden verse una combinación de estas dos en distintas proporciones.<sup>7</sup> Sin embargo, algunas de las afirmaciones que presenta la teoría de la representación pueden y deben ser verificadas con la realidad, porque es de vital importancia contribuir con una reflexión y análisis sobre la validez normativa y el desempeño de los procesos políticos, con miras a proponer mejoras que redunden en un incremento del bienestar de todas las personas.

6. Reyes González, Guillermo Francisco. (2004), *Tratado de derecho electoral: el nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer.

7. Sartori, Giovanni. (1992), *“Representación” Elementos de la teoría política*, Madrid, Alianza.

Para responder a la pregunta que orienta la investigación, el texto se estructura en cinco secciones. En la primera se efectúa una aproximación al concepto de representación política; en la segunda se hace una reflexión sobre los cambios en la representación generados por la Constitución de 1991; en la tercera se enfoca la anterior reflexión en el Concejo de Bogotá; en la cuarta se expone la propuesta metodológica de la investigación; mientras en la quinta se analizan los efectos de la Reforma Política de 2003 en el contenido de la representación política en el Concejo de Bogotá. La principal conclusión del análisis teórico y empírico efectuado es que la reforma política del 2003 ha estado correlacionada con el aumento del número de proyectos normativos e iniciativas de control político presentadas por los concejales, pero no ha permitido hasta el momento la cualificación de la representación política en el Concejo de Bogotá; ésta sigue siendo eminentemente personal, es decir, ligada a satisfacer las demandas e intereses de grupos específicos, en desmedro de los intereses generales de la población bogotana.

## 1. Un acercamiento al concepto de representación política

Los términos participación y representación política han sido pilares fundamentales para el desarrollo de la democracia, según Stuard Mill *“la idea pura de democracia, según su definición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado”*,<sup>8</sup> con el crecimiento y complejidad de las sociedades, la participación de los ciudadanos ha sido ceñida de manera visible y activa a la idea de participar en elecciones para escoger entre los candidatos, líderes que los representen en su ejercicio para gobernar y velar por los intereses de la población. Así que los sistemas políticos contemporáneos se organizan básicamente en instituciones de representación tales como el congreso, el parlamento, las asambleas, los concejos, etc. A través de ellos se representa a la población en su totalidad y pluralidad, debido a la dificultad evidente de poder establecer una democracia directa donde pueda intervenir la totalidad de los ciudadanos que la componen.

El concepto de representación política venido sufriendo una

8. Vidal. Carlos. (1996, julio- agosto), “El derecho de participación política y la representación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, p. 93.

serie de transformaciones desde la edad media hasta nuestros días por los contextos en que ha tenido que desenvolverse, pero autores como Pitkin y Leibholz ratifican que a pesar de los cambios que implica su aplicación práctica, su significado más profundo permanece presente. Sin embargo, para otros autores, la complejidad del concepto es la que genera aplicaciones diferentes dependiendo el énfasis que se le ponga a sus características e interpretaciones.<sup>9</sup>

Por lo anterior y para efectos de claridad y operacionalización de este concepto tan complejo, como para la recolección de información, datos y análisis, el presente estudio utilizará, como se indicó anteriormente, la interpretación, características y tipologías que desarrolla sobre el concepto de representación política Giovanni Sartori,<sup>10</sup> Manin, Przeworski y Stokes.<sup>11</sup>

Los tres últimos autores, en un sentido general, consideran que la representación es esencialmente una noción que hace alusión a una actuación en interés de los ciudadanos. Esta actuación está ligada estrechamente a la regla de la mayoría, que en este caso significa que los gobernantes siguen los intereses de

la ciudadanía cuando: (i) representan el interés común en situaciones en que un curso de acción es el mejor para todos; (ii) representan un interés colectivo, en el sentido que todos estarían mejor si el gobierno toma una decisión centralizada y no deja que cada uno actúe según su libre arbitrio; iii) cuando se actúa en beneficio de la mayoría en situaciones en que se presenta un conflicto de intereses intenso.

En cada uno de los tres tipos de actuación enunciados, las características formales que desde al menos el siglo XVIII acompañan los procesos de representación democrática, se concretan en instituciones cuya estructura básica contiene tres elementos: 1) Los gobernantes son seleccionados a través de elecciones; 2) si bien los ciudadanos tienen libertad de opinión y de efectuar demandas al gobierno en cualquier momento, no están autorizados a formular instrucciones con fuerza legal y coercitiva a los gobernantes (mandato imperativo); y 3) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.

Por otra parte, para Sartori los parlamentos modernos hablan en nombre del pueblo pero también del Estado, es decir, que estos repre-

9. *Ibíd.*

10. Sartori, Giovanni. (1992), *Op.Cit.*

11. Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.

sentan al pueblo pero también gobiernan sobre éste.<sup>12</sup> Y entendiendo el concepto por extensión, podría decirse que es hacerse presente alguien por aquellos que no pueden estar. En este sentido existen tres tipos de representación: 1) como mandato o delegación: esta concepción surge del derecho privado donde el designado sigue instrucciones, la representación se condiciona a un mandato imperativo característica de la representación medieval o para el ámbito privado; 2) como representatividad: su carácter sociológico hace referencia a la idea de semejanza o similitud, se le imputa de representación a aquel que posee las características del grupo que lo escoge, sin embargo, Sartori afirma que es natural en la representación que se considere elegir a alguien que posea características similares pretendiendo buscar que el elegido piense, actúe y sienta, entre lo posible lo mismo que su representado, siendo está una característica suplementaria más no necesaria porque si un parlamento está compuesto de esta manera pero no tramita las demandas de la población, en realidad no lo estaría representando; y finalmente 3) como responsabilidad: acá se le otorga al representante la obligación y el compromiso de dar

respuesta a través de su gestión y labor a toda la población del territorio por el cual fue elegido y a favor del interés de todos los que allí habitan, siendo así un gobierno responsable donde el objetivo es asegurar la responsabilidad de responder.

Por lo anterior es que Sartori considera que las características propias de la representación política son: la responsabilidad y elecciones libres, honestas y periódicas, ya que las prácticas electorales aseguran un grado razonable de respuesta de los representantes a sus gobernados. Además, un sistema político no se puede calificar de representativo porque cuenta con un jefe que reivindica sus demandas e intereses, sino cuando a través del voto obtiene el respaldo de la población que gobierna, o de lo contrario existiría un jefe representativo pero no un sistema de representación política.<sup>13</sup>

En cuanto a representación política responsable puede referirse en dos sentidos: *responsabilidad personal* o receptiva que es la rendición de cuentas al titular de la relación, sensible a las demanda de grupos específicos que solicitan la defensa de sus intereses y teniendo que responder por lo que hacen estos representantes a unos pocos electores específicos. El segundo

12. Sartori, Giovanni. (1997, II trimestre), "A propósito de la representación en democracia", en *Ciencia Política*, núm. 46, pp. 135-145.

13. Sartori, Giovanni. (1992), *Op.Cit.*

tipo obedece a la *responsabilidad funcional e independiente*, que pretende alcanzar un nivel adecuado de capacidad y respuesta eficaz hacia el interés general, acá el comportamiento del representante se confiere a su conocimiento y competencia para responder por los intereses y beneficios de todos los ciudadanos que están en el territorio. En términos políticos, se puede decir que este tipo de representación estaría dirigido a un gobierno que se comporta de manera responsable y competente, buscando ser un *gobierno eficiente*.<sup>14</sup>

Inclinarse por seguir alguno de los dos gobiernos es una decisión fundamental para el destino de la nación, porque cuando se trata de asuntos privados inclinarse por la responsabilidad personal o funcional no cambia el resultado final, ya que en los dos sentidos el representante tiene un sólo objetivo: velar por los intereses exclusivos del único representado sin importar los demás intereses. Pero cuando se habla de política está tiene un impacto colectivo, dado que cada una de las decisiones que se acoja toma una preeminencia

distinta, así que estas decisiones deben dirigirse a perseguir el interés de todos, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares “... *sobre la base del propio margen de independencia que proporciona la representación funcional, por lo que un gobierno tiene derecho a subordinar los intereses sectoriales en búsqueda de los intereses colectivos*”.<sup>15</sup>

Frente a lo anterior, para Sartori se puede clasificar en dos grandes grupos los sistemas representativos: el tipo inglés en el que prevalece el bipartidismo dando prioridad a la exigencia de un gobierno eficiente (funcional), donde existen mayorías fuertes y claras<sup>16</sup> que permiten observar nítidamente las responsabilidades de las gestiones políticas de los representantes;<sup>17</sup> y por otro lado, el tipo francés que establece un amplio margen de elección para conformar un multipartidismo dando paso a la representación personal (receptiva), se sacrifica en ocasiones la eficiencia y maximiza la prioridad parlamento-reflejo, se establecen también mayorías libres que producen gobiernos cambiantes según las alianzas y coaliciones

14. *Ibíd.*

15. *Ibíd.*, p. 235.

16. Eduardo Pizarro indica frente a este aspecto que “en un sistema presidencialista se requiere, para alcanzar una real eficacia en la gestión gubernamental, un respaldo de la mayoría del parlamento. Pero no basta con contar con mayorías. Se requiere además que éstas sean solidas... una mayoría es importante en cuanto esta cohesionada gracias a sus creencias integradoras o, al menos, en ausencia de una identidad ideológica total, por una disciplina autoimpuesta”

17. Giraldo, Fernando. (2003), *Sistema de Partidos en Colombia, estado del arte 1991-2002*, Bogotá. CEJA.

con una responsabilidad poco potenciada. Ha de tenerse en cuenta y aclarar que este sistema receptivo francés tiene capacidad de respuesta a las demandas de la ciudad porque no está completamente bloqueado pero sus resultados no son óptimos. Lo anterior no pretende decir que un sistema sea mejor que el otro, cada uno de estos es de igual manera una forma de representación política sino dando énfasis a ámbitos diferentes el de gobernar o el de reflejar.

Finalmente, el problema sobre ¿qué es lo que representa el gobernante? es un dilema que puede verse desde dos puntos de vista. Por una parte está la posibilidad de calificar al votante como un homo economicus el cual espera que su voto se traduzca en beneficio personal y apetito material, mientras que existe la posibilidad de ver al votante como un ciudadano que ejerce su derecho de voto por una preferencia ideológica, cargada de valores e interés para el beneficio de todos. La representación receptiva o personal alentaría al homo economicus, mientras que la representación eficiente incentivaría el voto ciudadano del interés colectivo.

En cuanto a ¿qué es lo que se está representado: intereses locales, de comunidad, clase, género, sectoriales, personales, general, etc? Puede

decirse desde el punto de vista sartoriano, que dentro de lo permitido por la escala de la representación, todas estas cosas son y pueden ser y teniendo en cuenta que existen una alta probabilidad de voces bastantes fuertes con amplios recursos que de algún modo pueden llegar a tener acceso al cuerpo representativo para tramitar sus demandas de manera más eficientemente. Pero lo óptimo dentro del ámbito de la política sería el de buscar obtener un tipo de representación funcional o responsable, que vele por la totalidad del territorio que representa, persiga el interés de todos sea cual fuere la suerte de los intereses particulares. Porque seguir los intereses particulares que favorecen en especial a algunas comunidades o sectores iría en detrimento del beneficio colectivo que con frecuencia son contingentes, contravenientes, contradictorios o malentendidos.<sup>18</sup>

A manera de conclusión podemos afirmar que, en este estudio cuando utilizamos el término representación lo hacemos desde un sentido socio – político en el que el concepto a manera general se refiere un sistema de responsabilidad, en donde alguien elegido por designación electoral libre se hace presente por alguien que no puede estar, en ciertos organismos políticos

18. Sartori, Giovanni. (1992), *Op.Cit.*

fundamentales que están dirigidos a atender los intereses y necesidades de la totalidad del territorio en desmedro de los intereses particulares o sectoriales. Esta definición implica también que los representantes son seleccionados mediante elecciones libres, competitivas y periódicas y son responsables ante toda la población, además que a éstos no se les puede (o no debe) otorgar un mandato imperativo.<sup>19</sup>

## 2. Lo que ocurrió con la representación en Colombia con la constitución de 1991

Frente a inoperancia de las reformas, el fracasado proceso de paz, la agudización del narcotráfico y el terrorismo, la ineficiencia de los partidos políticos para tramitar las necesidades e intereses de los ciudadanos, nace en 1991 una nueva constitución en Colombia, la cual buscó establecer una democracia de corte participativo. Según María Teresa Uribe, la *“democracia representativa se hizo equivalente a bipartidismo, clientelismo y corrupción, y en ese campo de imágenes encontradas*

*estaría la causa de la degradación de la vida política y de la trivialización de lo electoral”*<sup>20</sup>

Sin embargo los resultados de apertura política que promulgo la constitución del 91 no fueron satisfactorios, entre otras cosas porque no exigía una votación mínima para acceder a las curules en los cuerpos colegiados, dando paso a una representación personalizada, de partidos atomizados y de garaje, con proliferación de listas de candidaturas por partido, aumentando de los costos políticos y de redes clientelares, volviendo la democracia un régimen excluyente y con una alta incapacidad de representación.<sup>21</sup>

La descontrolada situación que generó la nueva constitución, llevó también a adoptar la estrategia de presentar un número muy alto de listas de candidatos a elección por partido otorgándoles sin ningún tipo de restricción el aval, por ejemplo al Senado de la República para ocupar las 102 curules disponible, en 1990 se presentaron 213 listas y para 1998 pasaron a ser 318; para la Cámara de Representantes de las 167 curules para 1990 se presentaron 351 listas y ya para el 2002 fueron 883 listas.<sup>22</sup>

19. *Ibíd*, Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan. (1999), *Óp. Cit.*

20. Uribe, María Teresa. “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en: Moncayo, Víctor Manuel et. al. (2002), *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. ILSA p. 199.

21. Rodríguez-Raga, Juan Carlos, *Óp.Cit.*

22. Rodríguez Pico, Clara. “La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido”, en: Carvarozzi, Marcelo. (2005), *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia.

En cuanto a partidos y movimientos políticos en 1991, 1994 y 1998 se inscribieron respectivamente 13, 36 y 48 legalmente reconocidos, que portaron una representación muy difusa.<sup>23</sup>

Frente a este panorama el Congreso de la República en el 2003 por iniciativa propia, presentó y aprobó una reforma política tendiente a afectar el funcionamiento del sistema de partidos, resolver el problema del debilitamiento de la representación y la democracia al que se enfrentaba Colombia:<sup>24</sup> la personalización de la política, la defensa de los intereses particulares y la política al detal, la fragmentación de los partidos políticos tradicionales, la proliferación de partidos de garaje y el excesivo personalismo tuvieron un impacto negativo sobre la representación, producida por la apertura democrática de 1991.

Con esta reforma se consolidó un marco normativo y constitucional que pretendía desincentivar la representación personalista de la operación avispa y permitir una estructura de partidos fuertes, sólidos, estables y representativos del interés general, estos cambios fueron: la creación de condiciones y aumento de requisitos para la ob-

tención de para personería jurídica de partidos o movimientos políticos y tener presencia en el congreso de la República, régimen de listas y candidaturas únicas avaladas por un partido, el establecimiento de un umbral del 2% para elecciones al Senado de la República y el 50% del cociente electoral en las demás corporaciones, asignación de curules por medio de la cifra repartidora, la prohibición de la doble militancia, consultas internas en los partidos políticos para definir candidatos y autoridades al interior de éste y financiación de las campañas por parte del Estado.<sup>25</sup>

Estos cambios generaron una unificación partidaria a la que era necesario plegarse si se quería ganar en la contienda electoral, por ejemplo para las elecciones al Senado del 2005, los resultados de la reforma política (umbral y listas únicas) son contundentes, de 20 partidos que se presentaron sólo 10 pasaron el umbral, dejando por fuera movimientos netamente personalistas.<sup>26</sup> En cuanto a la cifra repartidora desincentivó la usual técnica de la “operación avispa” y favoreció a aquellos partidos que presentaban mayor votación, otorgándoles mayor número de curules. El voto preferente, otras de

23. Rodríguez-Raga, Juan Carlos. *Óp. Cit.*

24. Reyes, Guillermo Francisco. *Óp. Cit.*

25. Rodríguez, Clara. *Óp. Cit.*

26. Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe. (2006), “Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, vol.26, núm.1, pp. 138-151.

las modificaciones introducidas, fue la opción favorita (como estrategia electoral para obtener más votos, aprovechándose de su reputación personal) ya que los partidos ganadores fueron los que utilizaron este tipo de voto, siendo sólo un 20% de los electores los que dieron su voto al partido en las elecciones a Senado.<sup>27</sup>

La evaluación y análisis en lo electoral con la puesta en marcha de la reforma de 2003 tendiente a reparar los desvíos de la constitución del 91 fueron exitosos, sin embargo se hace sumamente necesario ver si esta reforma ayudo a cumplir la premisa “*la democracia, según su definición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado*”<sup>28</sup> en sus intereses y necesidades.

### 3. ¿Y que pasaba en el Concejo de Bogotá?

Con la reforma constitucional de 1968 los cuerpos colegiados perdieron muchas de sus funciones y atribuciones abriendo paso al fortalecimiento y predominio del ejecu-

tivo, así que la ciudadanía concentró su atención y participación en las alcaldías con pleno conocimiento de que era este órgano donde se concentraba el poder real para definir e implementar proyectos de alto impacto para la población,<sup>29</sup> despreocupándose por la actividad de los órganos legislativos y de control. Por otra parte, con el decreto-ley 1421 de 1993, el Concejo perdió la facultad que tenía en la conducción de las entidades distritales, la participación en sus juntas directivas, la iniciativa de presentar proyectos de acuerdo que afectaran el presupuesto distrital y los auxilios, esto redujo sustancialmente la intermediación directa de los concejales de Bogotá entre los bienes y servicios públicos y las necesidades de los ciudadanos.<sup>30</sup>

Sin embargo, más adelante con la constitución de 1991, se decreta el pago de honorarios a los concejales por asistencia a sesiones, generando incentivos para el surgimiento de líderes locales que pretendían lucrarse representando la comunidad, que sumado a la pérdida de organización, control y repre-

27. Ibíd, y Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia, (2007), “Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos las elecciones de 2006”, en: Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política de 2003, Bogotá, Javegraf.

28. Vidal. Carlos. (1996, julio-agosto), “El derecho de participación política y la representación”, en Nueva Sociedad, núm. 144, p. 93.

29. Centro de Investigaciones Pro-Defensa de Intereses Públicos. (1984) ¿Sirve el Concejo de Bogotá?, Colombia, Fescol.

30. Guzmán, Tania. (2005, junio-diciembre), “El deterioro de los partidos como vía de la transformación del Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000 ¿el proceso de la destrucción creadora?”, en Revista Estudios Políticos, Instituto de Estudios políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, núm. 27. pp. 169-198.

sentación de los partidos políticos dio paso al desdibujando del mapa político, de los proyectos democráticos, inclusivos y representativos, para alimentar candidaturas personalistas con intereses particulares y redes clientelares, ya que los líderes progresivamente centraron sus esfuerzos en conquistar un electorado cada vez más local y con alianzas de distintos ediles, que de alguna manera garantizaban el mantenimiento de un electorado cautivo.<sup>31</sup> Según Dávila, la función y ejercicio del Concejo de Bogotá más que obedecer a una gestión orientada a resultados ó a una oposición partidista y programática, responde a negociaciones e intereses individuales, al tipo de proyecto de acuerdo o tema y del momento político,<sup>32</sup> alejándose de su labor de representación *“las obligaciones que se le imputan a cada actor político, se consideran que dentro de una sociedad pluralista, cuando un líder es elegido no es un gobernante de ese grupo*

*que voto por él sino de todos...”*,<sup>33</sup> cuestión que no se ha cumplido y que ha generado desconfianza en la representación política de Bogotá.

Para las elecciones de 2000 algunos académicos evidenciaron de manera clara la situación que vivía el Concejo de Bogotá, las características relevantes de las elecciones en el sistema político distrital eran: pérdida de peso electoral de los partidos tradicionales, crecimiento del voto en blanco, persistencia de un porcentaje alto de voto no válido, fragmentación de los partidos y movimientos políticos, proliferación de listas de candidatos a elecciones y la reducción real de la representación<sup>34</sup>

Pero en 2003 con la reforma política del Acto Legislativo 01 que pretendía remediar la problemática y caos de representación a la que se enfrentaba la ciudad y el país, en la corporación se obtuvo un efecto positivo en cuanto a lo electoral, como lo indica el cuadro:

31. García Sánchez, Manuel. (2002) “La política Bogotana un espacio de recomposición (1992-2001)”, en: Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), (2002), Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano, Colombia, Editorial Norma.

32. Dávila Ladrón, Andrés y García, Manuel. “Control Político y Control Ciudadano en Bogotá”, en: Fainboim, Israel (edit.), (2000), Servicio civil y mecanismos de control, Bogotá, Alcaldía Mayor.

33. Gutiérrez Sanín, Francisco. (1998), *Óp. Cit.*, p. 137.

34. Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (edits.), (2001), Colombia: elecciones 2000, Bogotá, CEJA.

Año	Total votos validos	Numero de listas	Número de curules
2000	1'261.249	227	42
2003	1'258.736	40	45

**Fuente:** Guzmán, Tania “La reforma política y el próximo Concejo de Bogotá”, [en línea], disponible en: [www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm](http://www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm).

Pero aun con la reforma de 2003 algunas prácticas y cálculos electorales que realizaron los políticos para ajustarse al cambio, dejan algunos vacios sobre los efectos positivos y reales que esta reforma pudo tener en otros aspectos tan importantes y necesarios para la representación política más allá de lo electoral. Por ejemplo, no se vio una conformación de las listas únicas con procedimientos de selección que reflejaran una preocupación por fortalecer los lazos de cohesión interna o de adscripción ideológica partidista; no hubo un voto preferente, que permitiera hacer un esfuerzo de autorregulación interna que diera sentido a la adscripción partidista y reconociera los liderazgos cultivados al interior del partido; la realidad fue otra, se generó el efecto de crear una sumatoria de microempresas electorales dejando de lado las discusiones programáticas e ideológicas afines

al partido, los partidos dieron preferencia a los concejales en ejercicio que buscaban la reelección, y sólo después se redistribuyeron los cupos restantes entre los demás aspirantes, en realidad la renovación política y una nueva representación en la corporación por parte de los partidos tradicionales no se dio.<sup>35</sup>

Frente a lo anterior se hace claramente necesario poder realizar un estudio que pueda analizar de manera comparada los cambios efectuados por la reforma de 2003 en ésta corporación pública, en cuanto al tipo de representación que tienen los ciudadanos capitalinos y poder observar si la reforma consolidó la representación, superó la frágil representación de los intereses sociales; y también hacer una reflexión académica sobre los procesos políticos que afectan la representación de los intereses de toda la población de Bogotá.

35. Guzmán, Tania. (2003) “La reforma política y el próximo Concejo de Bogotá” [en línea], disponible en: [www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm](http://www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm), recuperado: Abril 01 de 2010.

#### 4. ¿Cómo se ven los cambios en la representación política? Algunas aclaraciones metodológicas

Como se ha hecho explícito hasta ahora, el estudio se limitará a verificar, observar y analizar los cambios y/o transformaciones en la representación política a través de la gestión de los concejales y el trámite de los intereses sociales dentro del cuerpo colegiado capitalino, sin detenerse a observar la función y acción en particular de cada uno de los partidos políticos, esto porque la gran mayoría de los análisis habituales suelen priorizar el estudio de los efectos de la reforma política de 2003 en el sistema de partidos, pero no se ha examinado directamente las modificaciones en los contenidos de la representación, teniendo como eje de reflexión la conceptualización de esta categoría política. Podríamos afirmar, entonces, que los análisis más frecuentes se concentran en la estructura y en el cómo del proceso de representación: ¿cuántos partidos obtienen curul?, ¿cuántas curules obtiene cada partido?, ¿actúan o no en bancada los partidos al interior de una corporación pública de elección popular?, etc.

En contraste, este estudio no se enfoca en el cómo sino en el qué de la representación en el Concejo de Bogotá, en sus contenidos e iniciati-

vas, no para mirar si los propuso un solo concejal, la bancada de un partido o una coalición pluripartidista, sino para determinar el impacto, alcance e intención de dichos proyectos o controles, una dimensión un tanto olvidada o menos explorada que los efectos de la reforma política en la conformación y actuación partidista al interior de las corporaciones públicas de elección popular. Esto con el fin de determinar el tipo de representación que se gesta en la corporación, uno de tipo responsable receptiva (de intereses particulares, rendición de cuentas dirigida a un pequeño grupo de electores) ó uno de tipo responsable funcional (de intereses generales, rendición de cuentas a toda la ciudadanía del territorio que representa, en desmedro de los intereses particulares).

Para llegar a cabo la verificación empírica sobre los cambios que introdujo la reforma política del Acto Legislativo 01 de 2003, se medirán las dos categorías que son la labor pública central de los concejales, las cuales se determinaron considerando las funciones asignadas al Concejo de Bogotá en el Decreto-Ley 1421/93: los proyectos de acuerdo y controles políticos. Estas categorías a su vez fueron clasificadas en cuatro tipos de variables que serán medidas dependiendo del impacto que tuvieron o hubieran tenido para la ciudad, el conteo se hizo teniendo

en cuenta el tema una sola vez por año, a pesar que los concejales se hubieran reunido en varias sesiones para tratar el mismo tema durante ese periodo. Ha de aclararse que con impacto se hará referencia a las consecuencias y efectos de tendría una acción o actividad que interactúa recíprocamente con su entorno.<sup>36</sup> Los controles políticos y los proyectos de acuerdo fueron clasificados en las siguientes variables:<sup>37</sup>

- Metropolitanos: son todos aquellos proyectos de acuerdo o controles políticos que hacen referencia a temas que impactan a la ciudad como un todo, o a un volumen mayoritario o altamente significativo de ciudadanos y que repercute en todo el resto de la ciudad.
- Esta variable indicará el tipo de representación responsable funcional o efectiva.
- Zonales y/o Sectoriales: son todos aquellos proyectos de acuerdo o controles políticos que tratan aspectos que interesan a un sector o grupo pobla-

cional con características particulares específicas (discapacitados, escolares públicos o privados, conductores, recicladores, motociclistas, etc.) o a un amplia zona territorial claramente identificadas, como por ejemplo localidades específicas.

- Particulares: son todos aquellos proyectos de acuerdo o controles políticos que afectan o atienden necesidades o demandas claramente georeferenciables en un espacio físico pequeño y que afectan directamente a un grupo de personas muy determinado de la ciudad (locales, barriales, grupos, asociaciones, profesionales, entidades, etc.). También acá se incluyen todas las conmemoraciones y homenajes que se hacen a un grupo o personas específicas.
- Concejo: son todos aquellos proyectos de acuerdo o controles políticos que tratan temas o cuestiones que conciernen

36. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (Femica). Diccionario Municipal [en línea], disponible en: <http://www.femica.org/diccionario/index2.php?strSearch=i>, recuperado: Febrero 25 de 2010.

37. Concejo Cómo Vamos. (2004), Metodología para la evaluación del desempeño de los concejales 2004 – 2007, Base de datos, 2004.

y afectan únicamente al Concejo de Bogotá. Las tres anteriores variables (zonal/sectorial, Concejo y particulares) medirán el tipo de representación responsable receptiva o personal.

- **Blanco:** Son aquellas que no pueden ser clasificadas en los anteriores tipos por no tener información o claridad sobre el impacto que tuvieron en y para la ciudad.

El presente trabajo basará su análisis en la cantidad y en la medición de las variables en que se ubique todos los Controles Políticos (CP) y Proyectos de Acuerdo (PA) propuestos (debatidos o no)<sup>38</sup> que fueran de propia autoría de los concejales, para finalmente poder observar los cambios que se generaron en la representación política y determinar la tipología de representación que propone Giovanni Sartori, los intereses que se representan al interior de la corporación, como también los impactos y logros obtenidos con la reforma política de 2003 en este aspecto.

## 5. La reforma política de 2003; lo que ocurrió antes y después con la representación política al interior del Concejo de Bogotá.

El presente trabajo se ha planteado un interrogante principal ¿Hubo o no cambios en el concejo de Bogotá con la reforma política de 2003? Sin duda alguna podemos responder que sí, en primera instancia se redujo el número de listas de candidatos para las elecciones pasando de 227 en el 2000 a 40 para el 2003, se disminuyó el número de partidos pasando de 21 en el periodo 2001- 2003 a 16 en el segundo periodo 2004-2007; es decir en el tema electoral fue exitosa, y la gestión de los concejales aumentó sustancialmente ya que en el primer periodo se propusieron en total 35 controles políticos (CP) y para el segundo periodo llegaron a ser 409, en cuanto a los proyectos de acuerdo (PA) en el primer periodo se gestionaron 123 y para el segundo periodo llegaron a ser 512.

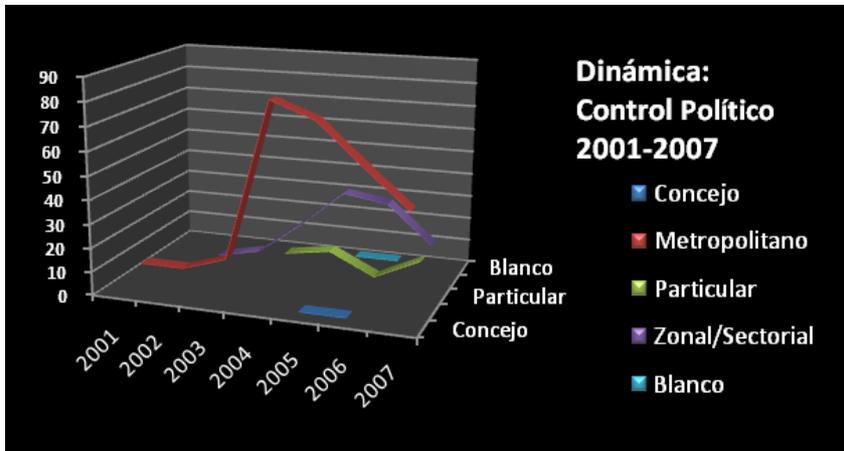
Ahora bien, complementando lo anterior y a lo que va dirigido éste estudio cabe preguntarse ¿y cuáles fueron los cambios en cuanto

38. Para hacer la clasificación de las variables, la información se obtuvo por medio de todos los órdenes del día que suministró el Archivo del Concejo de Bogotá de los años 2001, 2002 y 2003. Los demás años 2004, 2005, 2006 y 2007 se obtuvo de la base de datos del Programa Concejo Cómo Vamos. La clasificación se hizo tomando los temas propuestos y/o discutidos (o no discutidos), una sola vez para evitar el doble conteo; ya que muchos temas se mantuvieron debatiendo a lo largo del año o del periodo.

a los contenidos de la representación política? Según las cifras obtenidas en el periodo (2001-2003) la responsabilidad de los concejales en sus funciones, medida ésta por la cantidad de CP y PA que se gestionaron, fue precaria comparativamente con el segundo periodo, ya que los CP llegaron a ser para ese periodo 35 y en los PA fueron 123; mientras que en el segundo periodo (2004-2007) estas cifras aumentaron de manera importante, para los CP los tres primeros años fueron 337 y en el cuarto año subieron a 409; en cuanto a los PA los tres primeros años fueron 264 y el cuarto año pasaron a ser 512. Esto indica que con la puesta en marcha de la reforma política de 2003 la función de los concejales aumento más del triple, incrementado

su representación política responsable por el aumento en número de CP y PA propuestos en el cabildo.

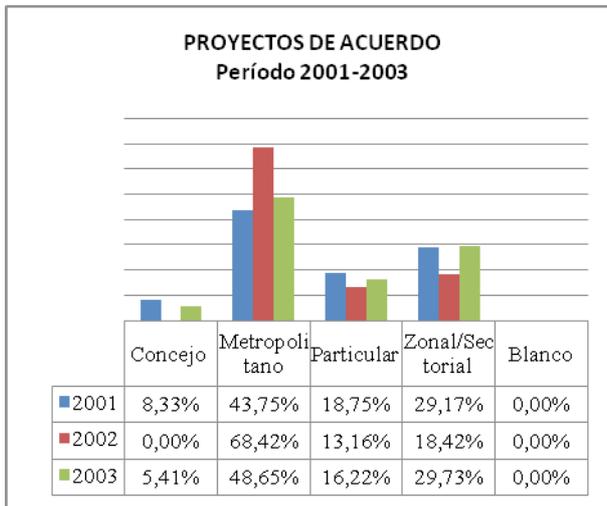
Sin embargo, en cuanto a la categoría control político, función que le imputa el decreto-ley 1421 en el Art 8 al Concejo de Bogotá, en donde le asigna la función de controlar y vigilar la gestión que cumplen las autoridades distritales, en las que se encuentran aproximadamente un poco más de 62 entidades del sector central, local y descentralizado, antes de la reforma política fue realmente muy escasa la gestión y después del 2003 la reforma política tuvo un impacto importante hasta el 2005 pero con el tiempo desafortunadamente empezó a declinar, como lo muestra la gráfica 1.



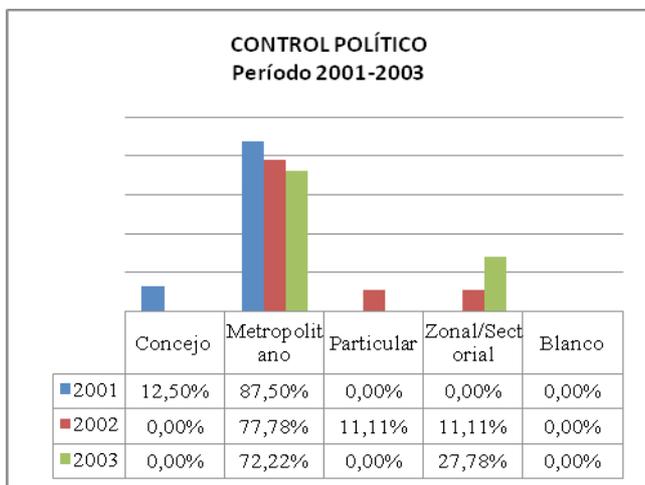
(Gráfica1) Fuente: Cálculos de la autora

En segundo lugar, al ver si también hubo cambios en el tipo de representación (personal o funcional), los datos indican que en el primer periodo (2001-2003) los CP fueron en un 79% de carácter metropolitano, variable que mediría la representación funcional o efectiva, y el 21% fue de impacto zonal/sectorial, particular y del concejo, lo cual mediría la representación receptiva o personal. Lo anterior indica que

los concejales en los controles políticos adoptan una representación en gran medida funcional para este primer periodo. En cuanto a los PA un 53% fuera los metropolitanos (representación funcional) y un 46% fueron de representación personal, indicando que los concejales en los proyectos de acuerdo aplican en casi que igual medida la representación funcional y personal (ver gráfica 2 y 3).



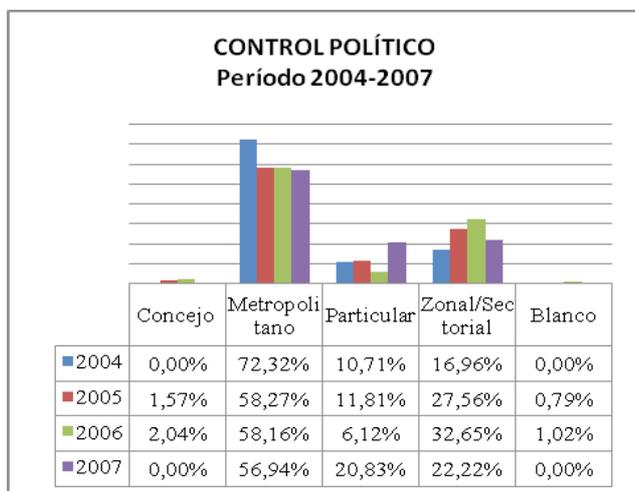
(Gráfica 2) Fuente: Cálculos de la autora



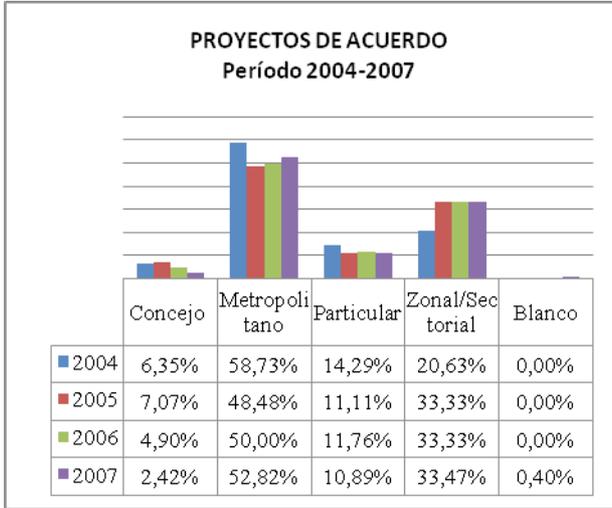
(Gráfica 3) Fuente: Cálculos de la autora

Después del 2003 con la implementación de la reforma política, se observó que en los CP el porcentaje de la variable metropolitana bajo a un 61% y la representación personal (variables zonal, sectoriales, particular y del concejo) aumento a

un 39%; en cuanto a los PA se mantuvo un promedio similar al periodo pasado con un 52% los metropolitanos y la representación personal se sostuvo en un porcentaje también parecido a los años anteriores con un 47% (ver gráfica 4 y 5)



(Gráfica 4) Fuente: Cálculos de la autora



(Gráfica 5) Fuente: Cálculos de la autora

Esto indica dos cosas, primero que la reforma política al proponerse fortalecer más el interés general, es decir incrementar la gestión de los concejales en la variable metropolitana, definitivamente no lo logró porque en los CP ésta variable disminuyó y en los PA se mantuvo el promedio de un periodo al otro. Segundo, el tipo de representación no cambió, porque en los siete años estudiados siempre hubo representación funcional combinada con la representación personal; pero puede decirse según los cambios observados en los porcentajes, que la reforma impulsó en cierta medida un poco más la representación personal, todo lo contrario a lo que tenía como objetivo en materia de representación política (cuando pretendía representar más el interés general e incremen-

tar la efectividad, la responsabilidad y la capacidad de identificar y velar por los intereses de la ciudad); sumado a ello este tipo de representación va en contravía con el propósito que se plantea la representación política abordada en este trabajo, en donde indica que el representante se hace presente por aquellos que no pueden estar en ciertos organismos políticos fundamentales, que están dirigidos a atender los intereses y necesidades de la totalidad del territorio en detrimento de los intereses particulares o sectoriales.

El fracaso de la reforma en cuanto a representación política que se mantuvo en esos dos periodos, obliga a recordar el propósito de los entes de representación al que hace referencia Sartori, cuando sostiene que los parlamentos modernos

hablan en nombre del pueblo pero también del Estado, es decir, que los electos representan al pueblo pero también gobiernan sobre éste así que los representantes no son delegados que se someten a las demandas de los electores, porque su ejercicio de gobierno se vería empañado por satisfacer intereses localistas en detrimento del interés general.<sup>39</sup>

Por otra parte, si la reforma pretendía reducir el número de partidos políticos, la atomización y la personalización de la política para evitar que actuaran a favor de los intereses de unos grupos poblacionales puntuales, no lo logró tampoco, porque se han incrementado el número de PA y CP como los porcentajes en las variables sectoriales, zonales y particulares o grupales que miden la representación receptiva o personal de un periodo al otro. Y aun que se pasó de 21 partidos políticos a 16 en el Concejo, este siguió siendo un número muy alto de partidos, otorgando un amplio margen de elección para conformar un multipartidismo que daba paso a la representación personalista y sacrificando la eficiencia, ya que se establecieron mayorías libres que producen gobiernos cambiantes según las alianzas y coaliciones y una responsabilidad poco potenciada, sin claridad para los representados

sobre las acciones que cada representante tenía sobre su gestión.

Así que, cuando la representación política dejó de ser un mecanismo donde se tramitaban intereses y visiones particulares para convertirse en un instrumento para la construcción de una ciudadanía incluyente, equitativa a favor de los intereses colectivos, según la idea clásica y liberal de la representación política, donde el Estado y sus instituciones se convierten en órganos unificadores para perseguir el interés del todo, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares como diría Sartori, de tal modo que los sistemas de representación y sus representantes no pretendan imitar o trasladar la realidad social llena de divisiones a un recinto democrático, sino por el contrario otorgue un carácter políticamente equitativo e igualitario, donde no se pretenda negar los intereses particulares, ni las necesidades y problemáticas puntuales, sino que tiene la claridad suficiente para buscar el bienestar de los habitantes de toda la ciudad por igual; como lo ratifica Madisson al considerar que la representación tiene como fin refinar y ampliar las visiones pasándolas por un órgano compuesto por ciudadanos electos democráticamente, cuyo conocimiento les permite discernir mejor los verdaderos intere-

39. Sartori, Giovanni. (1997, II trimestre), Óp. Cit.

ses en beneficio del territorio que representan para que las decisiones no estén sujetas a humores temporales y consideraciones parciales a beneficio de unos pocos;<sup>40</sup> no siendo éste el panorama que se reflejaba en el concejo de Bogotá a través de la representación receptiva que se instauraba en esa corporación.

Ahora bien, ¿qué intereses han defendido y han representado los concejales de Bogotá antes y después de la reforma política de 2003? De acuerdo con las cifras obtenidas, los concejales en la gestión de CP durante el periodo 2001-2003 representaban más los intereses de impacto metropolitano con un 79%, pero en los PA sólo fue de un 52% para la variable metropolitana y el porcentaje restante estuvo repartido en temas de impacto zonal, sectorial, particular y del concejo, lo cual indica que casi un 50% fue representación funcional o eficiente y el otro 50% fue representación personal.

Con la puesta en marcha de la reforma política, los resultados no fueron muy alentadores ya que los CP bajan la variable metropolitana a un 61,4% favoreciendo la representación personal que aumenta a un 39% y los PA de carácter metropolitano se mantienen en un promedio del 50% de un periodo al otro. Así

que, los intereses que han representado los concejales en su gestión, la mitad ha sido para beneficio de toda la ciudad y la otra mitad para zonas, sectores, grupos y personas específicas.

Ahora bien, deteniéndose a observar cada una de las variables el orden en que han favorecido los intereses y necesidades fueron en primer lugar, los metropolitanos con un promedio de 63% para los CP y un 52% para los PA, le siguen los de carácter zonal/sectorial en donde los CP cuentan con un 24% y los PA con un 30%, y finalmente le siguen los particulares en CP con un 11% y los PA con un 12%.

Teniendo en cuenta que el reglamento interno de este cabildo ha dispuesto que los miembros del Concejo representan al pueblo basados en la justicia, el bien común y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley, y son responsables políticamente ante la sociedad, el partido, y frente los electores;<sup>41</sup> viendo la gestión que han realizado estos representantes de manera porcentual, en los dos periodos estudiados se puede evidenciar que ésta corporación no ha cumplido a cabalidad lo anterior, ni con los presupuestos que definen la representación política, porque se

40. Manin, Bernard. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza Editorial.

41. Art.4 Acuerdo 348 de 2008.

ha representado en los dos periodos pero con más fuerza desde el 2004, los intereses de unos pocos en detrimento del interés y de las necesidades de todos los habitantes de la ciudad; los concejales han trabajado un 50% para beneficio de la ciudad con CP y PA de impacto metropolitano y un 50% en temas que favorecen a zonas, sectores, grupos o personas e incluso al concejo mismo.

Finalmente, en cuanto al tipo de representación política que tuvo la ciudad en los dos periodos estudiados, los hallazgos no permiten indicar que el Concejo de Bogotá se ubique en un tipo de representación responsable funcional o receptiva, pues mal se haría debido a que no se están cumpliendo cabalmente con las características de ninguna de ellas, sino que se están combinando las dos en porcentajes similares.

En el primer periodo los CP fueron 79% de carácter metropolitano, 12,9% fueron de impacto zonal/sectorial, un 3,9% fueron particulares, finalmente el 4% restante fue para el concejo de Bogotá; para los PA la representación personal es más notoria porque los de impacto metropolitano fueron de 53%, los zonales/sectoriales le siguen con un 25,7%, los temas de impacto personal obtuvieron un 16% y los del concejo de Bogotá fueron el 4,5%. Para el segundo periodo, después de la reforma política que pretendía

instaurar una representación de tipo funcional que representara el interés general del territorio, los resultados fueron negativos a comparación del periodo anterior, los CP de impacto metropolitano disminuyeron a un 61%, los particulares se incrementaron a un 24,8% como también los particulares llegaron a ser un 12%; y en los PA la tendencia al periodo pasado se mantuvo, ya que los de impacto metropolitano disminuyeron sólo un punto hasta llegar a un 52%, los zonales/sectoriales subieron al 30%, los de impacto particular fueron de 12% y los que atañen al concejo de Bogotá fueron del 5%.

Lo anterior no pretende desvirtuar o descalificar el tipo de representación que se ha dado al interior del Concejo de Bogotá, ya que como ha mencionado Sartori las dos son y pueden ser representación, sin embargo lo óptimo y desde la perspectivas clásica liberal de la representación política, los representantes políticos deben trabajar en pro del interés colectivo en detrimento de los intereses particulares ya que unos sectores serian favorecidos y otros serian olvidados, no generando equilibrio, equidad y justicia.

Pero ha de tenerse en cuenta que un sistema se califica de representativo no sólo por el hecho de su representatividad, receptividad o porque sea únicamente eficiente (puede serlo también un monarca

o un dictador), sino porque existen prácticas electorales honestas que dan paso a la libertad de elección y expresión, como también se asegura un grado razonable de respuesta de los gobernantes sobre los gobernados; como hemos observado se cumple lo anterior en su totalidad porque hay un grado de respuesta por parte de los representantes en el cabildo, aun que sea muy baja; son elegidos de manera democrática, libre y en intervalos regulares como lo establece la constitución de Colombia del 91 en sus artículos 258, 263 y 312, a pesar que sea objeto de otro estudio verificar el grado de honestidad que haya en cada proceso electoral.

## Conclusiones

Después de los cambios y la apertura política que introdujo la Constitución de 1991, hubo una serie de resultados perversos para y dentro del sistema político colombiano y para el Concejo de Bogotá. Se destaca en este sentido el pago de honorarios a los concejales por asistencia a sesiones, generando un incentivo más para el surgimiento de líderes locales que pretendían lucrarse representando la comunidad, que sumado a la pérdida de organización, control y representación de los partidos políticos, desdibujó el mapa político, los proyectos democráticos, inclusivos y represen-

tativos, para alimentar candidaturas personalistas con intereses particulares y redes clientelares. De este modo, el cabildo más que obedecer a una gestión orientada a resultados o a una oposición partidista y programática, respondía a negociaciones e intereses individuales, o a coyunturas que favorecieran su reputación dependiendo el momento para ganar un fortín político que le suministrara respaldo traducido en votos.

Por eso y entre otras necesidades que aquejaban al sistema político, surgió la reforma política de 2003 que tenía como propósito afectar el funcionamiento de los sistemas de partidos y electoral, para resolver el problema del debilitamiento de la representación y la democracia al que se enfrentaba Colombia en temas como: la personalización de la política, la defensa de los intereses particulares y la política “al detal”, la fragmentación de los partidos políticos tradicionales, la débil representación y la proliferación de “partidos de garaje”.

Sin embargo, los hallazgos en este estudio no son del todo alentadores en cuanto a la representación política. No se puede negar que la reforma política sí consiguió algunos cambios importantes y contundentes en el plano electoral, porque redujo el número de partidos políticos de un periodo al otro, pasando de 21 a 16, y también redujo el número de

listas de candidatos para elecciones; por ejemplo, de 227 que se presentaron en el 2000 disminuyeron a 40 para el 2003. No obstante, en cuanto al tema de representación política, la reforma trajo resultados pobres e incluso contrarios. Lo único que se consiguió fue aumentar la gestión de los concejales, lo cual podría indicar que aumentó la responsabilidad de dar respuesta a la diversidad de temáticas, cantidad y complejidad de las demandas ciudadanas a través de su labor: en el primer periodo se propusieron en total 35 diferentes temas en los controles políticos (CP) y para el segundo periodo llegaron a ser 409; en cuanto a los proyectos de acuerdo (PA), en el primer periodo se gestionaron 123 y para el segundo periodo llegaron a ser 512.

Teniendo en cuenta la conceptualización de Sartori, Manin, Stokes and Przeworski sobre la representación política como un sistema de responsabilidad, donde alguien elegido por designación electoral libre se hace presente por quienes no pueden estar en ciertos organismos políticos fundamentales, que están dirigidos a atender los intereses y necesidades de la totalidad del territorio en desmedro de los intereses particulares o sectoriales, podemos afirmar que el Concejo de Bogotá no se está cumpliendo con esta finalidad ni antes ni después de la reforma política. Según los datos

presentados en este estudio, sólo un 50% de CP y PA se tramitan con impacto en toda la ciudad y el otro 50% aproximadamente que se tramitan impactan o benefician sólo a un sector, zona, a un grupo y a particulares. Así que, en cuanto a fortalecer el interés general, que en este trabajo sería aumentar la gestión de los concejales en la variable que trata temas de impacto metropolitano, definitivamente no lo logró, porque la variable que mide los CP disminuyó pasando de un 79% a un 62%, y en los PA se mantuvo el promedio de un periodo al otro del 50%.

Por otra parte, al observar si la representación política responsable logró algún cambio del 2001-2003 al 2004-2007 en cuanto su tipo, es decir si pasó a ser funcional o personal de un periodo al otro, tampoco se encontró evidencias de una transformación. Como se observó en los siete años estudiados, hubo una representación mixta entre el tipo de representación funcional y personal. Sin embargo, después del 2003 la tendencia en la gestión de los concejales es la de favorecer un poco más la representación personal, debido a que se tramitaron más temas que impactan a unos pocos y no a toda la ciudad.

Tampoco se logró reducir la atomización y la personalización de la política para evitar que los partidos y movimientos políticos en las

corporaciones de representación actuaran a favor de los intereses de unos grupos poblacionales puntuales, porque se incrementaron tanto en número y porcentaje las variables sectoriales, zonales y particulares o grupales de un periodo al otro. En cuanto, al paso de 21 partidos políticos a 16 no es muy significativo porque aún sigue siendo un número muy alto, permitiendo un multipartidismo donde se establecen mayorías libres y fluctuantes que producen gobiernos cambiantes según las alianzas y coaliciones, sacrificando de esta manera una representación eficiente; como también permite poca transparencia y claridad en la responsabilidad de los representantes hacia los ciudadanos sobre las acciones y gestiones que éstos ejecutan.

Finalmente, cabe agregar y aclarar que existen muchos otros factores que intervienen en el tipo de representación que hay en Bogotá y que afectan la gestión del Concejo tanto en el número como en el tipo de PA y CP que se tramitan, no permitiendo quizás el éxito de la reforma política en cuanto a la representación política, los cuales deben

discutirse y analizarse detenidamente en próximos estudios. Entre estos factores se destacan, por ejemplo los altos y alarmantes niveles de abstención: según la Registraduría Nacional, en las elecciones de 2000 hubo un potencial electoral de 3.573.581, de los cuales sólo votó el 44%; para las votaciones de 2003 el potencial electoral se incrementó a 3.922.818 y la votación total fue de 1.671.572, es decir votó únicamente el 42% de los bogotanos. Otro tema que puede estar afectando es el tipo de relación que hay entre la Administración Distrital y el Concejo de Bogotá, que se caracteriza, según un informe del PNUD y la Alcaldía Mayor de Bogotá, la falta de concertación, coordinación y cooperación entre estas dos instituciones, lo que genera ineficiencia y no permite una libre, correcta y pertinente interpretación sobre las prioridades de la ciudad.<sup>42</sup> Finalmente, se debe mencionar la cultura política que se ha gestado en la forma de hacer política por parte de los representantes mediante coaliciones inestables y pago de favores, y también en el cómo los ciudadanos perciben la política y la consecución de sus demandas e intereses a través de favores políticos<sup>43</sup>

42. Guzmán, Fernando (2003b), "Relaciones Administración –Concejo. Percepción y funcionamiento de sus elementos en el periodo de sesiones ordinarias de mayo de 2003", Alcaldía Mayor de Bogotá y PNUD [en línea], disponible en: [www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/relaciones\\_admin.pdf](http://www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/relaciones_admin.pdf), recuperado: Marzo 28 de 2010.

43. Castro, Adriana y Losada Lora, Losada. (2008), Evaluación sobre la reforma política aprobada en 2003, Bogotá. IDEA y PNDU. y Concejo Cómo Vamos. (Agosto de 2003 y Julio de 2007), Informe percepción ciudadana, Elaborada por Napoleón Franco, Bogotá.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. (1997) “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”, en: Mella Márquez, Manuel (edit.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal editores.
- Almond, Gabriel y Powell, G. (1972), *Política Comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paídos.
- Acto Legislativo 01 del 9 de Enero de 1986.
- Acuerdo 348 de 2008, “Por el Cual se Expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá D.C”
- Bejarano, Ana María. (1998, Julio), “Tensiones y dilemas de la representación política”, en *Controversia*, núm. 172, pp. 11-28.
- Botero, Fernando. (2006), “La reforma política, personalismo y sistema de partidos: ¿partidos fuertes o coaliciones electorales?”, en: La reforma política de 2003 ¿LA salvación de los partidos políticos colombianos?, Bogotá, Unian-des.
- Burke. Edmund. (1984), *Discurso a los electores de Bristol*, Fondo de cultura Económica.
- Castro, Adriana y Losada Lora, Losada. (2008), *Evaluación sobre la reforma política aprobada en 2003*, Bogotá, IDEA y PNDU.
- Centro de Investigaciones Pro-Defensa de Intereses Públicos. (1984), “¿Sirve el Concejo de Bogotá?”, Colombia, Fescol.
- Concejo Cómo Vamos. (2004), “Metodología Para La Evaluación Del Desempeño De Los Concejales 2004 – 2007”, Base de datos.
- Concejo Cómo Vamos. Base de datos 2004, 2005, 2006 y 2007
- Concejo Cómo Vamos. (Agosto 2003), “Informe percepción ciudadana”, elaborado por Napoleón Franco, Bogotá.
- Concejo Cómo Vamos. (Julio 2007), “Informe percepción ciudadana”, elaborado por Napoleón Franco, Bogotá.
- Concejo Cómo Vamos. (2006, Noviembre), “Balance Actividad Normativa y Control

- Político en el Concejo de Bogotá”, Serie de Mesas de Trabajo Concejo Cómo Vamos.
- Constitución Nacional de Colombia 1991.
- Correa, María Eugenia y Cañón, Nicolás. (2008), *Análisis comparativo de las elecciones presidenciales y de Congreso de 2002 y 2006 y de los partidos políticos en relación con el impacto de la reforma política de 2003*, Bogotá, Universidad La Gran Colombia.
- Cotta, Maurizio. (1988), “Parlamento y representación”, en: Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza.
- Dávila, Andrés y Delgado, Natalia. (2002). “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, en: Gutiérrez, Francisco (comp.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.
- Dávila Ladrón, Andrés y García, Manuel. (2000), “Control Político y Control Ciudadano en Bogotá”, en: Fainboim, Israel (edit.), *Servicio civil y mecanismos de control*, Bogotá, Alcaldía Mayor.
- Decreto- Ley 1421 de 1993.
- Duverger, Maurice. (1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice. (1982), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Echeverri Posada, Patricia. (2007), *Historia del concejo de Bogotá: 1539 – 2007. Concejo de Bogotá*, Bogotá.
- Esguerra, Juan Carlos y Arias López, Jaime. (1991, Mayo 24), “Democracia participativa, Reforma y pedagogía de la Constitución”, en *Gaceta Constitucional*, núm. 81.
- Franco Cuervo, Beatriz. (1997, Enero 31), “Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio”, en *Estrategia Económica y Financiera*, núm. 25, pp. 33-36.
- García- Pelayo, Manuel. (1996), *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

- García Sánchez, Manuel. (2002), “La política Bogotana un espacio de recomposición (1992-2001)”, en: Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Colombia, Grupo Editorial Norma.
- Georgetown University. (1999), Centro de Estudios Latinoamericanos, Sobre la Reforma Política en Colombia, Washington, sin publicar.
- Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia (edits.), (2001), *Colombia: elecciones 2000*, Bogotá, CEJA.
- Giraldo, Fernando. (2003), *Sistema de Partidos en Colombia, estado del arte 1991-2002*, Bogotá, CEJA.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. (1998), *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*, Bogotá, Tercer mundo editores.
- Guzmán, Tania. (2005, junio-diciembre), “El deterioro de los partidos como vía de la transformación del Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000 ¿el proceso de la destrucción creadora?”, en *Revista Estudios Políticos*, Instituto de Estudios políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, núm.27, pp. 169-198.
- Gutiérrez, Sanín Francisco. (2007), *¿Lo que el tiempo se llevó? los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Norma.
- Hobbes, Thomas. (1976), *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Jackisch, Carlota. (comp.), (1998), *Representación Política y democracia. Konrad Adenauer*, Buenos Aires, Ciedla.
- Justo López, Mario. (1959), *La representación política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Krabbe de Suarez, Birte. (1985), *Sistemas sociopolíticos*, Bogotá, USTA.
- Losada, Lora Rodrigo y Muñoz, Yí Patricia. (2007), “Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos las elecciones de 2006”, en: *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma*

- política de 2003*, Bogotá, Javegraf.
- Manin, Bernan. (1992), “Metamorfosis de la representación”, en: Mario R. dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Clacso, Nueva Sociedad.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza Editorial.
- Mansbridge, Jane. (2003, November), “Rethinking representation”, en *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, pp. 515- 526.
- Medellín, Pedro. (2005), “De la crisis de la representación a la representación de la crisis en Colombia”, en: Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo (coord.), *La reforma política del Estado en Colombia. Una salida integral a la crisis*, Bogotá, Fescol.
- Murillo, Gabriel. (1998), “Anotaciones sobre la crisis de la representación política en Colombia”, en: Dávila, Andrés; y Bejarano, Ana María (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Murillo, Gabriel. (2003), “Representación y participación”, en: Giraldo, Fernando y Solano, Mauricio (edits.), *Partidos, reforma política y referendo*, Bogotá, CEJA.
- Novaro, Marcos. (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Ossa, Juan Pablo. (2006, julio-diciembre), “El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: El caso del Concejo de Bogotá”, en *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 182 – 191.
- Pachón Buitrago, Mónica. (2000), “El partido conservador y sus dinámicas políticas”, en: Gutiérrez, Francisco (comp), *Degradación o cambio: evolución del sistema político*

- colombiano*, Bogotá, Editorial Norma
- Pizarro León Gómez, Eduardo. (1986), “Cien años de la Constitución 1886-1986 Reforma política o catástrofe”, en *Revista Foro*, núm.1. pp. 55-62.
- Proyecto de acto legislativo 101 de 2006 “Por el cual se establece la obligatoriedad del voto”, Cámara de Representantes.
- Przeworski, Adam. (1998), “Transiciones a la democracia e integridad territorial”, en: *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Przeworski, Adam. (1998, Febrero), “Democracia y representación”, en *Revista del CLAD reforma y democracia*, Caracas, núm. 10.
- Reyes González, Guillermo Francisco. (2004), *Tratado de derecho electoral: el nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer. (Impresión de 2005).
- Rodríguez Pico, Clara. (2005), “La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido”, en: Cavarozzi, Marcelo. *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos. (2002), “¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambio en el entorno institucional”, en Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.), *Degradación o Cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe. (2006), “Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, vol.26, núm.1, pp. 138-151.
- Sánchez David, Rubén. (1994, Septiembre), “La democracia contemporánea y la crisis de los partidos”, en *Revista Foro*, núm. 24, pp. 53-56.
- Sartori, Giovanni. (1992), “Representación” *Elementos de*

*teoría política*, Madrid, Alianza.

*introduction*, Chicago & London, The University of Chicago Press.

Sartori, Giovanni. (1997, II trimestre), “A propósito de la representación en democracia”, en *Ciencia Política*, núm. 46, pp. 135-145.

Sartori, Giovanni. (2005), *Partidos y sistemas de partidos marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.

Torres de Moral. (1980), *Introducción al “Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano” de Jean M. Condorcet*, Madrid, Editora Nacional.

Uribe, María Teresa. (2002), “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en: Moncayo, Victor Manuel et. al. *El debate a la Constitución*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e ILSA.

Vidal. Carlos. (1996, julio-agosto), “El derecho de participación política y la representación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, pp. 81-115.

Voegelin, Eric. (1987), *The new science of politics. An*

### Páginas Web consultadas

- Concejo Cómo Vamos (2006). Balance Actividad Normativa y Control Político en el Concejo de Bogotá. Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara De Comercio De Bogotá, [en línea], disponible en: [www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC\\_54\\_MT\\_BalanceActiviNormativControPoliti-ConcejoBogota.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_54_MT_BalanceActiviNormativControPoliti-ConcejoBogota.pdf), recuperado: Marzo 03 de 2010.
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (Femica). Diccionario Municipal, [en línea], disponible en: <http://www.femica.org/diccionario/index2.php?strSearch=i>, recuperado: Abril 20 de 2010.
- Guzmán, Fernando (2003b), “Relaciones Administración –Concejo. Percepción y Funcionamiento de sus elementos en el periodo de sesiones ordinarias de mayo de 2003”,

- Alcaldía Mayor de Bogotá y PNUD, [en línea], disponible en: [http://www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/relaciones\\_admin.pdf](http://www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/relaciones_admin.pdf), recuperado: Marzo 28 de 2010.
- Guzmán, Tania. (2003a), “La reforma política y el próximo Concejo de Bogotá”, [en línea], disponible en: [www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm](http://www.redbogota.com/univerciudad/ediciones/014/analisis/tania.htm), recuperado: Abril 01 de 2010
  - Registraduría Nacional del Estado Civil, [en línea], disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/index.htm>, recuperado: Septiembre 23 de 2010.
  - Sáchica, Luis Carlos. (1986), “¿Una Constitución de largo andar y lejano horizonte?”, en *Boletín cultural y bibliográfico* (Banco de la República), núm. 9, vol. XXIII, [en línea], disponible en: <http://www.banrep.gov.co/blaaavirtual/boleti4/bol9/una.htm>, recuperado: Octubre 14 de 2009.
  - Secretaría Distrital de Planeación y Subsecretaría de Planeación Socioeconómica (2007, Noviembre 30), “Síntesis de Coyuntura”, Dirección de políticas sectoriales, Bogotá, [en línea], disponible en: [www.carlosvicentederoux.org/.../Pobreza%20e%20indigencia.doc](http://www.carlosvicentederoux.org/.../Pobreza%20e%20indigencia.doc), recuperado: Abril 02 de 2010.
  - Ungar, Elisabeth. “Experiencia comparada. Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio en Colombia: un debate inconcluso”, Universidad de los Andes, [en línea], disponible en: [www.cepchile.cl/dms/archivo.../eungar\\_Libro-Modernizacion.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo.../eungar_Libro-Modernizacion.pdf), recuperado: Septiembre 20 de 2009.
  - Universidad Nacional de Colombia. Red Bogotá. 1997, [en línea], disponible en: <http://www.redbogota.com/endatos/0100/0130/index.htm>, recuperado: Abril 20 de 2010.