

## Reformas políticas y representación local en Bogotá\*

Clara Rocío Rodríguez Pico\*\*

La expedición de la reforma política (Acto Legislativo 01 de 2003) pone al orden del día el tema de hasta dónde los cambios normativos y de las reglas de juego, implican también cambios en los procesos socio-políticos y en la manera de actuar de partidos y movimientos políticos, lo cual se relaciona, en últimas, con la cuestión de si estos ejercicios de ingeniería institucional pueden generar impactos en la representación política y en el fortalecimiento de la democracia.

A pesar de que la mayoría de estudiosos de la política colombiana reconocían la necesidad de reformar el sistema político, sus opiniones en torno a la materia parecen estar divididas: entre quienes defienden la validez de intentar democratizar el régimen mediante modificaciones legislativas, existe la percepción generalizada de una profunda e insuperable distancia entre prácticas y normas, o de que algunos fenómenos ligados a la cultura política colombiana dificultan que los cambios normativos generen modificaciones reales en la conducta de los actores; otros estudiosos, en cambio, han hecho referencia a la gran capacidad de los partidos y movimientos políticos para adaptarse a las nuevas normas y ponerlas a su favor, con lo cual se desdibujaría o al menos se limitaría el sentido de las reformas.<sup>1</sup>

---

\* Este artículo fue desarrollado en el marco del proyecto de investigación *Estudio comparativo sobre el comportamiento de instancias de representación a nivel local*, realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia.

\*\* La autora agradece a Edwin Camacho, quien se encargó de la búsqueda y sistematización de la información utilizada en este artículo.

1 Muchos autores han estudiado el tema de las reformas políticas. Véase, entre otros: Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. En este texto el autor

En el presente artículo se analiza el impacto de las reformas políticas en los partidos bogotanos, a la luz de las inquietudes y los argumentos expresados anteriormente. Se asume la idea de “reformas políticas” en plural, debido a que el propósito es estudiar no solo las normas definidas en la reforma política de 2003, sino que se considera posible y necesario ampliar el análisis a los efectos de las reformas descentralistas y de aquellas derivadas de la expedición de la Constitución Política de 1991, todas consideradas reformas democratizantes en el marco del proceso político colombiano.

La hipótesis general es que la aplicación de las normas ha tenido un efecto directo tanto en el establecimiento de nuevas reglas de juego que regulan la participación en la competencia política y en la democracia, como en la forma en que partidos y movimientos políticos se organizan y funcionan. Esta situación se presenta en el caso de las reformas que aquí se han denominado democratizantes, y también en relación con la reforma de 2003, pese a que esta última aún está en un proceso de transición.<sup>2</sup> Ahora bien, como las normas son resultado de una serie de transacciones entre los actores políticos que las definen —lo cual determina que su contenido sea claramente político y no solamente técnico—, su efecto no siempre se da en los términos previstos.

---

argumenta a favor de la validez de las reformas institucionales. Eduardo Pizarro L. “Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia”. En: Eduardo Pizarro *et al.* *La oposición política en Colombia*. Bogotá, IEPRI y FESCOL, 1996. Aquí se analiza el debate nacional sobre el tema. José Miguel Calderón. “Elecciones locales en medianos y pequeños municipios: La guerra del centavo electoral”. En: *Revista Javeriana*, 671 (136), Bogotá, enero- febrero de 2001, pp. 34-43. El investigador argumenta sobre el impacto de las reglas electorales y reformas políticas en “el conjunto de incentivos de los partidos políticos y, por contera, su comportamiento político en aspectos tan sustanciales como el reclutamiento de líderes, las relaciones con militantes y electores, la selección de candidatos, el comportamiento partidista en las corporaciones públicas y los procesos internos de decisión” (pp. 34, 35). Sobre la concepción opuesta se pueden citar, a título ilustrativo, las palabras de Rodrigo Losada: “En cuanto al futuro, puesto que el individualismo está tan arraigado entre los colombianos, se conjetura que, por más reformas electorales que se intenten, más allá de las etiquetas de apariencia, no se lograrán constituir dos o mas partidos, grandes y duraderos, al menos no en el corto plazo”. Rodrigo Losada. “Los partidos políticos tradicionales en Colombia: pasado, presente y futuro. Una perspectiva organizacional”. En: Eduardo Pizarro y Clara Rocío Rodríguez P. *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Heinrich Boll, 2005, p. 134.

- 2 Mientras las normas electorales introducidas por esta reforma (lista única, umbrales, voto preferente opcional y cifra repartidora) fueron ensayadas por primera vez en las elecciones territoriales de octubre de 2003, están aún por reglamentar y/o por aplicar las medidas tendientes a fortalecer y mejorar el funcionamiento de partidos y movimientos políticos.

Así, permanentemente estará presente la posibilidad no solo de consecuencias inesperadas y en ocasiones adversas, sino de que los actores acondicionen las normas a sus prácticas o que las asuman de acuerdo con sus intereses y trayectorias.

Metodológicamente, en este trabajo se recurrió a estudios de carácter secundario, que permiten caracterizar la política distrital como un todo, y describir tendencias en el comportamiento de los partidos, particularmente en el plano electoral.<sup>3</sup> Estas fuentes bibliográficas fueron complementadas con información de prensa y con estadísticas de la Registraduría Nacional, así como con entrevistas a algunos dirigentes de los partidos políticos con mayor representación en el Concejo capitalino.

## **1. El efecto de las reformas democratizantes en los partidos políticos bogotanos**

### **1.1 El Concejo distrital y el escenario previo a las reformas**

Mientras en el plano político la descentralización posibilitó la elección popular de alcaldes, la Constitución de 1991 intentó fomentar la inclusión y el pluralismo político. El tema del manejo político, administrativo y fiscal de la capital del país, que había sido relegado durante varias décadas y que tenía a la ciudad en un “limbo jurídico”, fue considerado en la Carta Política (Art. 322) de tal manera que se sentaron las bases para la adopción de una normatividad especial (decreto-ley 1421 de 1993 y acuerdos reglamentarios) que, entre otras cosas, organiza territorialmente la urbe y permite la elección de Juntas Administradoras Locales (JAL) en sus 20 localidades.

Puesto que interesa mirar el ámbito puramente distrital,<sup>4</sup> el Concejo aparece como la instancia de representación por excelencia antes de la puesta en práctica de

---

3 Vale la pena destacar los siguientes estudios: Miguel García Sánchez. “La política bogotana, un espacio en recomposición”. En: Francisco Gutiérrez *et. al.* *Degradación o cambio: evolución del sistema político en Colombia*. Bogotá, IEPRI-Norma, 2002, pp. 183-220; Francisco José Reyes Torres. “Una rápida mirada al comportamiento electoral en Bogotá el pasado 29 de octubre”. En: *Revista Javeriana*, 671 (136), Bogotá, enero-febrero 2001; Francisco José Reyes Torres. “Las elecciones del año 2000 en Bogotá en perspectiva histórica”. En: Fernando Giraldo, Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (editores). *Colombia: elecciones 2000*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano, CEJA, 2002; Alcaldía Mayor. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. *Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1987*. Bogotá, 2001.

4 Es decir, que se excluye la representación de la ciudad en instancias del orden nacional, así como las relaciones que se establecen entre este nivel y las instancias distritales y locales.

las reformas mencionadas. Al menos tres conclusiones han sido destacadas al respecto: en primer lugar, una de las características más relevantes del comportamiento de los partidos políticos en el Concejo es que estuvo directamente ligado al peso electoral de la capital en el país y a su relación con fenómenos y decisiones de la política a nivel nacional; tanto que la trayectoria de diversas figuras de la vida nacional como los ex presidentes Andrés Pastrana, Ernesto Samper o el asesinado precandidato Luis Carlos Galán muestra su paso —en más de una oportunidad— por el Concejo capitalino. Lo anterior ofrece argumentos para que algunos autores señalen que el Concejo estaba controlado por “notables” que desde allí dominaban la política distrital y se proyectaban al nivel nacional.<sup>5</sup>

En segundo lugar, el caso anterior implicaba una estructuración vertical de los partidos políticos, que desde el nivel nacional se articulaban con los políticos locales. De igual manera, se observaba una forma de interrelación clientelista de tipo piramidal basada en la existencia de un cacique o patrón que articulaba su red mediante la ayuda de intermediarios locales y barriales.

Una tercera característica es que la composición del Concejo distrital durante el período analizado refleja el fuerte bipartidismo heredado del Frente Nacional. En las cinco elecciones realizadas entre 1982 y 1990, estos partidos aglutinaron entre el 80 y el 95% de las curules de la corporación. El Partido Liberal mostró en todas las elecciones una participación mayoritaria que le garantizó contar con entre el 45 y el 60% de los concejales elegidos, mientras que el Partido Conservador obtuvo en promedio un 35% de los mismos. Aunque se observó una participación permanente de la izquierda a través del Frente Democrático (1982-1984) o de la Unión Patriótica (1986-1988) —y eventualmente aparecieron otras agrupaciones políticas como el Movimiento Metapolítico en 1984—, la presencia de los movimientos políticos de izquierda fue limitada.

La posibilidad de elegir representantes en nuevas instancias, tales como la alcaldía y las JAL, y la creación de condiciones que facilitaban el acceso de partidos

---

5 Tanto Miguel García Sánchez (*Op. cit.*, p. 187) como Francisco Gutiérrez Sanín (“Historia de democratización anómala: el Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy”. En: Francisco Gutiérrez *et. al. Degradación o cambio. Op. cit.*), utilizan esta adjetivación de los partidos bogotanos como de “notables”. García liga esta proyección nacional de los políticos que encabezaban las listas para Concejo, con el cumplimiento de alguna de las siguientes características: 1) haber encabezado una lista exitosa para el Congreso, 2) encabezar un movimiento o partido de proyección nacional, 3) haber sido nominado como candidato presidencial.

y movimientos políticos de diferente índole a estas instancias, sumadas a las características propias del sistema electoral, modificarían notablemente este escenario.

## **1.2 Inclusión y pluralismo sin mejora en la capacidad de representación**

Para combatir el régimen cerrado y excluyente, y el predominio bipartidista afianzado con el Frente Nacional, la Constitución de 1991 buscó abrir el sistema político fomentando el pluralismo y la competencia multipartidista. Los incentivos adoptados —facilidad de obtener personería jurídica, estímulos financieros y participación en los medios de comunicación— alentaron la creación de partidos y movimientos políticos que efectivamente entraron a disputarle espacios de representación a los partidos tradicionales. En Bogotá, por ejemplo, de tres partidos que lograron representación en el Concejo para el período 1982-1984, se pasó a 18 en el período 2000-2003. Progresivamente la hegemonía mantenida por los dos partidos tradicionales se iba perdiendo, hasta el punto de que en el año 2000 las terceras fuerzas obtuvieron una leve mayoría en la corporación; no obstante y debido a su fragmentación, el Partido Liberal siguió teniendo el mayor número de concejales. Así, si bien es difícil discernir claramente la característica de estas terceras fuerzas —en tanto algunos candidatos de los partidos tradicionales decidieron, como parte de su estrategia electoral, presentarse a nombre de una filiación política diferente para proyectar una imagen de renovación—, lo cierto es que la reforma consigue el objetivo de abrir el espectro de fuerzas políticas capaces de acceder a las corporaciones públicas en el distrito.<sup>6</sup>

6 La multiplicación de partidos y movimientos políticos sin identidad clara ha generado retos metodológicos y problemas de clasificación y análisis. Autores como Mauricio García, José Calderón y Francisco Gutiérrez prefieren mantener la clasificación de la Registraduría —la cual registra los inscritos con el aval del Partido Liberal, el Partido Conservador, la categoría genérica de “otros” y las coaliciones—, alegando que así evitan usar criterios parciales o subjetivos para la conformación de las categorías. También manifiestan dudas sobre la pertinencia de agrupar, dentro del bipartidismo, votos de grandes fracciones, que cuentan con fuerza o tradición reconocida, o de sumar agrupaciones que, aunque usan el término de liberales o conservadoras en sus nombres, requieren obtener financiación propia. A pesar de estos argumentos, también se encuentran intentos de reclasificación en: Francisco Gutiérrez Sanín. “Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá”. *Análisis Político*, 24, Bogotá, Universidad Nacional, IEPRI, enero-abril de 1995, pp. 73-82; Francisco Reyes. *Op. cit.*; Alcaldía Mayor, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. *Op. cit.* En este último se reclasifica a personajes que reconocidamente han pertenecido anteriormente al bipartidismo, y se categorizan los “otros” según su identidad como movimientos cívicos, movimientos

Las primeras elecciones de JAL tienen lugar en Bogotá en 1992, más tarde que en otros municipios del país.<sup>7</sup> En ellas los partidos tradicionales no tuvieron el peso que han mostrado en otras corporaciones públicas debido a cierto desinterés en esas primeras elecciones y a que no se requirió aval, lo cual permitió una mayor participación de las llamadas terceras fuerzas: el bipartidismo logró 104 de las 184 curules en disputa (un 56,5%), mientras que los denominados “otros” alcanzaron un 42,3% y dos coaliciones agruparon el 1,09% restante.

En las elecciones de 1994, cuando se introducen los avales, ambos partidos se recuperan y consiguen un 78,1% de los ediles electos ese año;<sup>8</sup> pero a partir de allí inician una tendencia al descenso, que golpea con mayor fuerza al conservatismo en las dos últimas elecciones y que implica que para el año 2000 el peso de los “otros” haya aumentado hasta tal punto que eligen 75 ediles (el 40,7% del total), mientras el bipartidismo mantiene apenas una mayoría leve. De todas formas, las JAL se han visto como “un espacio más abierto a la participación de otras fuerzas, de hecho más plural y de vigencia atenuada del bipartidismo”,<sup>9</sup> que lo que ha sido el Concejo capitalino.

Ahora bien, la entrada al multipartidismo prevista por la Constitución no se vio acompañada de medidas orientadas a mejorar el funcionamiento interno de los

---

ciudadanos, movimientos comunitarios o comunales, cristianos o de la izquierda. Es de señalar que estos intentos de reclasificación se realizan principalmente para la alcaldía y el Concejo capitalino, donde los políticos son más conocidos, pues por el número de ediles y partidos vinculados a las veinte JAL y por su movilidad en términos de organización y avales, la dificultad de conocer su filiación política aumenta considerablemente.

- 7 Solo con la Constitución de 1991 se generó la base normativa para la elección de JAL en la ciudad. Mediante la Ley 1 y los acuerdos 2 y 6 de 1991, se realizaron las definiciones pertinentes, incluso se manifestó la posibilidad de que las localidades contaran con un porcentaje de participación en los ingresos corrientes del sector central. En el estatuto orgánico del Distrito Capital (decreto ley 1421 de 1993), se definió el régimen jurídico de las localidades y de sus autoridades. Con base en esta normatividad, las JAL se han convertido en espacios importantes de competencia y representación política y en una especie de escuela donde se forman nuevos liderazgos. De otra parte, los niveles de votación muestran la importancia de esta instancia pues solo son levemente inferiores a la de alcaldes o Concejo, y se han mantenido en el tiempo. Así, en el año 2003 el total de votos depositados para las elecciones de JAL fue de 1'523.905, mientras que para el Concejo fue de 1'671.572 votos y para la alcaldía de 1'706.761.
- 8 Un 54,89% correspondiente al Partido Liberal, un 23,36% al Conservador y un 21,73% a otros.
- 9 Francisco Reyes. “Las elecciones del año 2000 en Bogotá en perspectiva histórica”. *Op. cit.*, p. 95.

partidos políticos, ni a modernizarlos o democratizarlos. Expresamente, se prohibía al Congreso establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, y con la obligación de afiliarse a sus militantes.<sup>10</sup> Entre otras cosas, esta situación se explicó debido al temor de un grupo de constituyentes de que algunas decisiones en otro sentido pudieran ser utilizadas por el bipartidismo para recomponerse y ganar nuevos bríos en un momento en que su predominio se encontraba bastante afectado. El argumento que primó, tal y como lo sostiene el ex constituyente Antonio Navarro Wolf,<sup>11</sup> fue que la aparición de nuevas fuerzas en la escena política, que efectivamente lograron disputar el control hegemónico a los partidos tradicionales, sería un fenómeno que se mantendría y que llevaría al bipartidismo a entender la necesidad de organizarse y modernizarse. De esta manera, la mayor parte de las decisiones acogidas se orientaron a facilitar al máximo el ingreso en la competencia electoral por parte de nuevos actores sociales y no a mejorar la capacidad de representación de los partidos existentes.

### **1.3 Fragmentación y atomización del sistema de partidos**

Como el fenómeno de la aparición de nuevas fuerzas en la escena política se combinó con reglas propias del sistema electoral, tales como la posibilidad de presentar múltiples listas y otorgar avales a diestra y siniestra, y con la utilización de la fórmula de cocientes y residuos en un contexto de baja participación electoral, el resultado no fue el esperado sistema de partidos multipartidista, estable y representativo. Por el contrario, mientras en los partidos Liberal y Conservador se observó una profundización de la fragmentación e incluso un proceso de atomización<sup>12</sup> y una disminución de su predominio en la vida política del país, el espacio de las nuevas fuerzas políticas que les disputaban el poder se caracterizó por la dispersión, pues

---

10 Artículo 108 de la Constitución Política antes de ser modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003.

11 Antonio Navarro. "La Constitución y la política", *Revista Foro*, 41, Bogotá, julio de 2001, pp. 4 -8.

12 Un partido atomizado es entendido como "un partido que está fragmentado dirigente por dirigente, con grupos pequeños que giran en torno de cada dirigente, cada uno de los cuales suele ser miembro del Parlamento". Véase: Giovanni Sartori. *Op. cit.*, citado por Eduardo Pizarro L. "¿Colombia: renovación o colapso del sistema de partidos?" En: Manuel Alcántara Sáez y Juan Manuel Ibeas Miguel (editores). *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, p. 103.

muchas de ellas fueron de corta vida o aunque sobrevivieron no lograron constituirse en una alternativa clara al bipartidismo tradicional.

El aumento de las listas en competencia es representativo de este fenómeno. Mientras en el Concejo pasan de 42 en 1982 a 227 en 2000, las JAL alcanzan 1.925 listas en ese último año, cuando la competencia se había iniciado en 1992 con 1.319 listas, e incluso se dan casos de localidades donde se postularon hasta 20 listas por curul, lo cual es muestra de la dispersión de la oferta electoral, y de lo competido que resulta esta instancia. La posibilidad de otorgar avales y la atomización y fragmentación que ello generó, afectó por igual a los partidos tradicionales y a las terceras fuerzas; si bien hay que señalar que fue el Partido Liberal el que estuvo a la cabeza de ese proceso avalando, por ejemplo, 103 de las 227 listas inscritas en 2000. Otros partidos y movimientos políticos avalaron ese año 97 listas entre las cuales se destacaron 14 correspondientes a movimientos cívicos, 10 a movimientos ciudadanos, 7 a comunales y comunitarios, y 4 a la izquierda.<sup>13</sup>

En el contexto de la proliferación de listas y avales, la fórmula de cocientes y residuos implicaba que el número de votos requeridos para alcanzar una curul no fuera excesivamente alto, sobre todo si se jugaba a lograrla mediante el residuo. Como lo señala Calderón:

[...] cuanto menores sean las votaciones individuales estimadas de cada lista y mayor homogeneidad en la distribución de la votación entre las diversas listas competidoras, menor será la cantidad promedio de votos requeridos para acceder a una curul. En este contexto [...] lo racional es acudir a la elección con varias listas. [...] [En últimas] este método arrastra hacia abajo la votación promedio requerida para acceder a una curul jalonada por los residuos más bajos.<sup>14</sup>

Un ejemplo de lo planteado, para el caso de Bogotá, se da en 1982 en el Concejo distrital, cuando 13 curules de 20 existentes se obtuvieron por cociente y la lista que más votos alcanzó —encabezada por Jaime Vidal Perdomo, a nombre del Nuevo Liberalismo— superó los 200.000 votos y se hizo con 7 escaños. En contraste, las listas más votadas en las elecciones de los años 1997 y 2000,<sup>15</sup> alcanzaron una votación de 31.673 y 59.526 votos, y eligieron uno y dos concejales respectivamente. Para el período 2000-2003, de 45 concejales, 42 fueron elegidos por residuo.

---

13 Clasificación efectuada por Francisco Reyes. “Las elecciones del año 2000 en Bogotá en perspectiva histórica”. *Op. cit.*, pp. 92, 93.

14 José Calderón. *Op. cit.*, p. 35.

15 Las de Patricio Cárdenas Santamaría y Carlos Moreno de Caro. Véase: Mauricio García Sánchez. *Op. cit.*

Todas las condiciones descritas influyeron para que en lugar de partidos modernos, fuertes y estables, el nuevo esquema degenerara en la multiplicación de las llamadas microempresas o famiempresas electorales y en la adopción de la operación avispa como mecanismo privilegiado para participar en la competencia electoral.

En el marco del contexto normativo planteado, no resulta extraño que los elegidos actúen de manera atomizada y personalista, y no respondan a una coherencia partidista o identidad ideológica —o al menos organizativa— clara. Desde una mirada de actor racional, resulta lógico no solo aquello que señala Calderón, en el sentido de que “los partidos o movimientos políticos intenten obtener el mayor número de escaños posibles en las corporaciones públicas [...] con la votación que estiman probable obtener”,<sup>16</sup> sino que los candidatos individuales también busquen el mecanismo que les ofrezca mejores resultados electorales. Si existe la posibilidad de presentar varias listas o si la votación de un político le genera igual o mejor resultado actuando por su propia iniciativa que haciendo parte de un partido más grande, el esfuerzo maximizador se orientará en ambos casos a utilizar los votos previstos de la manera más óptima para lograr sus propósitos. En este sentido, las propias reglas definidas en la Constitución de 1991 eran las que hacían irracional la agrupación partidista.

#### **1.4 Rupturas, quiebres y continuidades de la política bogotana**

Las reformas propiciaron dinámicas locales y distritales propias, que generaron una ruptura de la relación previamente existente entre la política de la ciudad y la política nacional. A este respecto se observa una articulación entre ediles y concejales en torno de organizaciones políticas puramente distritales. Aunque por su peso electoral, Bogotá sigue siendo determinante en las decisiones del orden nacional, lo cierto es que el comportamiento observado en sus distintas instancias de representación responde a lógicas particulares que no se pueden atribuir a fenómenos nacionales.

De igual forma, se observa un desplazamiento por parte de los políticos “notables” a favor de los políticos de carácter más local, que empiezan a resultar ganadores en el Concejo y en las JAL.<sup>17</sup> Además de que el paso por el Concejo

---

16 José Calderón. *Op. cit.*

17 García denomina este tipo de nuevos actores que ingresaron a la política bogotana como políticos “plebeyos”. Sin embargo, más allá de servir como una denominación de contraste frente a los políticos de proyección nacional o “notables”, no existe una conceptualización

capitalino ya no es una condición para convertirse en figura nacional, dos aspectos más son señalados por García para evidenciar esta transformación: en primer lugar, mientras que entre el 15 y el 30% de políticos que encabezaron listas del Concejo en el período 1984-1992 correspondían a la categoría de “notables”, solo entre el 0 y el 11,4% de quienes encabezaron las listas en 1994-2000 pertenecían a esta categoría; en segundo lugar, también disminuye progresivamente el número de concejales que llegan a la Cámara: de 5 en 1991 pasan a 4 en 1994 y a 2 en 1998.<sup>18</sup>

Lo anterior implica una conformación de la estructura política local basada en pequeñas redes, con menor capacidad para movilizar recursos electorales necesarios para acceder al Congreso y encabezadas por políticos con un perfil más local, algunos de los cuales fueron intermediarios en redes de notables. Este fenómeno, que genera un aumento de la competencia entre los políticos locales, es también observado por Gutiérrez, quien con base en un estudio del Partido Liberal, llega a una conclusión que bien podría aplicarse al caso bogotano:

La trayectoria política es vista explícitamente como una escalera, y los entrantes hablan amorosamente de ‘mi primer escalón’. Pero para subir hay que sacar a los que ya están. Por tanto la guerra del centavo electoral es también, a veces, sobre todo, contra los que están arriba, incluyendo a los jefes de las redes electorales, a quienes se suplantán apenas muestran signos de debilidad. Este es un proceso con retroalimentación positiva, porque cada vez que aumenta la competencia, los votantes tienen un menú más amplio (ya la vez también más uniforme!) para escoger y por tanto menos razones para apegarse ciegamente a una opción.<sup>19</sup>

Aunque cambia el tipo de relación de los partidos con sus bases, ésta no se moderniza ni democratiza pues continúan primando criterios clientelistas. Si bien las modificaciones que se dan en este esquema de interrelación, todavía no están claramente estudiadas, la propuesta interpretativa planteada por Dávila indica que se dio un paso del clientelismo moderno producido después del Frente Nacional, al clientelismo de mercado caracterizado por la ruptura de la pirámide clientelar y por una situación nueva de restricciones, condiciones de competencia, incentivos y castigos para quienes entran a participar en el juego electoral y político. En lugar de estructuras verticales de partidos, la articulación se daría alrededor de los propios ediles y concejales que actuarían con una lógica de mercado. Se sigue dependiendo

---

del término ni alguna evidencia empírica que demuestre si efectivamente estos espacios fueron copados por “plebeyos” o por otro tipo de notablato del nivel distrital o local. Véase: Mauricio García. *Op. cit.*

18 *Ibid.*, p. 187.

19 Francisco Gutiérrez. *Op. cit.*, p. 53.

de los recursos del Estado y la relación continúa siendo asimétrica, pero el intercambio electoral se da con mayor autonomía por parte del elector, que puede acudir a una oferta electoral más amplia.<sup>20</sup>

En todo caso, es obvio que los fenómenos mencionados están interrelacionados y que el impacto de las reformas democratizantes es pobre en materia de modernización de los partidos, tanto a nivel de su funcionamiento y organización interna, como del cumplimiento de sus funciones y de la relación con su militancia. Ahora bien, otras normas también contribuyen a explicar los quiebres, rupturas, transformaciones y continuidades observados en la política bogotana. Por un lado, la prohibición, impuesta desde 1991, de que el mismo candidato encabece listas para distintas circunscripciones y espacios de representación hace que desaparezca el efecto de imagen y aglutinación electoral generado por notables que lideraban listas con altas votaciones para el Concejo. Por otro lado, el artículo 9 del estatuto orgánico implica un aumento paulatino en el tamaño del Concejo, que permitió la llegada de políticos con mayor arraigo local, pues fue más factible que candidatos con votaciones pequeñas logran una curul.<sup>21</sup>

### **1.5 Los efectos perversos de la norma sobre el sistema político**

Aunque la atomización extrema es en sí misma un efecto negativo de la norma, resulta más dramático aún el impacto que esta situación tiene sobre el conjunto del sistema político. Esto es evidente en la pobreza de la representación política, pues no solo es relativamente baja la población que vota, sino que muchos de estos votos se orientan a opciones sin posibilidad de ser elegidas. En el Concejo de Bogotá, por ejemplo, para el año 2000 el voto representado alcanzó un 54,5% sobre el total de votos válidos emitidos para candidatos (se excluye el voto en blanco), lo cual indica que un 45,5% de los votos se perdía en medio de la multitud de opciones existentes, muchas de ellas personalistas y sin ninguna posibilidad de ser elegidas. La situación

---

20 Mauricio García. *Op cit.*; Andrés Dávila Ladrón de Guevara. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa?" En: *Estudios Políticos*, 15, Medellín, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1999.

21 El mencionado artículo señala que en Bogotá habrá un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000, según lo fije la Registraduría de acuerdo con el estimativo de población definido cada año por el DANE; debido a esta norma, la magnitud del Concejo ha aumentado de la siguiente manera: en 1990, 20 concejales; en 1992, 28; en 1994, 35; en 1997, 40; en 2000, 42 y 2003, 45.

fue aún más crítica en las JAL, pues en promedio, los elegidos solo representaban una tercera parte del total de votos depositados por candidatos.<sup>22</sup>

También se observa que uno de los peores efectos de este fenómeno fue la consolidación de importantes niveles de distorsión en materia de proporcionalidad del sistema; es decir, de la forma de traducir las preferencias electorales en curules. Según García,<sup>23</sup> tanto en el Concejo distrital como en las JAL, la desproporción generada es amplia pero se manifiesta con mayor fuerza en las JAL, donde alcanza una desviación promedio del 66,44% —donde 0 es la proporcionalidad absoluta— que, de acuerdo con este estudioso, puede ser la mayor del país. Esto implica que, aunque la representación política se haya acercado al ciudadano en comparación con la distancia que se establecía anteriormente mediante las redes de “notables”, esto no ha significado una cualificación de la misma.

En estas condiciones, partidos y movimientos atomizados y fraccionados, organizados en muchas ocasiones en torno de intereses personalistas, difícilmente podían ejercer su función de agregar, articular y representar intereses existentes en la sociedad. La falta de proyectos políticos, así como la inexistencia de bancadas dentro de las corporaciones públicas, acentuaron también un tipo de relación entre el ejecutivo y el legislativo basado en negociaciones e intercambios realizados a espaldas de la opinión pública, tendientes —en muchas ocasiones— a favorecer intereses personalistas o clientelistas. Obviamente, esta situación impacta de manera negativa la percepción que tiene la ciudadanía sobre la política, las corporaciones públicas, el sistema político y la democracia misma.

### **1.6 La elección de alcaldes**

Con el objeto de completar el panorama existente antes de la implementación de la Reforma Política de 2003 en Bogotá, resulta necesario mencionar brevemente las principales características del proceso de elección del alcalde mayor y su relación con los patrones de comportamiento político ya señalados. Una primera observación es que, a este nivel, el cambio de partidos en competencia y de preferencias electorales es notable, y es evidente la pérdida de peso del bipartidismo a partir de 1994, y la

---

22 Excluyendo los votos en blanco, el voto efectivo representaba solamente un 30,7% del total de votos válidos, para el conjunto de las 19 JAL que tuvieron elecciones en 2000 (la localidad de Sumapaz no participó de la contienda). El caso más dramático se presentó en Kennedy, donde los ediles correspondientes fueron elegidos con solo un 19,6% de los votos depositados por candidatos.

23 Mauricio García. *Op. cit.*, pp. 195-198.

consecuente entrada de alternativas políticas diferentes. En este sentido se destaca cómo la disputa por la alcaldía mueve un electorado más independiente del que está ligado a las redes políticas construidas en torno del Concejo.<sup>24</sup>

Mientras que desde 1994 el Partido Conservador presenta dificultades tanto para nominar candidato como para atraer electores —y por tanto para ser un competidor real en las elecciones de alcaldes—, candidatos reconocidos del liberalismo intentan un perfil cada vez más desvinculado del partido. Este fue el caso de Enrique Peñalosa y el de María Emma Mejía, pues esta última había acompañado a Horacio Serpa en la candidatura oficial del liberalismo a la presidencia en 1998, pero en 2000 prefiere lanzarse a nombre del movimiento Con María Emma Firmes por Bogotá. En ese año, los partidos tradicionales no presentaron candidatos, pues el conservatismo apoyó a William Vinazco, que se presentó como independiente.

Otra característica importante es que con las dos elecciones de Antanas Mockus se rompe la coincidencia que existió en 1990 y 1992, entre los votos obtenidos por el ejecutivo liberal y las mayorías en el Concejo. En 1994, mientras el alcalde es elegido como independiente, con un 64,51% de los votos, el Concejo sigue manteniendo sus mayorías liberales, al igual que en 2000, cuando el movimiento de Mockus, Visionarios, solo obtiene un 1,51% de la votación en el Concejo. Esto muestra cómo, aunque la competencia por la alcaldía mayor hace que ingresen en la escena política partidos y movimientos renovadores, estos no necesariamente coinciden con los de otros ámbitos de representación política.<sup>25</sup>

---

24 El Partido Conservador, con Andrés Pastrana Arango gana la primera elección en 1988, debido entre otras cosas al aumento del voto de opinión y a la división y dispersión del Partido Liberal, que presentó siete candidatos. El liberalismo unificado, después de una década de disidencia del Nuevo Liberalismo, logra con Juan Martín Caicedo Ferrer en 1990 y con Jaime Castro en 1992, recuperar su tradicional mayoría en la ciudad y mantenerla hasta 1994, cuando Antanas Mockus lidera la, denominada por Gutiérrez, “revolución antipolíticos”, que tiene como epicentro a Bogotá y donde por primera vez el bipartidismo es derrotado en una elección distrital (sobre las particularidades de las elecciones de 1994 y las rupturas ocasionadas por Mockus en la forma de hacer campaña, véase: Sonia Lucía Peña. “Rito y símbolo en la campaña electoral para la alcaldía de Bogotá”, *Análisis Político*, 24, *Op. cit.*, pp. 22-35). En 1997, Enrique Peñalosa —quien había perdido la elección con Mockus en 1994—, inscrito como independiente, logra ganar la elección. Lo suceden candidatos desvinculados de los partidos tradicionales: Mockus, quien repite para el período 2000-2003 y Luis Eduardo Garzón, elegido a nombre del Polo Democrático Independiente.

25 En su estudio sobre las elecciones de 1994, Gutiérrez señala una hipótesis que expresa bien el sentido de la afirmación anterior: “las preferencias electorales no son consistentes

En la medida en que los votantes pueden apoyar ofertas políticas contradictorias y migrar de una opción a otra, se generan dificultades en términos de la relación entre el ejecutivo y el Concejo, pues se torna complejo conformar mayorías que apoyen el programa de gobierno y que contribuyan a agregar preferencias de los electores.

Esta independencia en el funcionamiento de las diversas instancias de elección popular de Bogotá, lleva a plantear a algunos autores como García, que la ciudad tiene varios sistemas de partidos. Según sus cálculos, hasta 2000 existió un “esquema de más o menos tres partidos para la alcaldía mayor y el Concejo de Bogotá, que se opone a una suerte de multipartidismo fluctuante entre moderado y extremo en la política local”.<sup>26</sup> Ahora bien, como se verá más adelante, esta característica se rompe en la última elección, donde la candidatura a la alcaldía de *Lucho* Garzón, pareció arrastrar una importante votación que favoreció el ingreso de miembros del Polo Democrático Independiente (PDI) al Concejo.

Finalmente, vale la pena resaltar el imaginario que vincula al ejecutivo con un espacio de nuevos notables, líderes personalistas con perfil nacional, discurso técnico ligado a la eficiencia y a la modernización de la ciudad, que se contrapone a una percepción del Concejo como espacio predominante de prácticas políticas tradicionales, opuesto a la modernización política y articulado en torno de redes partidistas funcionales a la propia reproducción política de los concejales. Aunque este imaginario no es del todo exacto,<sup>27</sup> algunas definiciones normativas inciden en la imagen de independencia y modernidad que ha adquirido la alcaldía en Bogotá, en tanto, en el decreto-ley 1421 se fortalece al ejecutivo y se debilita la función co-administradora que anteriormente había tenido el Concejo, con lo cual efectivamente el alcalde está en posibilidad de cumplir una labor más eficiente.

---

ni siquiera a nivel local. Con esto queremos decir que los votantes prefieren en los comicios para alcalde a un partido o categoría política, y en los de Concejo o Juntas Administradoras Locales (JAL) a otro. Más aún: las tendencias de cambio tampoco son consistentes. Un partido o categoría puede ser abandonado masivamente en un tipo de elección, y simultáneamente adoptado en otro”. Francisco Gutiérrez. “Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá”. *Op. cit.*, p. 73.

26 Esta conclusión de García se deriva de analizar el número efectivo de partidos existentes en cada instancia de representación, el cual es obtenido ponderando el peso de cada partido según la votación o las curules alcanzadas. Véase: Mauricio García. *Op. cit.*, p. 212.

27 Por ejemplo, García recuerda el caso de Peñalosa, quien puede corresponder a un símbolo de gestión eficiente pero lograda a través de un hábil manejo del Concejo, basado en intercambios de apoyo político por contratos y burocracia. Véase: *Ibid.*

## 2. La Reforma Política de 2003 y su impacto en Bogotá

En la medida en que el sistema político en su conjunto se vio afectado por fenómenos descritos en el diagnóstico para Bogotá —como son, entre otros, el aumento en el número de listas y partidos, la atomización, fragmentación y personalismo del sistema, las deficiencias en la representación política y los problemas de gobernabilidad—, desde mediados de los años ochenta se presentaron diversas iniciativas de reforma política ante el legislativo, que solo se lograron concretar con el Acto legislativo 01 de 2003.<sup>28</sup>

Del análisis del contenido de la reforma recientemente aprobada se puede derivar la siguiente hipótesis: en tanto algunas de las medidas definidas —lista única, umbral, cifra repartidora— tienen una incidencia directa en términos de resultados electorales (implican la supervivencia o no del candidato o partido en el escenario político), es probable que existan incentivos poderosos para la agrupación de los partidos. Sin embargo, los resultados en términos de organización interna, democratización y modernización no parecen tan evidentes. De un lado, la inclusión de listas abiertas con voto preferente opcional posibilita el mantenimiento de las microempresas electorales, pues traslada la competencia al interior de los partidos. De otro lado, medidas tendientes a mejorar la organización y funcionamiento de los partidos, como son la prohibición de la doble militancia, las consultas internas o la organización de las bancadas, requieren desarrollos legislativos posteriores y no producen incentivos para que los partidos las adopten, similares a aquellos incentivos surgidos de la necesidad de obtener ganancias en el ámbito electoral.

---

28 Sobre las iniciativas presentadas durante los gobiernos de Samper y Pastrana, véase: William Alvis. “Crónica de una contrarreforma frustrada”. *Revista Foro*, 31, Bogotá, 1997, pp. 37-44; Fernando Giraldo. “Referendo, corrupción y elecciones”. En: Fernando Giraldo, Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (editores). *Op. cit.*; Manuel Fernando Quinche. *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2004. Otros estudios sobre la reforma política en Colombia y sobre la Reforma de 2003 son: Arturo Sarabia Better. “Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo del 2003”. Bogotá, Norma, 2003; Clara Rocío Rodríguez Pico. “Reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido”. En: *Los retos de la democracia: viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. *Op. cit.*, pp. 211-247; Fernando Giraldo. “Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007”. *Debate Político*, 7. Bogotá, Konrad Adenauer, Corporación Pensamiento Siglo XXI, 2005; Naciones Unidas, DAE, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, PNUD. *Proyecto integral para la modernización del Sistema Electoral Colombiano*. Tomo I. Bogotá, 2005.

Aunque la reforma es de reciente expedición y las normas electorales han sido aplicadas solo una vez y en un contexto en el que no se disponía de tiempo suficiente para que los actores políticos y los ciudadanos la asimilaran en toda su magnitud, a continuación se avanza en el análisis de esta hipótesis para el caso estudiado.

### **2.1 La disminución de la oferta electoral y del número de partidos**

En cuanto a la disminución de la oferta electoral, los resultados son contundentes. El número de listas en competencia en el Concejo pasó de 227 en el año 2000 a 40 en el año 2003; una disminución del 82,37% que implica una ruptura dramática con la tendencia observada al menos hasta 1997. Además de las listas de los partidos tradicionales, en las elecciones de 2003 se presentaron dos coaliciones y 36 listas pertenecientes a otros partidos y movimientos políticos. De esas listas, 16 lograron representación en el Concejo.

El número de listas presentadas para las JAL en su conjunto, disminuyó en 1.318 (un 70,9%): pasó de 1.862 listas en el año 2000 a 544 en las últimas elecciones. Aun con esa disminución, estas listas sumaban 3.536 candidatos que buscaban competir en 19 localidades por 177 escaños.<sup>29</sup> En las 19 localidades la disminución de listas fue mayor a un 60%. Engativá y Kennedy, dos de las localidades más grandes del distrito, mostraron la mayor disminución, al pasar, en el primer caso, de 184 listas en el año 2000 a 37 en el año 2003, para una reducción en el número de listas del 79,8%. Por su parte, Kennedy, la localidad con mayor cantidad de voto perdido en 2000, pasó de 177 a 39 listas, para una disminución del 77,9%. Además de los partidos Liberal y Conservador, las agrupaciones políticas que tuvieron presencia en toda la ciudad, es decir que presentaron una lista por cada localidad, fueron el PDI, Equipo Colombia, y Colombia Democrática. En su conjunto, estas cinco agrupaciones presentaron 95 listas. Las 449 listas restantes, presentadas a la elección de JAL, correspondieron a otros 48 partidos y movimientos políticos que repartieron sus listas en las diferentes localidades.

Es de anotar que esta tendencia a la disminución de listas es un resultado esperado de la reforma, ya que en el artículo 263 de la Constitución de 1991, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2003, se establece que “para todos los procesos de elección popular los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección”. Para ejemplificar lo que esta nueva

---

29 Como se mencionó, la localidad de Sumapaz no participó en las elecciones de 2003 debido a problemas de orden público.

normatividad representaba para los partidos, basta mostrar la situación más dramática: la del Partido Liberal, que se veía obligado a integrar sus candidatos en una sola lista, cuando en la elección anterior había presentado 103 listas al Concejo y 729 listas a las JAL (las que debía reducir a 19).

Las listas únicas y la percepción de la necesidad de aumentar el caudal de votos para superar el umbral impuesto por la reforma, fueron los dos incentivos más importantes para la reagrupación partidista y para los diversos movimientos intrapartidistas de candidatos, que se observaron antes de las elecciones de octubre. De acuerdo, también, con el artículo 263 de la Constitución, los partidos y movimientos políticos que se postulan a elecciones de corporaciones públicas diferentes al Senado, como son el Concejo distrital y las JAL en el caso que nos ocupa, deben obtener por lo menos un 50% del cociente electoral para ser consideradas en la repartición de curules. Para entender lo que esto significó en términos de motivar a las diferentes colectividades políticas a reagruparse, se puede hacer el ejercicio de contar los votos que se hubieran requerido si en las elecciones de 2000 hubiera existido esta exigencia, y confrontar el resultado obtenido con la distancia —en términos de votación— a la que se encontraban quienes lograron una curul en ese mismo año. Probablemente, los partidos y movimientos que tenían conciencia de las implicaciones de la reforma hicieron este tipo de cálculos.

Para las elecciones del año 2000, el cociente para el Concejo fue de 34.671 votos y solo cuatro listas obtuvieron curul a través de este mecanismo. Las otras 38 curules fueron obtenidas por residuos de 10.750 votos en adelante. En estas condiciones, en la situación hipotética de que se exigiera el umbral previsto por la reforma y que correspondería a 17.335 votos, solo 12 concejales cabezas de listas hubieran podido superar este mínimo de votación, mientras que los 33 restantes hubieran tenido que buscar alguna estrategia de agrupación. La situación descrita para el Concejo en el ejemplo anterior se repite en el caso de todas las JAL, y en algunas ocasiones es más crítica en la medida en que para las listas que entraron con residuos más bajos en 2000, el esfuerzo de alcanzar el umbral bien pudiera haber implicado más que duplicar la votación.

En las elecciones de octubre de 2003, tanto en el Concejo como en las JAL solo 18 partidos y movimientos políticos lograron sobrepasar el umbral. En el Concejo se habían inscrito 40 listas, y el umbral alcanzó la cifra de 15.571 votos. En las JAL, las listas presentadas representaban 53 partidos y movimientos políticos diferentes.

En el caso del Concejo distrital la disminución del número de partidos —que era uno de los propósitos de la reforma— no fue tan drástica, pues mientras en las elecciones de 2000 los concejales elegidos representaban en total 18 partidos y

movimientos políticos diferentes (incluyendo coaliciones), en el año 2003 los partidos y movimientos representados se redujeron a 16. Por su parte, los ediles elegidos para 2000 en las 19 JAL estudiadas, pasaron de representar 31 partidos y 10 coaliciones ubicadas en diferentes localidades, a solo 18 en las elecciones de 2003.

## **2.2 Los cambios en el mapa político distrital**

Algunas definiciones de la reforma, como la lista única y el umbral, tienen la clara intención de agrupar partidos, mientras que otras como la cifra repartidora, pretenden beneficiar a aquellos que obtengan votaciones más altas; entonces, podría suponerse que se beneficiarían en primer lugar las fuerzas políticas tradicionales o, en todo caso, aquellas con mayor presencia en las corporaciones de la ciudad.<sup>30</sup> Este no fue el caso de Bogotá, donde tanto en el Concejo como en las JAL, el Partido Liberal, el Partido Conservador y otras agrupaciones que mantenían presencia importante, disminuyeron su participación, a favor de otros partidos o movimientos. (Tabla 1)

Conservando un porcentaje más o menos similar de participación en el total de votos válidos, y obteniendo la mayor votación en el Concejo, seguido muy de cerca por el PDI, el Partido Liberal pasó de 11 a 8 curules, y mantuvo la tendencia observada en las últimas elecciones de reducción de su participación, e incluso perdió su condición del partido con las mayorías en el cabildo. El Partido Conservador también disminuye su participación en el número de votos y de curules obtenidas en el Concejo: pasa de 5 curules a 2 en 2003. Igualmente, el Movimiento Nacional, también de origen conservador, mostró una disminución en su participación al pasar de 5 a 3 curules, a pesar de haber aumentado levemente su participación dentro del total de votos válidos.

---

30 Esta es una conclusión de una investigación que está realizando la Universidad del Rosario y que fue presentada recientemente al público. Como la metodología tomaba los resultados de las elecciones para Senado en el año 2002, para proyectarlos hacia el 2006, modificados por las diferentes definiciones de la reforma política, la principal conclusión era que ésta beneficiaría a los partidos con mayor votación y presencia en el Congreso. Asumiendo mecánicamente estos resultados, se concluía equivocadamente, a nuestro modo de ver, que la reforma había sido realizada por las agrupaciones políticas que tenían el poder, para seguir manteniéndolo e incluso para incrementarlo.

**Tabla 1.** Comparación de partidos y movimientos políticos con representación en el Concejo de Bogotá, 2000-2003

Partidos	2000				2003			
	Votos	Curules	% votos (sobre válidos)	% curules	Votos	Curules	% votos (sobre válidos)	% curules
Liberal	164.884	11	11.32	26.1	165.421	8	11.66	17.7
Conservador	64.475	5	4.42	11.9	53.039	2	3.74	4.4
Movimiento Nacional	65.895	5	4.52	11.9	72.952	3	5.14	6.6
Dejen Jugar al Moreno	60.121	2	4.12	4,9	45.515	2	3.21	4.4
Partido Nacional Cristiano	31.414	1	2.15	2.5	34.191	1	2.41	2.2
Movimiento Unión Cristiana	6.729	1	0.46	2.5	22.953	1	1.61	2.2
MIRA	20.700	1	1.42	2.5	24.277	1	1.71	2.2
Partido Popular Colombiano	57.498	3	3.94	7.1				
Movimiento Vía Alterna	41.070	1	9.00	2.5				
Movimiento Nueva Colombia	24.476	1	1.68	2.5				
Movimiento Cívico Independiente	15.099	1	1.03	2.5				
Movimiento Apertura Liberal	13.263	1	0.91	2.5				
Movimiento de Salvación Nacional	12.590	1	0.86	2.5				
Partido Viraje Social	10.750	1	0.73	2.5				
Movimiento Ciudadano	11.725	1	0.80	2.5				
Unión Patriótica	11.083	1	0.76	2.5				
Coaliciones	76.838	5	5.27	11.9				
PDI					154.714	8	10.91	17.7
Cambio Radical					112.938	6	7.96	15.3
Por la Bogotá que Queremos					87.679	4	6.18	8.6
Movimiento Equipo Colombia					60.950	3	4.29	6.6
Colombia Democrática					39.125	2	2.75	4.4
Unámonos con Fino					33.265	1	2.34	2.2
Movimiento Colombia Viva					25.630	1	1.80	2.2
Vamos Colombia					21.424	1	1.51	2.2
Convergencia Ciudadana					21.289	1	1.50	2.2
TOTAL	688.610	42	47.28	100.00	977362	45	68.94	100.00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones 2000 y 2003

Aunque el movimiento Dejen Jugar al Moreno, orientado por el senador Carlos Moreno de Caro, disminuyó su votación en 14.606 votos, logró conservar las dos curules que tenía, una de las cuales había conseguido por cociente y otra por residuo. Dos movimientos de origen cristiano mantuvieron cada uno una curul, a pesar de que obtuvieron resultados disímiles en términos del aumento de su votación. Mientras el Partido Nacional Cristiano logró solamente 2.777 votos adicionales entre una elección y otra, el hecho de que el Movimiento Unión Cristiana lograra 16.224 votos más, no le implicó aumentar el número de escaños. Con las reglas anteriores, esta votación adicional hubiera representado el residuo necesario para obtener una curul. Finalmente, el Movimiento Independiente de Renovación Auténtica (MIRA) logró mantener un concejal.

En el año 2000 el Concejo contaba con 42 concejales. Los 7 partidos y movimientos que se han nombrado, es decir los que mantuvieron continuidad (Partido Liberal, Partido Conservador, Movimiento Nacional, Movimiento Dejen jugar al Moreno, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Unión Cristiana y MIRA), sumaron en las elecciones de ese año 26 curules. Las otras 16 habían sido obtenidas así: 5 por 5 coaliciones y 11 por otros 9 partidos o movimientos políticos. Todas estas agrupaciones fueron remplazadas en la elección de 2003 por agrupaciones nuevas o que no habían tenido participación en la corporación.

El fenómeno más destacado en relación con el surgimiento de nuevas agrupaciones fue el del Polo Democrático Independiente, que logró 8 curules y empató con el Partido Liberal como principal elector, así se convirtió en uno de los pocos casos en los cuales la lista del alcalde logra contar con una fuerza importante en el Concejo. A diferencia de otros partidos y movimientos en los que prima la continuidad de los concejales, la lista y los candidatos elegidos por el PDI implicaron cierta renovación en dicha corporación, pues solamente tuvo un concejal reelegido. El movimiento político Cambio Radical, partido liderado por el senador Germán Vargas Lleras, también obtiene una participación importante: logra elegir 6 concejales y por primera vez tiene presencia directa en el Concejo capitalino. Otros movimientos que obtienen más de una curul son: Por la Bogotá que Queremos, movimiento de seguidores del ex alcalde Enrique Peñalosa, con cuatro curules; el Movimiento Equipo Colombia, orientado por el senador Luis Alfredo Ramos, con tres curules, y Colombia Democrática, uno de los partidos uribistas surgidos a raíz de la reforma política, creado por William Vélez y el senador Mario Uribe, con dos curules. Finalmente, 4 movimientos políticos obtienen cada uno una curul, para agrupar las 4 curules restantes<sup>31</sup> y conformar el total de 45 concejales de que se compone el Concejo elegido en 2003.

---

31 Estos movimientos son: Unámonos con Fino, cuya cabeza de lista fue Guillermo Fino, el ex-director de la DIAN y del Seguro Social, hoy procesado penalmente; Colombia Viva, Vamos Colombia y Convergencia Ciudadana.

Mirando en conjunto los resultados electorales, se encuentra que los nuevos movimientos que entraron en escena en el Concejo en 2003, lograron un mayor número de curules, lo que en efecto es un resultado de las nuevas normas electorales, específicamente de la cifra repartidora que privilegia las agrupaciones con mayor votación y no aquellas que jugaban a la obtención del residuo. A diferencia de la fórmula electoral anterior, la fórmula de cifra repartidora o D'Hondt no utiliza un doble guarismo (cociente y residuo) sino que acude a una sola cifra que se obtiene dividiendo sucesivamente la cantidad de votos de cada lista por 1, 2, 3, 4, 5, etc. hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules por proveer. El resultado menor es la cifra repartidora y cada lista obtiene tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.<sup>32</sup>

En el caso del Concejo distrital, esta cifra ascendió a 18.823 votos, lo cual implicó que no todos los 18 partidos y movimientos que superaron el umbral lograran los votos suficientes para alcanzar una curul. Con esta exigencia de la reforma se “quemaron” agrupaciones tales como el Nuevo Partido y el Frente Social y Político.

Como se mencionó, en el caso del Concejo, el número de partidos no se redujo notablemente, por lo cual la obtención de mayor número de curules por parte de algunas agrupaciones políticas se dio a costa de pérdidas en los partidos tradicionales y en el Movimiento Nacional. Ahora bien, sí se presenta claramente una tendencia a la selección de más de un concejal, que bien podría ser la base para el agrupamiento en bancadas. Esta tendencia se recoge en la tabla 2 y, como se verá, es concordante con lo que sucede en las JAL. En este sentido la reforma va en contravía a lo que ocurrió en las elecciones de 2000, en las cuales —a excepción del ya nombrado Partido Popular Colombiano, que obtuvo tres curules— la mayoría de partidos que salieron del escenario político tenían cada uno una sola curul.

---

32 Nuevo artículo de la Constitución Política, 263A.

**Tabla 2.** Número de curules obtenidas por partido o movimiento político en el Concejo de Bogotá, 2000-2003

<i>Curules obtenidas</i>	2000	2003
1	11 (Coaliciones y otros)	7 (Otros)
2	1 (Dejen Jugar al Moreno)	3 (Partido Conservador, Colombia Democrática, Dejen Jugar al Moreno)
3	1 (Partido Popular Colombiano)	2 (Equipo Colombia, Movimiento Nacional)
4		1 (Por la Bogotá que Queremos)
5	2 Partido Conservador, Movimiento Nacional)	
6		1 (Cambio Radical)
7		
8		2 (Partido Liberal, Polo Democrático Independiente)
9		
10		
11	1 (Partido Liberal)	

**2.2.1 Las Juntas Administradoras Locales en las elecciones de 2003.** En términos del total consolidado de curules obtenidas por partido para las 19 JAL, también la situación muestra una pérdida de participación de los partidos tradicionales, a favor de otras agrupaciones políticas que ganan relevancia. Aunque el Partido Liberal es el que mayor número de curules agrupa (45 sobre un total de 177 distribuidas en todas las localidades), pierde 20 curules, en relación con las que obtuvo en 2000. El Partido Conservador solo elige 6 ediles cuando en las elecciones anteriores contaba con 11.

Al igual que lo sucedido en el Concejo, el PDI se convierte en el segundo elector al lograr 33 ediles en 18 de las 19 localidades. Obtienen también una participación importante el Movimiento Nacional con 24 curules, Cambio Radical con 23 y el Movimiento Equipo Colombia con 16. Vale la pena recordar que mientras Cambio Radical había obtenido 6 escaños en el Concejo, los otros dos movimientos lograron 3 cada uno. En este sentido se puede suponer que estas agrupaciones que tienen representación en el Concejo y en una buena parte de las JAL, pueden tender a actuar más como colectividades y a tener apuestas políticas partidistas sobre la ciudad, a diferencia de lo que hacían aquellas representaciones personalistas que existían antes de la reforma.<sup>33</sup>

El Movimiento ALAS logra elegir 6 ediles, mientras que el Movimiento de Convergencia Ciudadana logra 5 y el Movimiento Político Comunal y Comunitario, 3. Estos dos últimos participaron sin éxito en las elecciones de Concejo, mientras que ALAS fue el único movimiento ganador que restringió su participación electoral al ámbito local.

Ahora bien, en relación con el mapa político local (tabla 3), más que hegemonías o predomios partidistas, lo que se encuentra es que en la mayoría de localidades existe una combinación de distintas fuerzas políticas. Así, el Partido Liberal tiene mayoría de ediles en 3 de las 19 localidades (Kennedy, Engativá y Ciudad Bolívar), Cambio Radical también en 3 (Usaquén, Chapinero y Puente Aranda), el Movimiento Nacional en dos (Suba y Rafael Uribe Uribe) y Equipo Colombia en una (Fontibón). A pesar de sus 33 ediles, el PDI no es mayoritario en ninguna JAL. En las 10 localidades restantes no existe ningún partido mayoritario, sino que se dan empates en varios de ellos.

---

33 Por ejemplo, en entrevista a María Isabel Nieto, de Cambio Radical, la concejala afirmaba que los representantes de su partido en la ciudad tienen reuniones periódicas y actúan coordinadamente.

**Tabla 3.** Curules obtenidas por partido o movimiento político  
JAL - Elecciones de 2003

	<i>Partido Liberal</i>	<i>Cambio Radical</i>	<i>PDI</i>	<i>Equipo Colombia</i>	<i>Movimiento Nacional</i>	<i>Convergencia</i>	<i>Somos Colombia</i>	<i>Moral</i>	Otros*
1. Usaquén	3	4	1		1				2
2. Chapinero	2	3	2						
3. Santa Fe	2	2	2		1				
4. San Cristóbal	3		1		3	1			3
5. Usme	3	2		3	1				
6. Tunjuelito	2		1		2	2	2		
7. Bosa	1		2	2					4
8. Kennedy	3		2	1	2				3
9. Fontibón	2		2	3					2
10. Engativá	4		3		2				2
11. Suba	2		2		3	2			2
12. Barrios Unidos	2	2	1	2	2				
13. Teusaquillo	3	3	3						
14. Mártires	2	1	1		2				1
15. Antonio Nariño	2		2	1					1
16. Puente Aranda	2	3	2	2	1				1
17. Candelaria	1	1	2					2	1
18. Rafael Uribe Uribe	2	2	2		3				2
19. Ciudad Bolívar	4		2	2	2				1
TOTAL JAL									

Otros partidos incluyen: Partido Conservador, Alas, Movimiento Cívico Independiente, Nuevo Liberalismo, Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia, Movimiento Político Solidaridad, Movimiento Somos Colombia, Nuevo Partido, Partido Colombia Democrática, Partido Comunitario Opción Siete.

Partido que obtuvo el mayor número de ediles en la JAL	
Partidos que empataron	

Aunque el Partido Conservador no aparece en este mapa político como fuerza relevante ya que no obtiene ni mayoría, ni empate, recientemente argumentó que la nómina de nuevos alcaldes locales que se encontraba en proceso de selección debería quedar integrada por las fuerzas políticas más representativas, considerando que la suma de los votos del Movimiento Nacional, el Equipo Colombia y el sector oficialista del partido les daba mayorías en 10 localidades de la ciudad.<sup>34</sup> Este argumento desconoce el número de curules obtenidas de acuerdo con las reglas electorales.

Los resultados electorales de 2003 contrastan notablemente con los de 2000, ya que el Partido Liberal había sido mayoritario en 16 localidades, y en muchos casos mostraba una alta concentración en el número de ediles elegidos a su nombre.<sup>35</sup> Fuera del Partido Liberal, solamente el Movimiento Cívico Independiente obtuvo 5 curules en la localidad de Fontibón. El resto del mapa político para las elecciones de 2000 mostraba un escenario de gran dispersión, en tanto diferentes partidos o movimientos políticos ganadores conseguían, máximo, 2 curules por JAL.

Lo anterior muestra que al igual que lo ocurrido en el Concejo, la aplicación de las normas de la Reforma Política en la primera elección no favoreció al partido con mayor participación en la elección anterior. Sin embargo, con la información que se ha presentado, no se podría afirmar, de todas formas, hasta qué grado estas normas son la explicación más adecuada del “descalabro” del Partido Liberal. Por ejemplo, aunque en cierta medida el decline puede ser explicado por la exigencia de la lista única, ya que no pudo avalar a todos los candidatos que anteriormente se cobijaban bajo su sombrilla o que pudieron estar interesados en hacer parte de su lista, también puede corresponder a una crisis previa del partido, a la incomprensión de la reforma o al desempeño mismo de concejales y ediles elegidos con anterioridad a su nombre.

### **2.3 ¿Cómo se comportan los partidos ante las nuevas reglas electorales?**

Si bien no es sencillo acercarse a posteriori a entender cómo actuaron candidatos y partidos frente a modificaciones que presionaban la agrupación partidista, a continuación se presentan algunos criterios utilizados para la conformación de las listas únicas y la adopción o no de la lista abierta con voto preferente.

---

34 “¿Quiénes reclaman alcaldías?” *El Tiempo*. Bogotá, julio 10 de 2005.

35 Por ejemplo, en Ciudad Bolívar logró 8 curules de 11; en Engativá y Usaquén 5 de 11; en Los Mártires, Usme, Puente Aranda y Rafael Uribe Uribe, 4. Mientras la primera de estas JAL está conformada por 7 ediles, Usme elige 9 y Puente Aranda y Rafael Uribe Uribe, 11.

**2.3.1 La conformación de listas únicas.** ¿Hasta dónde los nuevos movimientos responden a una reagrupación y recomposición con alguna identidad ideológica, derivada de afinidades partidistas preexistentes y que puede fortalecerse en el futuro?, o ¿hasta dónde fueron fruto de una estrategia puramente electoral destinada a maximizar la participación en la contienda electoral? La evidencia muestra ejemplos en ambos sentidos y casos en que se presenta una combinación de intereses.

Agrupaciones uribistas como el Nuevo Partido, orientada por el senador Rafael Pardo; Cambio Radical, liderada por el senador Germán Vargas Lleras, y el grupo peñalosa intentaron sin éxito concertar listas únicas para el Concejo y unificarse en torno de la candidatura a la alcaldía de Juan Lozano, que todos apoyaban. Como esto no fue posible,<sup>36</sup> cada uno decidió presentar su propia lista. La estrategia impulsada por el senador Vargas Lleras para Cambio Radical consistió en combinar militantes de la organización con personajes que pudieran jalonar votos de opinión, como el periodista Guillermo *La Chiva* Cortés, Mario Suárez Melo (ex presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá) o María Victoria Turbay (hija del ex presidente Turbay).<sup>37</sup> Por su parte, la lista del movimiento Por la Bogotá que Queremos, inscrita a través del mecanismo de recolección de firmas, parece ser un buen ejemplo de unidad alrededor de identidades ideológicas, de “personas que fueron parte del gobierno de Enrique Peñalosa o de concejales que apoyamos su gobierno”.<sup>38</sup>

Otro ejemplo de agrupación lo da Orlando Parada, concejal electo del movimiento Vamos Colombia:

Debo confesar que en este tema primó la parte electoral, porque ni siquiera los partidos lograron conformar la posibilidad de llenar todos los aspirantes a las curules. Lo que miramos es que quienes estaban aspirando, por lo menos entre las cuatro o cinco cabezas del sector más representativo, tuviéramos los votos para alcanzar el umbral. Una vez conocido el tema de por lo menos las posibilidades de alcanzar ese umbral, se le dio posibilidad a los miembros del partido que desearan conformar la lista. Agotado el tema de los miembros del partido, se le dio a otros movimientos afines a Vamos Colombia: es el caso del movimiento del senador Carlos Corsi, de personas que siguen los lineamientos del rector de la Universidad La Gran Colombia y otros movimientos afines [...] y una vez agotados hubo la

---

36 Varios de los concejales entrevistados coinciden en que una explicación para el fracaso de este intento de unificación se encuentra en limitaciones de tiempo, en tanto la reforma se aprobó en julio y las elecciones fueron realizadas en octubre.

37 Entrevista personal a María Isabel Nieto, de Cambio Radical.

38 Entrevista personal al concejal Alfonso Prada.

participación de personas que ni siquiera habían estado vinculadas a esas organizaciones, que se acercaron sin conocer el tema de la ideología, es el caso de representantes de los vendedores ambulantes, del comercio formal, de distintas agremiaciones.<sup>39</sup>

Decisiones de carácter nacional, como la Resolución 724 de 2003 expedida por la Dirección Nacional Liberal, orientaron el proceso de unificación de listas de ese partido, al establecer que la participación en el conjunto de corporaciones en disputa daría prelación a: a) diputados, concejales y ediles elegidos con el aval del partido en las elecciones de 2000; b) quienes hubieran ocupado el cargo por faltas absolutas o temporales de los elegidos, siempre y cuando el principal elegido no aspirara al cargo; c) personalidades liberales de trayectoria; d) las más altas votaciones de quienes aspiraron a nombre del partido a las diferentes corporaciones públicas o a cargos de elección popular; e) candidatos postulados por congresistas del Partido o por miembros del directorio y la dirección nacional. Se señala también que en las listas deberían estar representadas las mujeres, las organizaciones sociales, las minorías y los jóvenes, y que se podrían considerar solicitudes presentadas por quienes resultaron elegidos con el aval de otro partido o movimiento político, siempre y cuando adquirieran el compromiso de acatar los estatutos, el código disciplinario, apoyar candidatos y listas únicas, acreditar la renuncia a su anterior militancia y afiliarse al Partido Liberal.<sup>40</sup>

Un aspecto importante que se definió como directiva del liberalismo y que fue resaltado también en algunas de las entrevistas realizadas, es la orientación para que los integrantes de las listas respaldaran a los candidatos únicos que el respectivo partido presentara a otras instancias, así como a las listas únicas que se apoyaran en otras corporaciones públicas. Esta medida podría contribuir a que exista mayor coherencia en el sistema de partidos bogotano y a que el elector pueda identificar con mayor claridad las opciones ofrecidas por los diferentes partidos para los diversos cargos en disputa. Recuérdese que en el pasado, un candidato a Concejo o a JAL podía estar avalado por un partido o movimiento político y apoyar a una lista de una agrupación política diferente para otra corporación pública o para la alcaldía.

Ahora bien, aunque el peñalosismo no presentó listas a nivel local, en algunos casos se lograron acuerdos que llevaron a la definición de listas unificadas con Cambio Radical. Algunas de ellas se inscribieron a nombre de este movimiento y otras bajo la lista de ALAS, el movimiento del senador Álvaro Araujo, quien “tiene su caudal

---

39 Entrevista personal al concejal Orlando Parada.

40 “Reglas para listas únicas liberales”. Medellín, *El Mundo*, julio 27 de 2003.

electoral en el Cesar y no tenía interés en Bogotá [pero] quien dio el aval”.<sup>41</sup> En otros casos, por el contrario, “el aglutinamiento en muchas ocasiones partió de alianzas de ediles en ejercicio electos (y sin semejanzas ideológicas) y/o de agrupaciones de pequeñas votaciones de candidatos que poseían sus microempresas electorales en algunos sectores de las localidades”.<sup>42</sup>

En todo caso, “la obligatoriedad de la lista única produjo un realinderamiento interesante o, por lo menos, más definido de las fuerzas políticas de la capital”.<sup>43</sup> Por otra parte, independiente de la estrategia utilizada para conformar las listas, una conclusión relevante es que la reforma propició un importante número de traslados de los candidatos entre agrupaciones políticas. Así, de 20 concejales repitentes, solo 8 permanecieron en el mismo partido (entre ellos, 5 liberales), mientras que los 12 restantes decidieron presentarse a nombre de otras opciones políticas.<sup>44</sup>

Aunque la mayoría de partidos y movimientos políticos no incluyeron en sus listas el número de candidatos a que tenían derecho —pues solo Cambio Radical y el Partido Liberal llenaron los 45 renglones correspondientes al número de curules o cargos a proveer en el Concejo—, el número de candidatos incluidos en dichas listas y el nuevo mecanismo de listas abiertas con voto preferente, influyeron negativamente tanto en el tamaño del tarjetón como en las dificultades que tuvieron algunos electores para identificar sus partidos y candidatos. Fernando Rojas, del PDI, señala al respecto que esto:

[...] le complicó mucho la vida a la gente. Decían: ‘¿como así que tengo que buscar el 55 y después marcarlo a usted?’ Ese tarjetón fue un tarjetón confuso, de un tamaño enorme, sin foto porque si le meten foto hubiese sido una cartilla de un

---

41 Entrevista a la concejala María Isabel Nieto, de Cambio Radical.

42 Yency Contreras. “Impacto de la reforma política en las elecciones para Juntas Administradoras Locales (JAL) en Bogotá”. *Revista Hacer Público lo Público*. Red Bogotá. [en línea]. Disponible en: <http://www.redbogota.com>

43 Tania Guzmán. “La reforma política y el próximo Concejo de Bogotá”. *Revista Hacer Público lo Público*. Red Bogotá. [en línea]. Disponible en: <http://www.redbogota.com>

44 Por ejemplo, tres de los cuatro concejales elegidos por el movimiento Por la Bogotá que Queremos, habían sido elegidos a nombre de coaliciones en 2000, mientras que dos concejales elegidos a nombre del Equipo Colombia, habían sido elegidos en el período anterior por el Movimiento Cívico Independiente y por el Partido Popular Colombiano, respectivamente. El caso del Partido Popular Colombiano y su desaparición en 2003 resulta interesante debido a que en contiendas anteriores tuvo una representación destacada, pues logró tres escaños en 2000.

tamaño impresionante y ahí sí que nadie encuentra a nadie. La gente se confundió mucho, por ejemplo, yo era el número 11 (en la lista) y mucha gente llegó a marcar la lista 11 con la cosa de que la lista 11 tenía una banderita amarilla, y era la lista de Regina 11.

**2.3.2 Listas cerradas vs. listas abiertas.** Como caso *sui generis* del sistema electoral colombiano, la reforma deja a discrecionalidad de cada partido o movimiento, la decisión de si presenta listas cerradas —manteniendo lo que venía manejándose— o si adopta un nuevo esquema de listas abiertas, en las cuales las preferencias expresadas por el elector, al asignar su voto a un candidato determinado, llevan a una reorganización del orden de la lista que resulta definitiva para la asignación de curules (Artículo 263 A de la Constitución de 1991).

Este híbrido en la normatividad se leyó en su momento como resultado de una transacción en la cual los actores políticos que hicieron la reforma en el marco de unas condiciones muy específicas y que sabían que se verían afectadas por ésta, aceptaron modificaciones sustantivas pero preservando ciertas reglas que les garantizaran su reproducción. Al respecto, con el voto preferente es posible trasladar el esquema de microempresas electorales al interior de los partidos, con lo cual resulta bastante probable que en la confección de las listas y en las negociaciones que ellas impliquen, tenga un peso relevante el capital de votos acumulado por los diferentes candidatos, así como su reconocimiento público y su acceso a los medios de comunicación.<sup>45</sup>

En Bogotá la mayoría de agrupaciones políticas optó por la lista abierta con voto preferente. Las principales razones argumentadas en las entrevistas por los políticos para realizar esta selección son: la posibilidad de “contarse” (contar el caudal de votos de que disponen), la diferencia entre el incentivo existente al poder trabajar por su propia elección vs. el hecho de saber que ubicado en un puesto inferior de una lista cerrada no tendría ningún chance de salir electo, o poder unir el interés personal con el trabajo a favor de la lista del partido.

De igual forma, fueron las listas abiertas con voto preferente las que mostraron mayor efectividad en términos de curules obtenidas. Así, por ejemplo, de las 40 listas presentadas a las elecciones de Concejo distrital, 30 fueron abiertas y solo 10 cerradas. Ahora bien, mientras de las 30 listas abiertas 13 obtuvieron 39 curules, solo

---

45 Clara Rodríguez Pico. *Op. cit.* En este artículo también se pueden encontrar los argumentos de los defensores de esta medida.

3 (Por la Bogotá que Queremos, Unámonos con Fino y el Movimiento MIRA; las dos primeras de ellas lideradas o asociadas a personalidades con prestigio) consiguieron llevar sus candidatos al Concejo y obtener 6 concejales (tabla 4). Al respecto, el concejal Alfonso Prada mencionó cómo a pesar de que se pudieron haber sacrificado una o dos curules, la decisión de mantenerse en la lista cerrada se hizo por “coherencia ideológica”, en tanto la postura en contra del voto preferente había sido defendida en el Congreso.

**Tabla 4.** Efectividad de las listas abiertas y cerradas

	<i>Listas presentadas</i>		<i>Listas que obtuvieron curul</i>		<i>Curules obtenidas</i>	
	<i>Concejo</i>	<i>JAL</i>	<i>Concejo</i>	<i>JAL</i>	<i>Concejo</i>	<i>JAL</i>
Listas cerradas	10	85	3	1	6	3
Listas abiertas	30	459	13	91	39	174
Total	40	544	16	92	45	177

*Fuente:* Registraduría Nacional del Estado Civil

En las JAL se presentaron 459 listas abiertas y 85 cerradas. De las listas abiertas con voto preferente, 91 obtuvieron 174 curules, y de las 81 listas cerradas solo una lista, la del Movimiento Cambio Radical en la localidad de Puente Aranda, obtuvo 3 curules. Curiosamente, esa fue la única localidad donde Cambio Radical presentó lista cerrada. Por su parte, tanto el Partido Liberal, como el PDI, el Movimiento Nacional y Equipo Colombia —las otras cuatro agrupaciones políticas con mayor número de ediles— optaron por las listas abiertas con voto preferente, como también lo hizo el Partido Conservador y el Movimiento ALAS. En la situación opuesta se encontró MIRA, movimiento que se presentó en 16 localidades con listas cerradas, sin éxito en ninguna. Lo anterior permite concluir que como estrategia electoral resultó mejor la adopción de la lista abierta con voto preferente.

Dos aspectos llaman la atención en relación con la posibilidad que tiene el elector de votar por la lista o por el candidato de su preferencia. De un lado, las listas más votadas para el Concejo (el Partido Liberal, el PDI y Cambio Radical) obtuvieron respectivamente el 17,7%, 26% y 13,8% de votos por la lista, lo cual puede indicar que algunos electores se identifican más con la organización política como tal que con sus candidatos. De otro lado, por lo menos a nivel de las JAL, el desconocimiento del

nuevo sistema pareció beneficiar a aquellos nombres ubicados en el primer lugar de la lista, de tal forma que estos obtuvieron 46 de las 177 curules en juego.<sup>46</sup>

Aunque pueda concluirse que en la práctica los partidos y movimientos políticos van a optar en su mayoría por las listas abiertas con voto preferente, lo cierto es que mantener los dos tipos de listas es antitécnico e inconsistente pues significa que los candidatos compiten en condiciones desiguales y que no existe la simpleza que debe caracterizar a un sistema electoral para que el elector entienda cómo se traduce su voto.<sup>47</sup> En el caso de Bogotá, esto fue evidente en relación con la situación presentada con Luis Eduardo Díaz, el embolador que llegó al Concejo en las elecciones de 2000 en representación del Partido Popular y que en 2003 salió elegido con 1.371 votos a nombre del Movimiento Dejen Jugar al Moreno. Dicho movimiento logró 47.715 votos que bajo la fórmula de cifra repartidora le daba derecho a dos curules, las cuales, teniendo en cuenta que la lista era de voto preferente, fueron asignadas a los dos candidatos con mayor votación: Isaac Moreno, quien alcanzó 20.858 votos, y Luis Eduardo Díaz con la votación que ya se mencionó. La lista, como tal, obtuvo 20.118 votos, lo que puede indicar que para 2003 el movimiento mantenía la fortaleza que había mostrado en las dos elecciones anteriores. En contraste, la lista de El Nuevo Partido, encabezada por María Margarita La Paca Zuleta, obtuvo 17.390 votos y aunque logró superar el umbral, no alcanzó los votos requeridos por la cifra repartidora.

**2.3.3 Otros efectos inmediatos de la reforma electoral.** Además del nuevo mapa político en el Concejo o en las JAL, y de la forma en que candidatos, partidos y movimientos se organizaron para enfrentar las nuevas reglas de juego, interesa resaltar, finalmente, otros dos aspectos: uno relacionado con el nivel de voto representado y el otro con si los resultados obtenidos permiten pensar en una mayor coherencia en el sistema de partidos bogotano. Como se señaló en el apartado inicial de este documento, una de las consecuencias de las antiguas reglas de juego era el alto porcentaje de votos válidos que se perdían al no lograr obtener representación. Para el año 2000 el porcentaje de voto representado en el Concejo alcanzó un 54,5% sobre el total de votos válidos emitidos para candidatos (se excluye el voto en blanco), mientras que en 2003 esta cifra fue de un 81,35%. En relación con las JAL, y aunque sin alcanzar todavía un nivel aceptable, para las elecciones de 2003 los votos que

---

46 Yency Contreras. *Op. cit.*

47 Dieter Nohlen. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, 1995.

apoyan listas ganadoras representan un 57,9% del total, mientras que, como se señaló anteriormente, en las elecciones de 2000 el voto efectivo representaba sólo un 30,7% del total de votos válidos.

**Tabla 5.** Partidos con mayor número de curules en el Concejo distrital y en las JAL. Elecciones de 2003

<i>Partido o movimiento político</i>	<i>Curules obtenidas</i>	
	<i>Concejo</i>	<i>JAL</i>
Partido Liberal	8	45
Polo Democrático Independiente	8	33
Cambio Radical	6	23
Por la Bogotá que Queremos	4	0
Movimiento Nacional	3	24
Equipo Colombia	3	16
Partido Conservador	2	6
Colombia Democrática	2	0
Dejen Jugar al Moreno	2	0

Aunque es prematuro hacer cualquier afirmación con respecto a la coherencia en el sistema de partidos bogotano, las elecciones de 2003 muestran una mayor relación entre las agrupaciones ganadoras en las dos corporaciones de participación electoral del distrito (tabla 5). De mantenerse esta situación y de darse el caso de que los partidos y movimientos actúen más articuladamente en la ciudad, en términos programáticos, podría tender a superarse —al menos en el nivel de las corporaciones— el fenómeno de la existencia de varios sistemas de partidos, al que ya se refirió el investigador García.

#### **2.3.4 El funcionamiento en bancadas: ¿ejemplo de lo que puede pasar en términos de la democratización y modernización de los partidos?**

La hipótesis de este artículo es que los efectos de la reforma política de 2003 serán muy diferentes en cuanto a la agrupación de partidos y movimientos políticos, por una parte; y a la modernización y democratización de los mismos, por otra, debido a que los incentivos y los “castigos” previstos en cada caso son también muy diferentes. Medidas como las que se analizaron en apartados anteriores, que efectivamente

motivaron la reagrupación partidista, debieron ser acompañadas de otras que “obligaran” a los partidos y a sus representantes elegidos a mejorar su actuación pública.

La primera parte de esta hipótesis estaría avalada, en parte, por los efectos descritos en el apartado anterior de este trabajo. Sobre la segunda parte no es posible avanzar mucho en el análisis debido a que las normas que dentro de la reforma propenden por modernizar y democratizar los partidos requieren desarrollos legales o la adopción estatutaria de las mismas por parte de los partidos políticos.<sup>48</sup> Sin embargo, a continuación interesa realizar una reflexión breve con la información que fue posible obtener, en torno a lo que ha sido el funcionamiento en bancadas.

La reforma establece que “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancadas” (Artículo 108 de la Constitución Política). Aunque esta medida ha sido considerada importante para organizar la labor legislativa y para garantizar que las relaciones con el ejecutivo se desarrollen más adecuadamente, los desarrollos legislativos no invitan a ser muy optimistas. La vigencia de la ley 974 de 2005 sobre este tema, entrará en vigencia a partir de julio de 2006 y algunas de las definiciones realizadas —tales como dejar en manos de los partidos o movimientos políticos los asuntos de conciencia sobre los cuales no se aplicará este régimen, dejar a estos la definición de las sanciones correspondientes sin considerar la invalidez del voto que contrarie la definición de la bancada, o incluso la pérdida de la investidura para casos extremos— pueden limitar el efecto esperado.

La experiencia en el Concejo de Bogotá indica que las agrupaciones con más concejales y que optaron por el voto preferente han mostrado dificultades para conformar sus bancadas, e incluso han tenido peleas internas que reflejan la manera en que se estructuraron las listas. Este ha sido el caso del Partido Liberal, del PDI y de Cambio Radical. Este último se dividió desde el inicio del período, en tanto dos de sus concejales pasaron a apoyar abiertamente al alcalde. Los intentos del partido por aplicar sanciones fueron negados por el presidente del Concejo del momento, proveniente del Polo, con el argumento de que aún no estaba en vigencia la ley respectiva. Las peleas y divisiones entre concejales de las otras dos agrupaciones, así como los cambios de opiniones que aparentemente responden a intereses clientelistas, también han estado presentes.

---

48 Por ejemplo, la norma que prohíbe la doble militancia no ha podido ser aplicada porque no existe legislación al respecto, y como lo ha señalado el Concejo de Estado, simultáneamente el artículo 107 de la Constitución permite el libre ingreso y retiro de los ciudadanos a los diversos partidos y movimientos políticos.

En el período actual, solamente el movimiento Por la Bogotá que Queremos ha actuado como bancada, pues, como se dijo, sus cuatro concejales han ido conformando una identidad ideológica surgida de la identificación con los programas de la administración de Enrique Peñalosa. En este sentido, actúan en torno de dos objetivos claros: “defender su modelo de ciudad y hacerle oposición a *Lucho*”.<sup>49</sup> Este es un tema para profundizar en otros trabajos, y a continuación se presenta la experiencia en los términos de uno de los protagonistas:

Lo que hacemos es una deliberación interna. Muchas veces tenemos contradicciones, muchas veces tenemos tesis que a unos les gustan, que a otros no les gustan, que no son tan profundas como para dividir la bancada. Sin embargo, ha habido oportunidades en que nos hemos dividido y por ejemplo yo he sido derrotado internamente en la bancada. Yo en alguna oportunidad sostuve una tesis diferente a la de los demás integrantes de la bancada y no hubo consenso. Siempre buscamos consenso [...] cuando no logramos eso entonces determinamos por la mayoría, la mayoría aquí de cuatro tiene que ser tres, el 75%. Yo he sido derrotado, por ejemplo, tres a uno y cuando he sido derrotado, que no ha sido muchas veces porque casi siempre hay consenso, he votado y dejado mi constancia de objeción de conciencia, que no comparto la idea pero que respeto la decisión de la bancada que mayoritariamente lo ha decidido así [...]. Uno sí puede tener diferencias en público, incluso en una bancada tan monolítica como esta, pero respetar las decisiones internas [...].

Nosotros, tan pronto fuimos elegidos, durante el primer mes que comenzamos a trabajar nos pusimos de acuerdo en unas reglas básicas que eran: revisar los proyectos de acuerdo, cuando era uno solo el que lo iba a presentar debería ser revisado por los otros cuatro; en principio deberían ser firmados por los cuatro los proyectos de acuerdo; los debates deben ser citados por los cuatro; y digamos que un 90% de los proyectos de acuerdo ha sido presentado y firmado por los cuatro, es decir, la totalidad de la bancada. Sin embargo, hay ocasiones en que nos invitan a debates que no tienen color político, por ejemplo yo acabo de suscribir el debate de ETB, Telecom, Ola, con otras bancadas, la de Cambio, del Polo Democrático, la del Partido Liberal, pero siempre tenemos el sumo cuidado de informar a los demás compañeros de los debates en que nos vamos a involucrar para no entrar en contradicciones; eso no más, resuelve el 90% de los problemas [...].

En año y medio que llevamos como bancada, nunca hemos tenido una contradicción vía micrófono; las tenemos en privado y procuramos desarrollar posiciones unificadas. Nadie más actúa de esa manera, sólo nosotros. Hicimos un memorando donde definimos especialidades temáticas porque nosotros tenemos formaciones diferentes. Aquí hay un contador con especialidad en temas económicos, dos abogados y una trabajadora social. Entonces hay quien se ocupa de los

---

49 Opinión de la concejala María Isabel Nieto.

temas sociales, de los temas económicos y de los temas de gobierno, que somos David y yo. Y nosotros eso se lo pusimos en una carta al alcalde, le planteamos que aquí hay unas especificidades temáticas: 'si usted quiere hablar de los temas sociales, diríjase a la bancada a través de Gilma Jiménez, que va a ser la vocera de la bancada para los temas sociales. Si quiere hablar de los temas económicos, diríjase a Ángel Custodio Cabrera, que es el vocero para los temas económicos'. Pero el gobierno nunca hizo uso de la organización que nosotros le propusimos.<sup>50</sup>

## Conclusiones

En términos generales, en el presente artículo se analizó el efecto tanto de las reformas aquí llamadas democratizantes (las normas de descentralización y las incluidas en la Constitución de 1991), como de las expedidas en la reciente reforma política de 2003, en los partidos y movimientos políticos bogotanos con representación en la alcaldía mayor, el Concejo distrital y las JAL.

En ambos casos, los efectos son evidentes teniendo en cuenta la creación de un nuevo marco de reglas de juego en el cual se mueven los partidos y movimientos políticos, y la organización y funcionamiento de los mismos, aunque dichos efectos no siempre responden a lo esperado por la norma. En este sentido, el marco previsto en la Constitución de 1991 logró la apertura política pero propició, al mismo tiempo, la atomización y fragmentación partidista y su funcionamiento a través de la denominada operación avispa y de las microempresas electorales. Todo esto influyó en un funcionamiento deficiente del sistema de partidos y de la representación política. En Bogotá, las normas democratizantes propiciaron además dinámicas locales propias y cambios en términos de actores locales relevantes y de su articulación con el sistema político. Sin embargo, los mecanismos de interrelación entre elegidos y electores siguieron incluyendo un alto componente de clientelismo, aunque éste se expresa de manera diferente, menos vertical y más difuso que el observado anteriormente.

La reforma política de 2003 se expide con el propósito de atacar estas deficiencias. Aunque habría que esperar al menos otros comicios para presentar hipótesis y conclusiones más contundentes al respecto, el estudio realizado permite adelantar varias conclusiones sobre los efectos de la aplicación de estas modificaciones en el caso de Bogotá, en las elecciones de octubre de 2003. En primer lugar, se encuentra que efectivamente hay avances en términos de reducción de la oferta electoral, aglutinación de partidos y movimientos políticos en el Concejo y en las JAL, aumento de voto efectivo y una cierta tendencia a la elección de grupos de concejales o ediles

---

50 Entrevista personal al concejal Alfonso Prada.

y no de opciones individuales. En segundo lugar parece empezar a existir una mayor relación entre las agrupaciones políticas ganadoras a nivel local y distrital, que podría ser benéfica para la ciudad. Sin embargo, la agrupación observada respondió ante todo a criterios electorales, para lo cual es funcional el voto preferente, y no es posible hacer conjeturas en torno a si los grupos así conformados evolucionarán hacia la formación de partidos o movimientos con mayor identidad ideológica y organizativa. La tendencia, al menos en el Concejo, parece mostrar precisamente lo contrario y es que las diferencias superadas en la fase electoral, se manifiestan tan pronto se inicia la labor de representación política y se expresan a través de divisiones —insuperables, en algunas ocasiones— o de intereses personalistas.

Solo en el caso del movimiento Por la Bogotá que Queremos, en el cual existe cierta coherencia e identidad ideológica, ha tenido aplicación el régimen de bancadas. Sin embargo, este tipo de agrupaciones serán muy seguramente excepcionales en tanto, con la experiencia de la elección de 2003, es muy probable que la mayoría de colectividades se oriente por listas abiertas con voto preferente. Como se mencionó, tampoco parece probable que otras medidas tendientes a la modernización y democratización de los partidos tengan los desarrollos legislativos que se requieren o que sean adoptadas por los partidos, cuando no existe ningún incentivo claro para ello.

Como parece mostrarlo el caso de Bogotá, las reformas normativas sí tienen influencia en la organización del sistema de partidos, por lo que a pesar de las dificultades para concretarlas, no pueden dejar de explorarse como mecanismo útil para superar las deficiencias del sistema político y para profundizar la democratización. No se desconoce, sin embargo, que dichas reformas deben estar acompañadas de medidas que toquen elementos de tipo estructural, propios de nuestra cultura política. Asimismo, es pertinente considerar la incidencia que actores, inmiscuidos en diversas dinámicas políticas, ejercen sobre el devenir de sus organizaciones partidistas. Esto, al igual que otros factores de tipo coyuntural, de la propia realidad política del país y de sus actores relevantes no fueron tocados en este artículo, pero son elementos que también deberían considerarse junto con el alcance que las reformas normativas puedan tener en la práctica política, para entender los cambios que vienen operándose en los partidos políticos, el sistema de partidos y la representación política en el país.