

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA RELACIÓN INTERINSTITUCIONAL:
CONCEJO DE BOGOTÁ – ALCALDE MAYOR, EN LOS PERÍODOS (2001-2003)
Y (2004-2007) A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL TRÁMITE DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL**

EDGAR ALEJANDRO PINZÓN TÉLLEZ

Trabajo de grado para optar al título de politólogo

Directora

TANIA GUZMAN

**ABOGADA ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES JURÍDICAS Y
MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA DEL IEPRI DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL**

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ

2012

INTRODUCCIÓN.....	11
1. CAPÍTULO MARCO TEÓRICO.....	15
1.1. Enfoque de elección racional	15
1.2. Relaciones intergubernamentales	18
1.2.1. Teoría de Niskanen (1971):.....	19
1. 2. 2. Teoría de Miller & Moe (1983):.....	22
1. 2. 3. Teoría de McNollgast (1987):.....	20
1.3. Teoría del Poder de Veto (2006):	23
1.4. Conclusión	26
2. CAPÍTULO MARCO NORMATIVO DE BOGOTÁ D.C.	29
2.1. Bogotá Distrito Capital	29
2.2. Concejo Distrital.....	30
2.2.1. Comisiones.....	30
2.2.2. Control Político	31
2.2.3. Autoridad Normativa	32
2.2.4. Ley de Bancadas.....	33
2.3. Alcalde Mayor	34
2.4. Conclusión	35
3. CAPÍTULO ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES DE BOGOTÁ, CONCEJO DISTRITAL – ALCALDE MAYOR EN LOS PERÍODOS 2001-2003 Y 2004-2007. ESTUDIO DE CASO: TRÁMITE DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS PRESENTADAS POR LOS ALCALDES ANTANAS MOCKUS Y LUIS EDUARDO GARZÓN.....	36
3.1. Relación interinstitucional Concejo Distrital y Antanas Mockus (2001- 2003).....	37
3.1.1. Composición del Concejo Distrital para el período 2001-2003.....	37
3.1.2. Coaliciones.....	38
3.1.3. Posición de Antanas Mockus frente al Concejo Distrital.....	39
3.2. Relación interinstitucional Concejo Distrital y Luis Eduardo Garzón (2004-2007)...	42
3.2.1. Composición del Concejo Distrital (2004-2007)	42
3.2.2. Coaliciones.....	43
3.2.3. Posición del alcalde Luis Eduardo Garzón con el Concejo Distrital.....	45
3.3. Análisis a la Reforma Administrativa presentada por Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón	46
CONCLUSIONES.....	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61
Anexos	63
Anexo #1: Composición del Concejo Distrital para el período 2001 - 2003	63

Anexo # 2: Composición Concejo Distrital para el período 2004-2007	64
Anexo #3: Coalición vs. Oposición.....	65
Anexo #4: Composición de mesas directivas por partido (2004-2007)	66
Anexo #5: Propositiones debatidas en el Concejo Distrital (2004 – 2007)	67
Anexo #6: Reforma Administrativa Distrital presentada por Luis Eduardo Garzón.....	68
Anexo #7: Conclusión proyectos de acuerdo debatidos.....	69

Abstract

La relación interinstitucional entre la administración central de Bogotá, en cabeza del Alcalde Mayor, y el Concejo Distrital, condiciona el ejercicio (o desempeño) político del segundo. Fundamentados en la teoría interinstitucional de la elección racional y en la teoría del poder de veto planteada por George Tsebelis, se pretende analizar las razones por las cuales el Concejo Distrital, como órgano normativo de la ciudad, negó (archivó) la reforma administrativa presentada por el ex alcalde Antanas Mockus (2001 - 2003), mientras que aprobó la reforma administrativa presentada por el ex alcalde Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007). El estudio plantea que la ideología política de los concejales y del Alcalde, la posición del alcalde frente al cuerpo colegiado y el diseño institucional del sistema político bogotano son las variables que más inciden en las decisiones que se toman en el cabildo distrital.

INTRODUCCIÓN

En la dinámica que se presenta en el sistema político y particularmente en el marco de la gestión pública, aparecen ciertos actores que intervienen e interactúan, cada uno con su propio interés, para planificar y ejecutar las políticas que dirigen la sociedad. Comprender la forma como se relacionan dichos actores es trascendental en el momento de analizar la gestión de los políticos, pues esa organización va a determinar, en cierto grado y modo, los resultados de la gestión pública que estos adelantan. En el marco más particular de la política -la esfera local- la gestión pública funciona de manera similar, sin embargo no ha suscitado entre los teóricos el mismo interés su análisis. Es por esto que el presente trabajo tiene como propósito develar la pertinencia de estudiar las relaciones interinstitucionales de Bogotá, entre el Concejo Distrital y la administración central de la ciudad, para comprender su valor dentro del proceso de elaboración y modificación de políticas públicas presentadas por el alcalde.

El estudio tiene como objetivo comprender las relaciones intergubernamentales que se presentan entre el ejecutivo distrital, en cabeza del Alcalde Mayor de Bogotá y el cuerpo colegiado distrital (Concejo de Bogotá), a partir del enfoque de la elección racional y la propuesta analítica del poder de veto, durante los periodos (2001-2003) y (2004-2007).

En función de esto, la investigación se ocupara de: (1) comprender el diseño institucional y legal del sistema político de Bogotá en el marco de las relaciones interinstitucionales entre el Concejo de Bogotá y el ejecutivo distrital, y (2) hacer un análisis comparado entre el modelo de relaciones ejecutivo - Concejo establecidas durante las administraciones de Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007) enfocando el análisis en el estudio del trámite que tuvieron las Reformas Administrativas presentadas por ambos alcaldes al cabildo distrital.

El trabajo se basa en el enfoque de elección racional y en las teorías de relaciones interinstitucionales que de él se derivan para sustentar los argumentos que se esbozan a lo largo del análisis

La investigación planteada surgió del interés personal y académico por conocer la importancia que las relaciones interinstitucionales entre el Concejo de Bogotá y el Alcalde tienen sobre el desempeño de la gestión pública de la ciudad. Considero de gran interés y relevancia que la disciplina de la Ciencia Política se ocupe no sólo por comprender y analizar las dinámicas políticas dadas en la esfera macro que tienen lugar en los niveles estatales, nacionales, internacionales, etc., sino que también se preocupe por comprender la política desplegada en los escenarios locales, pues se considera que las decisiones que se toman aquí afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, el presente estudio se convierte en una herramienta útil para aquellos científicos sociales que se interesen por comprender las relaciones interinstitucionales que se den en el marco del sistema político local y particularmente en el bogotano. El análisis propuesto permite desagregar cada uno de los componentes que conforman las relaciones entre el cuerpo colegiado de Bogotá y el gobierno distrital, analizando cada uno de ellos y determinando cómo afectan el proceso de elaboración y transformación de la estructura pública de la ciudad.

El estudio también provee instrumentos que ayudarán al politólogo a identificar posibles resultados esperados cuando se identifican las posiciones ideológicas de todos los actores que intervienen en el sistema político y cuando se conoce el estado presente de la estructura pública (statu quo). Aunque no siempre se conocerán las posiciones de todos los jugadores (como se identifica en el trabajo), la teoría presentada sigue siendo útil en tanto que muestra los escenarios de los posibles resultados que se puedan dar. En este sentido servirá para el analista o el asesor político que desee proponer escenarios posibles.

El estudio plantea que la ideología política de los concejales y del Alcalde, la posición del alcalde frente al cuerpo colegiado y la cohesión que estos demuestren dentro de la dinámica del sistema político bogotano, son variables que pueden incidir significativamente en las decisiones que tomen los cabildantes sobre las propuestas presentadas por los alcaldes, incluso, más allá de lo que pueda incidir el contenido de la propuesta.

El estudio está organizado deductivamente. El texto empieza por enunciar y describir los principios básicos del enfoque de elección racional, de la teoría de las relaciones interinstitucionales que derivan de éste enfoque y de la teoría de Poder de Veto que, finalmente, es la que va a proveer las herramientas conceptuales y metodológicas que se aplican a lo largo del escrito. Posteriormente se delimita el marco institucional y legal sobre el cual se va a concentrar la investigación; y finalmente se aplican las herramientas conceptuales a situaciones de caso concretas, sometiendo a prueba las implicaciones que la teoría desarrollada tiene sobre el sistema político bogotano y particularmente en las relaciones interinstitucionales entre el Concejo y el gobierno distrital.

El trabajo es exploratorio pues no corresponde a ningún análisis escrito previamente por otros autores. Si bien se sustenta de herramientas teóricas para argumentar sus planteamientos, ninguna de estas se ha ocupado de analizar las relaciones interinstitucionales en la esfera local de las políticas. En este sentido el análisis es experimental y procura despertar el interés del lector por estudiar las relaciones políticas en el nivel local. Para esto, la investigación se provee de fuentes secundarias como libros, artículos periodísticos, informes especializados, leyes, entre otras.

Para desarrollar los componentes mencionados, el trabajo se divide en tres partes. En la primera parte se presenta todo el contenido teórico sobre el cual se desarrolla el análisis de la tesis, se explica en qué consiste el enfoque de elección racional, se describen algunas teorías del enfoque que desarrollan el tema de las

relaciones intergubernamentales y finalmente se presenta la teoría de Poder de Veto como el instrumento teórico que provee las variables que se quieran aplicar para comprender la relación interinstitucional entre el Concejo y el gobierno distrital. En la segunda parte, se enseña el marco institucional y legal que rige a Bogotá, enfocándose en las atribuciones y competencias que tiene el Concejo Distrital y el Alcalde como cabeza de gobierno de Bogotá, en transformar la estructura administrativa de la ciudad. Finalmente, se aplican los instrumentos presentados en las partes uno y dos en un análisis comparado entre las relaciones interinstitucionales de los alcaldes Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón con el cuerpo colegiado de Bogotá. El análisis se enfoca en el trámite de la Reforma Administrativa presentada por ambos alcaldes y pretende dar explicación al por qué la primera iniciativa fue archivada y la segunda fue aprobada, a pesar de proponer la misma transformación. El estudio concluye que la posición del establecedor de la agenda (alcalde) frente a los jugadores con poder de veto (Concejo), la forma como estos se organizan ideológica e institucionalmente, y la cohesión que cada uno de ellos demuestre, trascenderá en la posibilidad o imposibilidad del alcalde por modificar el estado presente de la estructura pública, es decir, el *statu quo*.¹

¹ Statu quo es definido por el diccionario de la Real Academia de la Lengua como “*en el estado en que*”. En este caso, se refiere al estado en que se encuentran las políticas en un momento dado.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene como objetivo enunciar y explicar la base teórica a partir de la cual se desarrolla el estudio de las relaciones intergubernamentales. Para esto, el capítulo se subdivide en tres secciones. En la primera sección se explica el enfoque de elección racional, se identifican sus componentes y se describen brevemente los supuestos generales que plantea. La siguiente sección presenta tres teorías, derivadas del enfoque de elección racional, que buscan entender las relaciones intergubernamentales, y se profundiza en aquella teoría que se ajuste mejor al sistema político bogotano, que a saber es la propuesta presentada por Miller & Moe. En la tercera y última sección, se presenta la teoría de Poder de Veto como aquella teoría sobre la cual se va a basar el análisis propiamente dicho de las relaciones interinstitucionales de Bogotá y, en función de esto, se enuncian sus planteamientos y se identifican las variables que permiten aplicar los planteamientos teóricos en el estudio de caso concreto del trámite de la Reforma Administrativa presentada por Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón.

1.1. Enfoque de elección racional

El enfoque de elección o decisión racional, conocido también como política formal o teoría política positiva, aparece a mediados del siglo XX en la ciencia política proveniente de las ciencias económicas. (Shepsle & Boncheck, 2005, p. 21).

El enfoque de elección racional busca comprender las decisiones de las personas dentro de unos supuestos de racionalidad. En éste enfoque, el concepto “racional” no va a ser entendido como aquel individuo que lo sabe todo, ni depende de que las preferencias del actor sean sensatas, absurdas, justas o injustas. Por el contrario, el término de lo racional habla de personas comunes y corrientes que

tienen necesidades y creencias, las cuales afectan su comportamiento. (Lozada & Casas, 2008, p.89).

El enfoque de elección racional aboga por el uso del método deductivo para analizar los fenómenos políticos. Dicho método consiste en presentar una proposición – o axioma - general como punto de partida del análisis y sobre la cual no se discute su validez, ésta depende de la pertinencia explicativa y deductiva que se demuestre en el caso estudiado. Lozada & Casas (2008) plantean:

... se examina el axioma en abstracto, en plan de detectar qué se sigue de él en el mundo concreto de ser aquel cierto, es decir, se busca deducir del axioma planteado algunas propiedades específicas que deben mostrar los fenómenos concretos a los cuales se refiere. Si al observar estos últimos con detenimiento se encuentra que, efectivamente, poseen las propiedades que se habían deducido del axioma, se considera que el axioma es aceptable, es decir, se lo considera un acercamiento valioso a la realidad. (p.90)

El enfoque de elección racional contempla al individuo como la unidad de análisis metodológica básica (individualismo metodológico). La elección racional parte del hecho de que los individuos tienen creencias y preferencias propias, y que en torno a estas toman decisiones para direccionar su propio destino. Del mismo modo, se considera que los fenómenos políticos son producto de decisiones individuales. Sin embargo, el enfoque también puede ser útil para analizar decisiones de actores colectivos como Estados, partidos políticos, cuerpos colegiados, etc., *“Aplicado en relación con actores colectivos el enfoque asume actores monolíticos, es decir, supone que la colectividad reflexiona y se comporta como si fuera una única persona”* (Lozada & Casas, 2008, p. 87). El autor señala que puede ser una simplificación riesgosa, sin embargo, advierte, la evidencia demuestra que en ocasiones ha sido útil para explicar y predecir sucesos políticos.

Por otra parte, el enfoque de elección racional plantea que todas las personas tienen preferencias y son capaces de ordenarlas. Se asume que todos los

individuos tienen metas personales y pueden elegir el camino para conseguirlas a través de determinadas estrategias que también eligen ellos. La elección racional no se ocupa por entender por qué un individuo quiere lo que quiere, solo se asume que todas las personas tienen un orden de preferencias dadas sus creencias, valores, necesidades y gustos personales, y que estas no cambian mucho en el corto plazo (Shepsle & Boncheck, 2005, cap.2).

La teoría atribuye dos propiedades a las preferencias en su función de orientar racionalmente la conducta de los individuos, la transitividad y la comparabilidad. La transitividad se refiere a la capacidad del individuo en ser consecuente con sus preferencias y la comparabilidad se refiere al hecho de que los individuos pueden comparar alternativas para ordenar sus preferencias y así poder dirigir su curso de acción. Para que las decisiones estén basadas en propiedades de transitividad y comparabilidad deben tener algún tipo de significado para quienes toman la decisión. Shepsle & Boncheck (2005) afirman que:

Cuando es poco lo que está en juego, cuando la incertidumbre es grande y cuando cada una de las elecciones tiene pocas consecuencias para quien decide, entonces es probable que las incongruencias abundan, es probable que el comportamiento sea más aleatorio que racional, más arbitrario que basado en principios; pero, cuando lo que elige *importa* al elector, es probable que éste se concentre más en ser coherente. (p. 35)

En el análisis político las preferencias se reflejan en tener agrado con una forma de gobierno, un partido político, una ideología, un candidato, una política pública, etc. En este estudio se analizan las decisiones que los concejales tomaron frente a las propuestas presentadas por Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón para reformar la estructura administrativa de Bogotá, y se trata de explicar por qué unas iniciativas fracasaron y otras fueron aprobadas por el cabildo distrital.

El enfoque de elección racional considera a los individuos auto-interesados y egoístas. Como se dijo anteriormente, todo individuo actúa de acuerdo a sus

preferencias y dirige esos actos hacia la consecución de una meta u objetivo deseado, es decir, motivado por un interés personal. El enfoque plantea la idea de que las personas eligen un curso de acción para llegar a una meta y lo hacen siempre buscando maximizar su satisfacción. Aunque en muchas situaciones los individuos no pueden obtener directamente lo que quieren, si podrán elegir los mecanismos y los medios para hacerse con lo deseado. En este sentido, se entiende que el enfoque es instrumental en cuanto las preferencias de los individuos relacionan unos medios para obtener ciertos resultados.

Finalmente, la elección racional les atribuye a los individuos la capacidad de establecer nexos de causalidad. El enfoque indica que las personas tienen creencias personales sobre lo que es, o puede ser, conducente a qué. Sin embargo, como la información es limitada y las preferencias de los individuos generalmente se desconocen, el investigador que use la teoría de elección racional algunas veces tendrá que hacer suposiciones acerca de las creencias de quienes investiga y tomarlas como punto de partida de su investigación.

1.2. Relaciones intergubernamentales

En esta sección se revisaran y examinaran tres teorías analíticas, derivadas del enfoque de elección racional, que pretenden develar la naturaleza de las relaciones intergubernamentales y, en concordancia con el tema del trabajo, se profundizará en aquella que se aproxima mejor a la estructura y la dinámica del sistema político bogotano.²

Shepsle & Boncheck (2005) enuncian tres teorías que procuran explicar la lógica de las relaciones intergubernamentales que se dan entre el órgano ejecutivo y el

² Es de aclarar que las teorías que van a ser desarrolladas analizan las relaciones intergubernamentales que tienen lugar en el nivel nacional. El reto que propone el presente estudio es poder adaptar y aplicar algunos de los conceptos utilizados en estas teorías en el nivel local.

legislativo: la teoría de William Niskanen, de McNollgast, y de Gary Miller & Terry Moe.

1.2.1. Teoría de Niskanen (1971)

La teoría que propone Niskanen para analizar las relaciones intergubernamentales se basa en equiparar el funcionamiento del mercado privado y la dinámica de la esfera pública. Para explicar el comportamiento de los actores políticos, el autor sugiere concebir al órgano legislativo como una empresa privada y al ejecutivo como el gerente de división de la empresa. Niskanen afirma que, al igual que un empresario privado, los representantes del órgano ejecutivo tienen como propósito lograr que sus propuestas sean aprobadas y dirigirán todos sus esfuerzos para obtenerlo.

En este sentido, Niskanen argumenta que los gobernantes tienen tal propósito para sobresalir en el escenario político y poder ascender más rápido en la carrera política o para cumplir con la función y la misión social que recae en un funcionario público. Bien sea por razones personales o sociales, lo cierto es que para el autor, los burócratas siempre quieren proponer y adelantar la mayor cantidad de iniciativas y para ello tendrán que persuadir a quienes las otorgan, es decir, a los legisladores. Asumiendo lo anterior, Niskanen advierte que la burocracia se encuentra en una posición privilegiada porque cuenta con un factor determinante para sus aspiraciones que le da una ventaja importante para poder persuadir a los legisladores, y es el factor de la información.

Se sabe que los gobernantes están interesados en que les aprueben la cantidad de propuestas que el legislativo pueda y se asume que para esto, a la legislatura le interesará conocer el rendimiento de las políticas que los burócratas legislativos adelantan, para de este modo saber la pertinencia de aprobar las propuestas presentadas. Sin embargo, Niskanen afirma que a la legislatura le será muy difícil conocer a ciencia cierta dicho rendimiento, debido a que la información requerida

es confidencial y es manejada por los mismos solicitantes “*Los burócratas conocen sus propios costos, pero no la legislatura, al igual que una empresa conoce sus costos de producción pero no sus clientes*”. (Niskanen 1971, Citado de Shepsle & Boncheck, 2005, p.334).

Niskanen argumenta que los legisladores no pueden estar pensando siempre en el rendimiento de la producción burocrática, ni mucho menos pueden destinar todos sus esfuerzos en hacerlo y esto lo saben los burócratas, que aprovechan la situación para satisfacer sus intereses y solicitar la aprobación de más iniciativas propuestas.

Para resumir, se puede decir la burocracia cuenta con ventajas informativas importantes con respecto a los políticos legislativos, y que las aprovecha para obtener la aprobación de lo que se proponga. En conclusión, la teoría de Niskanen le atribuye un rol activo al papel de la burocracia ejecutiva que busca la aprobación de la mayor cantidad de propuestas, a veces sobre-estimadas, y un rol pasivo a los legisladores quienes serán persuadidos por no tener la información suficiente para tomar una decisión informada.

1. 2. 3. Teoría de McNollgast (1987)³

McNollgast se basa en la relación económica de Mandante – Agente para explicar las relaciones que se dan entre los burócratas y los legisladores.

Las relaciones mandante – agente surgen de la capacidad que tienen las personas en especializarse en una actividad particular. Esta actividad, que genera un valor agregado al individuo, permite que una persona pague por los servicios que otro individuo sea capaz de hacer bien porque no sabe hacerlo, porque se especializa en otra actividad o por el simple hecho de no querer hacerlo él mismo. Entonces, en una relación mandante – agente el primero es quien decide qué quiere que se haga y el segundo estará supeditado a hacerlo, primero, porque se

³A los planteamientos que proponen en una serie de artículos Matthew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, se les denomina colectivamente como McNollgast.

le encomendó el trabajo y segundo porque el mandante posee mecanismos de control de previsión (tener en cuenta la hoja de vida, la reputación, etc. del agente) y de sanción (legales o monetarios) que no dudará en usar si el agente incumple lo acordado. (McNollgast (1987), Citado de Shepsle & Bonchek (2005), cap.13)

En este caso el mandante sería la legislatura y el agente sería el aparato burocrático⁴. Se dice que es mandante porque es el órgano legislativo quien autoriza la creación, modificación o eliminación algunas de las dependencias del aparato burocrático y porque si una dependencia burocrática quiere más recursos, por ejemplo, para poner en marcha determinado proyecto tendrá que pedirle a los órganos competentes que le aprueben dicho aumento, es decir, tendrá obligatoriamente que ponerse de acuerdo con los actores que aprueban su solicitud, en este caso con los denominados agentes legislativos. En este sentido, los burócratas están condicionados a lo que consideren el legislativo.

No obstante, McNollgast indica que si la burocracia es inteligente aceptará lo que los legisladores dispongan porque de esta manera se asegurara tener una buena relación (intergubernamental) con ellos. De ser reacios a lo que estimen los legisladores se esperaría una relación conflictiva, y esto podría ser perjudicial para los burócratas pensando en la aprobación de propuestas futuras.

Por lo tanto, McNollgast considera que las burocracias, buscando maximizar sus beneficios, optarán por acogerse a la disposición de los legisladores de aprobar, o negar, e incrementar, mantener o reducir el presupuesto, de las propuestas que ellos soliciten.

En suma, McNollgast contradice radicalmente los argumentos de Niskanen, afirmando que en la relación intergubernamental entre legisladores y burócratas, el papel activo lo asumen los primeros. Esto en cuanto a que los políticos legislativos disfrutan de condiciones que los facultan para decidir en temas como: el

⁴ Se recuerda que las teorías utilizadas tratan de explicar la relación intergubernamental a nivel Nacional y no a nivel local como lo pretende la presente tesis.

presupuesto, recursos y el nombramiento de algunas entidades. Por su parte, los burócratas van a tener que estar condicionados por lo que legisladores dispongan.

1. 2. 2. Teoría de Miller & Moe (1983)

Miller & Moe encuentran una relación entre el funcionamiento de la esfera privada y las relaciones en la esfera pública, tal como lo hizo Niskanen, pero con otras consideraciones.

Para Miller & Moe, la relación entre los burócratas y los políticos que legislan no es una relación desigual: *“Es una relación bilateral en donde un solo cliente representado por la comisión especializada de una legislatura, negocia con un solo proveedor y los costos de producción, respectivamente, que puede ser o no ser conocida por la otra parte”*. (Miller & Moe (1983) citado de Shepsle & Boncheck 2005, p. 342). En otras palabras, afirman que la legislatura cumple un papel activo y no uno pasivo como concluye Niskanen.

Para estos autores, la pasividad o actividad de la legislatura depende de la forma como están institucionalizadas sus relaciones con la burocracia. La ley otorga herramientas a los legisladores que les permite tener acceso a información confiable sobre el rendimiento de las políticas presentes y la pertinencia de las solicitudes presentadas. Esto permite balancear la relación de los legisladores con los solicitantes del ejecutivo.

En este sentido, contradice a Niskanen en tanto a que la legislatura no accederá a aprobar todas las solicitudes presentadas pues las dependencias están obligadas a revelar los detalles de su funcionamiento. Esto se traduce, en una relación equilibrada en donde los burócratas y los políticos legislativos tendrán que negociar sus intereses para maximizar sus beneficios particulares.

En conclusión, Miller & Moe cuestionan la hipótesis de Niskanen de asumir la ignorancia o pasividad de los legisladores como un hecho dado dentro de las relaciones intergubernamentales. Por el contrario, argumentan que los políticos

gozan de herramientas institucionales y legales para acceder a la información y no dudarán en usarlas en beneficio propio.

1.3. Teoría del Poder de Veto (2006)

Antes de empezar a explicar la teoría de poder de veto, es importante decir que esta teoría se sustenta en los principios teóricos de la elección racional descritos en la primera parte de este capítulo y su importancia dentro del presente estudio se centra en ser un apoyo metodológico para poder adaptar los planteamientos descritos hasta el momento en la esfera local.

Como se enunció previamente, el esfuerzo que demanda el estudio de esta tesis radica en poder aplicar algunos de los conceptos que emanan de las teorías que estudian las relaciones intergubernamentales de nivel nacional a la esfera local, para así poder comprender la naturaleza de las relaciones Concejo – Alcalde dentro del sistema político bogotano. En la sección anterior se sugirió que la teoría propuesta por Miller & Moe era la que más se ajustaba a la realidad política de Bogotá pero aún no se han presentado los mecanismos teóricos por los cuales se deduce esto; la Teoría de poder de Veto propuesta por George Tsebelis va a proveer tales mecanismos.

La Teoría de Poder de Veto se concentra en estudiar los componentes de los sistemas políticos porque considera que es allí en donde se toman decisiones políticas colectivas. Tsebelis plantea que las decisiones que toman los políticos usualmente buscan modificar el *statu quo*, en tanto que en sus campañas políticas prometen cambios para mejorar y transformar el estado de la comunidad que los elige, y plantea también que todos los actores que hacen parte del sistema político (votantes, políticos, partidos políticos, etc.) se interesan por los resultados que generen tales decisiones debido a que los afectan personal o profesionalmente. Se asume que de allí surge el interés por estudiar los sistemas políticos.

Del mismo modo, el autor manifiesta que los resultados de la política son producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes. Dado que la identidad de los jugadores y sus preferencias son variables, mientras las instituciones son más estables, los resultados de la política habrán de variar dependiendo de quién controle el poder político así como de dónde este el *statu quo*.

George Tsebelis (2006) indica que: *“Con el propósito de cambiar las políticas – statu quo (legislativo)- un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo en el cambio propuesto. Llamare jugadores con veto a tales actores”*. (p. 2)

De esta manera George Tsebelis enuncia el argumento fundamental de la Teoría de Poder de Veto y basados en ella se analizarán las relaciones intergubernamentales que se dan en el sistema político de Bogotá entre el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor.

Tsebelis identifica dos tipos de jugadores con veto: los institucionales y los partidarios. Los jugadores con veto institucionales son aquellos que son especificados por la constitución y la ley, como por ejemplo el presidente, el congreso, los alcaldes, concejales, etc., y los jugadores con veto partidarios son los que se forman a partir del juego del sistema político. Un ejemplo claro de los jugadores con veto partidarios se da en las corporaciones públicas de elección popular, como el Senado, la Cámara de Representantes o el Concejo. Cada una de estas corporaciones esta conformada por determinado número de políticos, que a su vez hacen parte de Partidos o Movimientos Políticos. No es extraño ver que dentro de las corporaciones los partidos políticos lleguen a acuerdos políticos y formen coaliciones conformadas por dos o más partidos de distintas ideologías. En reiteradas ocasiones, estas coaliciones alcanzan a ser mayoría absoluta dentro de la corporación, y en la práctica esto conlleva a que las políticas que apruebe la corporación solo sean aquellas que tengan el respaldo de dicha coalición. Al

respecto el autor afirma: “*Aunque el Congreso sea el jugador con veto institucional, el partido o la cohesión con mayoría es el jugador con veto real*”. (Tsebelis 2006, p. 28)

De acuerdo con el Poder de Veto, cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto particular que se diferencia de otros en cuanto al número de jugadores, la distancia ideológica y la cohesión específica que ellos tengan entre sí. Estas cualidades son las reglas o variables que utiliza el autor para identificar la clase de jugadores con veto que actúan en determinado sistema político.

El Poder de Veto plantea que las cualidades de los jugadores con veto van a afectar el resultado final de la política, es decir, que se pueda o no reemplazar el *statu quo*. Al conjunto de resultados que pueden reemplazar el *statu quo* se les denomina conjunto ganador del *statu quo*.

En este orden de ideas, Tsebelis plantea la siguiente hipótesis: *desviaciones importantes del statu quo son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño, es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos, tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna*. (Tsebelis 2006, p.49) A esta imposibilidad de reemplazar *statu quo* se le denomina estabilidad política.

Inversamente se puede decir que a menor número de jugadores con veto y a mayor cercanía ideológica e incoherencia interna entre estos, hay mayor probabilidad de modificar el *statu quo*. Se deduce que un cambio en el *statu quo* requiere de una decisión unánime de todos los jugadores con veto. Sin embargo, esto no quiere decir que dadas estas condiciones se vaya a modificar el *statu quo* necesariamente, eso depende de la decisión que cada jugador tome al respecto. Sin embargo, *que las condiciones estén dadas no implica que se modifique el statu quo*. (Tsebelis 2006, p. 24)

Pero no sólo la clase de jugadores con veto, institucionales o partidarios, afecta el resultado final. Las instituciones políticas y jurídicas establecen un orden

específico para que se tomen las decisiones políticas. Algunos jugadores con veto tienen la posibilidad de presentar propuestas de “tómalo o déjalo” a los otros jugadores. Esta posibilidad le da la facultad al primer jugador de tener cierto control sobre el resultado final pues establecen la agenda de políticas que quieren reemplazar el *statu quo*. En otras palabras, los establecedores de agenda deben presentar propuestas aceptables a otros jugadores con veto, que busquen modificar el estado inicial de la política, *el statu quo*. (Tsebelis, 2006, p. 3)

El poder del establecedor de la agenda está supeditado al número de jugadores con poder de veto que haya en el sistema político. Como se dijo, entre mayor número de jugadores con veto mayor dificultad en cambiar el *statu quo* y, por lo tanto, menor control del establecedor de la agenda en el resultado final.

En conclusión, si conocemos la clase de jugadores con veto que participan en la implementación de la política pública, su posición ideológica frente al establecedor de la agenda, además de la identidad de éste (la secuencia de movimientos de los diferentes actores), se podría vaticinar el resultado del proceso de estabilidad o modificación del *statu quo*.

Las instituciones políticas tradicionales como tipos de régimen, o número de cámaras de parlamento, o número, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que a su vez determinará la estabilidad política de un sistema político. (Tsebelis (2006), p.13)

1.4. Conclusión

A manera de conclusión, se dirá que la teoría sobre relación intergubernamental planteada por Miller & Moe es la que más se aproxima a la realidad de las relaciones intergubernamentales de Bogotá entre el Concejo y el Alcalde.

Como se dijo anteriormente, para Miller & Moe, la pasividad o actividad de la legislatura depende de la forma como están institucionalizadas sus relaciones con

la burocracia. La ley otorga una herramienta a los legisladores que les permite balancear la relación con los solicitantes del ejecutivo: el control político. Asumir esto implicaría entender la relación, legislador - burócrata, como una relación equitativa, en tanto que los legisladores tienen y se les reconoce la capacidad de obtener información confiable sobre el estado real de la gestión de los burócratas. Las legislaturas están avaladas por la ley para pedir información a los burócratas sobre el estado de sus políticas, proyectos y finanzas, y los burócratas están obligados a proveer dicha información y responder ante las solicitudes de los legisladores so pena de ser investigados por los organismos de control. En definitiva, esto le permite a los legisladores verificar previamente el estado de la administración central y en torno a ello actuar con mayor poder de negociación, asumiendo un rol activo en la relación.

Las legislaturas generalmente cuentan con comisiones especializadas en cada uno de los temas a los que pueden referirse las propuestas de los burócratas y cada una de ellas es la encargada de autorizar y supervisar los proyectos que se presenten. Estos procesos permiten a los legisladores develar el verdadero rendimiento de las dependencias burocráticas.

Como se verá en el capítulo 2, el aparato institucional y legal que rige a Bogotá le otorga facultades al Concejo Distrital para conocer el desempeño del alcalde y sus dependencias. El Concejo cuenta con facultades normativas y de control político que le permiten tener acceso a información veraz y confiable sobre el funcionamiento burocrático, en consecuencia se aleja de la teoría de Niskanen en entender la relación intergubernamental como una relación desigual por la desinformación del legislativo, es decir, del Concejo de Bogotá.

Así mismo, se aleja de la teoría de McNollgast pues aunque la ley atribuye facultades normativas al Concejo, estas no tienen el alcance necesario como para considerarlo un órgano legislativo en sentido estricto. El Concejo Distrital no actúa como el Congreso Nacional, tiene limitantes, como por ejemplo no poder proponer

proyectos normativos que incurran en gastos fiscales, o presentar proyectos de acuerdo sobre temas de competencia nacional, como la movilidad, o de iniciativa exclusiva del ejecutivo distrital.

Finalmente, la Teoría de Poder de Veto va a ser la herramienta metodológica que proveerá las variables para argumentar lo planteado por Miller & Moe. Esta teoría indica que todos los actores que intervienen en la creación o modificación de la estructura pública tienen cierto control sobre el resultado final, deduciendo la existencia de cierta equidad entre los actores que hacen parte del sistema político. El Poder de Veto plantea que la posición que cada actor político tome durante la elaboración, transformación o sostenimiento de la estructura pública, la posición del establecedor de la agenda frente a los demás jugadores con poder de veto, la cohesión que estos presenten, así como la estructura institucional del sistema político, van a incidir en la posibilidad o imposibilidad de modificar el *statu quo*. Si bien existen actores que en determinadas circunstancias tienen más poder de acción que otros, la relación entre los legisladores y los burócratas es más equitativa de lo que presumen Niskanen y McNollgast.

2. CAPÍTULO

MARCO NORMATIVO DE BOGOTÁ D.C.

El marco normativo que reglamenta la ciudad de Bogotá está regulado, en términos generales, por la Constitución Política de Colombia y por el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421/1993). Estas dos fuentes normativas conceden atribuciones, establecen obligaciones y definen la estructura legal y política de la capital de la República. Fundamentados en ellas, además del reglamento interno del Concejo (Acuerdo 348/2008), se desarrollará el presente capítulo que tendrá como propósito presentar el diseño institucional y legal del sistema político de Bogotá en el marco de las relaciones interinstitucionales entre el Concejo de Bogotá y el Alcalde Mayor.

2.1. Bogotá Distrito Capital

La constitución de 1991 establece que Bogotá, como capital de la República, se regirá por un régimen especial, “Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.” (Artículo 322, Constitución Política de Colombia, 1991) En este mismo sentido, el artículo primero del Estatuto Orgánico de Bogotá, “Por el cual se dicta el Régimen Especial para Bogotá”, indica que el Distrito Capital goza de autonomía para la gestión de sus intereses.

El Estatuto Orgánico precisa, también, cuáles son las autoridades que gobiernan y administran a Bogotá, estas son: el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes Locales, entidades creadas por el Concejo por iniciativa del alcalde y los organismos de control y vigilancia.

A continuación se examinarán las atribuciones del Concejo y del Alcalde de Bogotá.

2.2. Concejo Distrital

El Concejo de Bogotá es la suprema autoridad de Bogotá y goza de dos atribuciones principales: expedir normas para el distrito (el Concejo es el órgano normativo de Bogotá) mediante proyectos de acuerdo, y vigilar y controlar la gestión del gobierno Distrital.

2.2.1. Comisiones

Para la administración y el manejo de sus atribuciones, la ley determinó que el Concejo debería dividirse en comisiones que se especialicen en asuntos de diversas competencias. El Concejo de Bogotá se divide en tres comisiones: Comisión Primera de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Comisión Segunda de Gobierno, y Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público; cada comisión esta conformada por la tercera parte de la totalidad de concejales que se elijan en cada período⁵.

En términos generales, a las comisiones les corresponde ejercer funciones normativas y de control político en los siguientes temas: a la comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial le corresponde manejar temas referidos a los sectores de planeación, movilidad, hábitat, y ambiente; a la comisión de Gobierno le concierne manejar temas de los sectores de salud, educación, integración social, cultura, gobierno, seguridad, convivencia, recreación y deporte; y la comisión tercera de Hacienda y Crédito Público se encarga de ejercer funciones sobre temas referidos a los sectores de hacienda, desarrollo económico, industria y turismo.

Así mismo, a la comisión de Gobierno le corresponde ejercer funciones normativas sobre temas puntuales como la estructura y función de la Administración Central. Además esta comisión tiene potestad normativa en la *“creación, constitución, supresión, transformación y fusión de establecimientos públicos, empresas*

⁵ El Concejo Distrital está compuesto por un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes de Bogotá.

industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y participación del Distrito Capital en otras entidades de carácter asociativo”. (Artículo 35, Acuerdo 348/2008)

En este orden de ideas, es a la comisión de Gobierno a la que le corresponde debatir, en primera instancia, las reformas administrativas que modifiquen la estructura de la administración distrital que presenten los alcaldes.

2.2.2. Control Político

En cuanto a la función de control político, el artículo 14 del Estatuto Orgánico de Bogotá establece que el Concejo Distrital puede citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor Distrital, para vigilar la gestión que estos adelantan.

Los concejales que quieran ejercer debates de control político tendrán que radicar una proposición a la comisión que les corresponda el tema del debate o a la plenaria si es el caso y deberá ser aprobada por los concejales miembros de la comisión. Es obligatorio que en la proposición este enunciado el tema, el cuestionario, el vocero o los voceros de la Bancada citante, los funcionarios citados, personas invitadas y será presentada por el Vocero General de la Bancada. (Artículo 57, Acuerdo 348/2008)

De ser aprobada, la proposición se dirigirá al funcionario citado para que responda el cuestionario dentro de los siguientes tres días hábiles posteriores a su radicación. Si el funcionario citado no asiste al debate de control político injustificadamente, no responde el cuestionario satisfactoriamente o no radica las respuestas en el tiempo que dicta la ley, se le dará aviso a los organismos de control para que realicen la investigación que corresponda.

Durante el debate de control político, todas las bancadas tendrán la posibilidad de intervenir sobre el tema de la citación, aunque la bancada citante tendrá prelación por sobre las demás. Del mismo modo, los funcionarios podrán hacer uso de la palabra bien sea para responder a las preguntas de los concejales o para exponer la gestión de sus labores.

2.2.3. Autoridad Normativa

Respecto a la atribución normativa, al Concejo Distrital le corresponde, entre otras, las siguientes funciones: adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas; autorizar el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas; y determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos. (Artículo 12, Decreto 1421/1993) No obstante, estas atribuciones sólo podrán ser dictadas o reformadas por el Concejo Distrital cuando sean presentadas por iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá.⁶

Dentro del marco normativo, para que un proyecto de acuerdo se convierta en acuerdo debe ser debatido y aprobado en dos oportunidades, primero por la comisión a la que le corresponda el asunto del proyecto y en segunda instancia por la plenaria. Tanto en comisión, como en plenaria, las decisiones serán tomadas por mayoría simple de los votos de los asistentes que conforman el quórum. (Artículo 102, Acuerdo 348/2008)

Por otra parte, el artículo 69 del reglamento interno del Concejo indica que se elegirán por sorteo a tres concejales que hagan las veces de ponentes del proyecto de acuerdo. Sólo participaran en el sorteo los concejales miembros de la

⁶ No obstante, el Concejo Distrital puede dictar o reformar proyectos de acuerdo por iniciativa propia en otros temas. Por ejemplo el Concejo esta facultado para *Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.* (Artículo 12, Decreto 1421/93)

comisión en la que se radique el proyecto de acuerdo. Los ponentes designados serán los mismos para el debate en comisión y para el debate en plenaria y cada ponente debe concluir su ponencia con concepto positivo o negativo al proyecto de acuerdo.

Los proyectos de acuerdo que sean aprobados por la plenaria del Concejo deberán ser enviados por el presidente del Concejo al Alcalde Mayor para su sanción. Si el alcalde sanciona positivamente el proyecto de acuerdo pasará a ser acuerdo de la ciudad, pero si el alcalde así lo considera podrá objetarlo argumentando razones de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. En todo caso, el Concejo podrá rechazar o aceptar dichas objeciones y se le dará el trámite que corresponda según el caso que se presente.

Los proyectos de acuerdo que sean votados negativamente por la comisión o la plenaria del Concejo serán archivados y podrán volverse a presentar si el Concejo quiere discutirlo nuevamente.

2.2.4. Ley de Bancadas

De acuerdo al reglamento interno del Concejo y conforme a la Ley 975 de 2005, *Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*, los concejales deberán actuar por bancadas, *“Los miembros del Concejo de Bogotá elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, constituyen una Bancada. Cada Concejal pertenecerá exclusivamente a una Bancada.”* (Artículo 5, Acuerdo 348/2008).

Los miembros de las bancadas deberán actuar en grupo y coordinadamente conforme a los estatutos de su respectivo Partido o Movimiento Político. Sin embargo, los concejales podrán votar individualmente sólo cuando se trate de

asuntos de conciencia. Los asuntos de conciencia tendrán que ser establecidas en el reglamento interno de cada partido o movimiento político.

En el Concejo de Bogotá, cada bancada radicará ante la Secretaría del Concejo su reglamento de Bancada de acuerdo con los estatutos del Partido o Movimiento Político al que corresponda. La ley de Bancadas de 2005 dictaminó que en los estatutos deberían estar contenidas las reglas que limiten el funcionamiento de las bancadas y los mecanismos mediante los cuales se tomarán las decisiones en las corporaciones públicas.

2.3. Alcalde Mayor

Siguiendo el artículo 35 del Estatuto Orgánico de Bogotá, el Alcalde Mayor de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Entre las atribuciones más importantes que le competen al alcalde se encuentran⁷:

- Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.
- Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
- Suprimir o fusionar las entidades distritales de conformidad con los acuerdos del Concejo.
- Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas, presupuesto anual de rentas y

⁷ Basados en el Decreto 1421 de 1993, Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Bogotá

gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito.

- Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones y presentarle un informe anual sobre la marcha de la administración.

2.4. Conclusión

De acuerdo al marco normativo e institucional que rige a Bogotá, y teniendo en cuenta el análisis interinstitucional que pretende la tesis, se puede concluir que:

- El Alcalde Mayor de Bogotá esta facultado para presentar Proyectos de Acuerdo que busquen modificar la estructura administrativa del gobierno distrital.
- El Concejo Distrital podrá debatir y dar concepto normativo sobre transformaciones administrativas del Distrito sólo cuando el Proyecto de Acuerdo sea presentado por iniciativa del Alcalde Mayor. En términos de Tsebelis, el Alcalde es el establecedor de la agenda en estos temas.
- La comisión Segunda de Gobierno es la encargada de debatir, en primera instancia, los proyectos de acuerdo que tengan que ver con reformar la estructura administrativa de Bogotá.
- Los concejales deberán actuar en bancadas para tomar sus decisiones, de no hacerlo tendrán que justificar razones de conciencia o dejar en el acta la razón por la que se voto individualmente.
- El Concejo de Bogotá está facultado por la ley para ejercer funciones de control político a las dependencias del gobierno distrital y en este sentido puede citar a los funcionarios públicos que las integran para que rindan cuentas sobre el estado de su gestión.

3. CAPÍTULO

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES DE BOGOTÁ, CONCEJO DISTRITAL – ALCALDE MAYOR EN LOS PERÍODOS 2001-2003 Y 2004-2007. ESTUDIO DE CASO: TRÁMITE DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS PRESENTADAS POR LOS ALCALDES ANTANAS MOCKUS Y LUIS EDUARDO GARZÓN.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el trámite que se dio dentro del Concejo Distrital en la discusión de las reformas administrativas presentadas por los ex alcaldes Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón a la luz de la teoría del Poder de Veto.

Como se explico en el capítulo primero, la Teoría del Poder de Veto plantea la idea de que existen varios actores que intervienen e interactúan en la transformación del *statu quo* y que la naturaleza de cada actor, adicionado a la posición ideológica que cada uno de ellos tenga entre sí y frente al *statu quo* va a facilitar o dificultar la transformación de éste. Del mismo modo, como también se vio en el primer capítulo, la teoría de Poder de Veto plantea la siguiente hipótesis: cuando los jugadores con veto son numerosos, tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando son cohesionados, es imposible hacer desviaciones importantes del *statu quo*.

En este sentido, la teoría planteada por George Tsebelis (2002) arroja unas herramientas para identificar los escenarios en donde se facilitaría la modificación del *statu quo* y aquellos en los que no. Conocer a los jugadores con veto que participan en el proceso, la posición ideológica de estos, además de la identidad de quién propone transformar el *statu quo*, son las variables que permitirán explicar el resultado del proceso de dicha transformación.

A continuación se aplicaran las variables que propone Tsebelis en el proceso de la Reforma Administrativa presentada por Antanas Mockus y por Luis Eduardo

Garzón, que es entendida como un intento de los alcaldes por modificar el *statu quo*. En función de esto el capítulo se divide de la siguiente manera: primero se identificaran los actores institucionales que participaron en el trámite de la reforma, para ello se presenta la composición del Concejo de Bogotá, con concejales y partidos políticos, durante las administraciones de Mockus y de Garzón; en segundo lugar, se explican las alianzas o coaliciones que se dieron dentro del cabildo para establecer la posición ideológica, a favor o en contra, que predominaba en la corporación frente al gobierno distrital de turno; en tercer lugar se revela la posición que Antanas Mockus y Luis Garzón decidieron tomar en cuanto al manejo de las relaciones interinstitucionales con el cuerpo colegiado - cada uno de estos pasos se examina por separado, primero el de Antanas Mockus y después el de Luis Garzón-; y finalmente se analizan ambos casos para comprender las razones que pudieron llevar al Concejo Distrital a archivar la reforma de Mockus y a aprobar la de Garzón, a pesar que, en esencia, las dos tenían el mismo contenido.

3.1. Relación interinstitucional Concejo Distrital y Antanas Mockus (2001-2003)

3.1.1. Composición del Concejo Distrital para el período 2001-2003

El Concejo Distrital para el periodo 2001 – 2003 quedo conformado, en su mayoría, por políticos representantes del Partido Liberal y del Partido Conservador, con 15 y 11 cabildantes respectivamente. Con menos representantes contó la bancada del Partido Popular Colombiano y el Movimiento Dejen Jugar al Moreno con 3 y 2 cabildantes respectivamente. Finalmente con un concejal el partido Unión Patriótica, y los movimientos Cívico, Ciudadano, Fuerza Progresista, Convergencia Ciudadana, Nueva Colombia, Independiente, los movimientos cristianos Partido Nacional Cristiano, Movimiento Unión Cristiana y MIRA. (Ver Anexo #1)

Es así como para el periodo en mención, el Concejo contó con la presencia de 42 concejales, repartidos en 3 comisiones y cada una compuesta por 14 concejales; por lo cual, para que un proyecto de acuerdo pudiera ser aprobado necesitaba del voto afirmativo 8 concejales en Comisión y de 22 concejales en Plenaria.

3.1.2. Coaliciones

El primero de enero del 2001, y una vez posesionado Antanas Mockus como alcalde de Bogotá, el cuerpo colegiado de la capital se dividió por coaliciones o alianzas de concejales, organizándose entre quienes decidieron ejercer la oposición a la cabeza de la administración distrital y quienes no fijaron una postura clara frente a las políticas del alcalde electo.

El grupo de la coalición que decidió ejercer oposición al gobierno fue conformado por 28 concejales que *“se comprometieron a ejercer su actividad política de manera transparente y de concertar las decisiones de interés para la ciudad con la nueva administración.”* (*El Tiempo*, 2000b, 19 de diciembre [en línea])

Este grupo, que representó la coalición mayoritaria en el Concejo y que se autodenominó Alianza por Bogotá, estuvo compuesto en gran parte por los concejales de los dos partidos mayoritarios en el cabildo distrital, Liberal y Conservador, y por partidos y movimientos políticos independientes como Dejen Jugar al Moreno, Partido Popular Colombiano, Movimiento Ciudadano, Movimiento Cívico, Convergencia Ciudadana, la Unión Patriótica y el Movimiento Cristiano. En gran medida, los concejales que conformaron la Alianza por Bogotá, se unieron en respuesta a la propuesta de Mockus de querer reformar la estructura tributaria de Bogotá.

Sin embargo, no todos los miembros de estos partidos y movimientos políticos tomaron la misma posición. Por ejemplo, una fracción de los dos partidos con más representación en el Concejo, Liberal y Conservador, se separaron de la Alianza

por Bogotá. En el Partido Liberal 5 y en el Conservador 4 concejales se alejaron de sus colegas de coalición y no fijaron una postura clara frente a la administración de Mockus. Además de los desertores Liberales y Conservadores, los cabildantes de las bancadas del Movimiento Nueva Colombia, Partido Visionarios, y dos concejales de los movimientos cristianos no hicieron parte de la Alianza. En definitiva, fueron 15 los concejales que decidieron ser cautos frente a las propuestas de gobierno distrital.

Es importante destacar que, a pesar de tener mayoría absoluta en el Concejo, la denominada Alianza por Bogotá no fue una fuerza cohesionada y fuerte a lo largo del período constitucional de la alcaldía de Antanas Mockus. En reiteradas oportunidades la coalición se dividió en torno a decisiones como la elección de las mesas directivas y a la Reforma Tributaria presentada por el alcalde. Las divisiones fueron tan demarcadas que incluso se alcanzó a hablar de la conformación de una nueva coalición entre los desertores de la Alianza y los concejales que desde el principio no pertenecieron a la alianza. (*El Tiempo*, 2001a, 2 de febrero [En línea])

3.1.3. Posición de Antanas Mockus frente al Concejo Distrital

Durante la administración de Antanas Mockus, las relaciones entre el gobierno central y la máxima autoridad normativa de la ciudad estuvieron marcadas por el distanciamiento y la independencia entre los dos órganos del poder público local. Desde su posesión, la postura definitiva que tomó el ex alcalde fue la de retomar el discurso sobre la transparencia en las relaciones políticas y el respeto de los medios legítimos en las relaciones con el Concejo, reconociendo que esto podría dificultar su gobernabilidad y los resultados de su gestión. (Silva, 2009, p. 133)

Recurriendo a todos los medios, formales e informales, Antanas Mockus quiso dejar claro que su administración iba a respetar la independencia y la autonomía del Concejo y del gobierno distrital.

Como evidencia formal de esto, el artículo tercero del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado, 2001 – 2004” que se titula Principios- Guía para las relaciones entre la Administración y las corporaciones de elección popular, se establece como objetivo *“avanzar a través del diálogo y no del conflicto, mediante una comunicación abierta. Ni se pide ni se ofrece en privado lo que no se podría pedir u ofrecer en público”* y agrega *“decidir con base en criterios objetivos y en espacios institucionalizados. Intercambiar información en forma clara y oportuna.”* (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 2001)

Además de expresarlo formalmente en su Plan de Desarrollo, Antanas Mockus, a tan solo unas semanas de posesionarse como alcalde de Bogotá, convocó a los concejales de la ciudad a una cumbre en Anapoima en donde expuso el diseño de una guía ética que transformaría las relaciones entre la Alcaldía y el Concejo. En dicha cumbre el ex alcalde puntualizó unas reglas de juego sobre las cuales iba a estar delimitada su relación con el cuerpo colegiado para el periodo de su administración. En total fueron siete reglas o principios los que el alcalde presentó a los concejales.

En un artículo del periódico El Tiempo (2001b) titulado *“La Tabla de Mockus”* se enumeran las siete reglas que Antanas Mockus le propuso al Concejo para asegurar un buen manejo en las relaciones interinstitucionales de su administración. Estos son:

- Construir confianza con base en respeto, comunicación y colaboración armónica.
- Construir legitimidad respetando la independencia de poderes y el voto en conciencia de los concejales.
- Avanzar a través del diálogo y no del conflicto en el estudio de las iniciativas prioritarias para la ciudad.
- Decidir con base en criterios objetivos y en espacios institucionalizados.

- Atender de manera igualitaria las necesidades ciudadanas como un reconocimiento a sus derechos y no como favores.
- Asumir el control político como oportunidad para promover la discusión pública sobre los temas de interés ciudadano.
- Aprender a reconocer mutua y oportunamente aciertos y desaciertos, buenas iniciativas y logros.

En el evento Mockus indicó que *“con estas reglas esperaba que el Concejo entienda que su acción debe estar orientada hacia la construcción y no a la obstrucción de la gestión de la administración.”* (El Tiempo, 2001a, 15 de enero, [en línea])

No obstante y a pesar de presentar una postura abierta y transparente con el Concejo, Mockus recibió a cambio un evidente esfuerzo por parte de los concejales por obstruir el trámite a los principales proyectos de su administración. Es así como dentro del marco de un Concejo fragmentado en dos, con una coalición mayoritaria y opositora al gobierno distrital que conformaban los cabildantes miembros de la Alianza por Bogotá y una minoría imprecisa, la administración de Antanas Mockus dirigió sus esfuerzos en lograr la aprobación por parte del Concejo de dos reformas primordiales establecidas en su programa de gobierno: la Reforma Tributaria y la Reforma Administrativa.

En cuanto al trámite de la Reforma Tributaria, la Secretaría de Hacienda, quien es la entidad encargada de presentar este tipo de iniciativas a la corporación, logró la aprobación de sólo una parte de la misma a pesar de presentarla en reiteradas oportunidades y de modificarla en cada una de ellas a petición de los concejales. Tras varias sesiones, el Concejo aprobó modificar el impuesto de industria y comercio, pero no aprobó el aumento de impuestos al sector productivo de la economía (ICA) ni tampoco el del impuesto predial.

Con peor suerte contó la Secretaría General cuando presentó la propuesta que buscaba reformar la estructura administrativa de Bogotá. La Reforma Administrativa fue presentada en múltiples oportunidades al Concejo y a pesar de la disposición de la administración por tener en cuenta cada una de las sugerencias y recomendaciones que hacían los concejales, el proyecto de acuerdo terminó siendo archivado. Sin embargo, la Reforma Administrativa terminó siendo aprobada en el gobierno de Luis Eduardo Garzón, a pesar, que en esencia proponían la mismo.

Obviamente la independencia de poderes, subrayada por la ley de la ciudad que le prohíbe al Concejo entrometerse de cualquier manera en asuntos de competencia exclusiva de otras autoridades, se manifiesta en la posibilidad de negar gratuitamente un proyecto... (Mockus, 2004, p.7)

3.2. Relación interinstitucional Concejo Distrital y Luis Eduardo Garzón (2004-2007)

3.2.1. Composición del Concejo Distrital (2004-2007)

Para el periodo 2004 – 2007 el Concejo contó con la presencia de 45 concejales que representaban a 16 movimientos y partidos políticos. Los partidos que más curules obtuvieron en el Concejo fueron las bancadas del Partido Liberal y del Polo Democrático Independiente con 8 curules cada uno, le siguen la bancada de Cambio Radical con 6, el movimiento Por la Bogotá que queremos con 4, los Movimientos Nacional y Equipo Colombia con 3 cada uno, el Partido Conservador, Colombia Democrática y el Movimiento Dejen jugar al Moreno con 2, y finalmente los Movimientos Nacional Cristiano, Unámonos con Fino, Colombia Viva, Unión Cristiana, Vamos Colombia, MIRA y Convergencia Ciudadana con una sola curul. (Ver Anexo #2)

Cabe destacar que para las elecciones del 2003, los movimientos políticos Nacional y Equipo Colombia se presentaron como movimientos de origen

Conservador. Así pues entre las curules de estos movimientos sumadas las del Partido Conservador se suma un total de 8 curules de ideología conservadora. Entre tanto, los movimientos políticos minoritarios Dejen jugar al Moreno, Colombia Democrática, Movimiento Nacional Cristiano, Unámonos con Fino, Colombia Viva, Unión Cristiana, Vamos Colombia y Convergencia Ciudadana, se presentaron al cabildo distrital como movimientos independientes, es decir, desligados de los partidos políticos tradicionales de la ciudad. (Martínez, 2008, p. 27)

Como se mencionó, para el período de la administración de Luis Eduardo Garzón el Concejo estaba compuesto por 45 concejales, divididos en 3 comisiones conformadas por 15 cabildantes cada una. Entonces, para que un proyecto pasara a segundo debate y posteriormente se convirtiera en acuerdo necesitaba de 8 votos a favor en Comisión y de 23 en Plenaria.

3.2.2. Coaliciones

Como suele ocurrir en las relaciones interinstitucionales entre el órgano ejecutivo y la corporación plural de representación popular, durante el periodo institucional que cubrió la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, el Concejo Distrital se dividió en dos colectividades: el grupo de la coalición que apoyaba y respaldaba las propuestas del alcalde, que fue mayoritaria, y la colectividad que decidió ser independiente a la gestión de Garzón. Las bancadas que conformaron el grupo de la coalición mayoritaria fueron las del Polo Democrático Independiente, el Partido Liberal, el Partido Conservador y sus movimientos, y los movimientos minoritarios independientes. Por su parte, los concejales que integraban las bancadas de Cambio Radical y los Movimientos Por la Bogotá que Queremos y MIRA, conformaron la oposición. (Ver Anexo # 3)

Como resultado de estas alianzas, el grupo de concejales que conformaron la coalición a favor de Luis Eduardo Garzón sumaban un total de 36 curules,

mientras que la oposición sumaba tan sólo 9, por ende, la coalición del ex alcalde Garzón representaba la mayoría absoluta dentro del Concejo Distrital. Durante todo el período institucional de la administración de Luis Eduardo Garzón la coalición hizo pesar su condición de mayoría absoluta dentro del Concejo Distrital. Un hecho diciente de esto fue la conformación de las mesas directivas. Las presidencias de la corporación fueron ocupadas en su totalidad por concejales miembros de la coalición, de la misma manera las presidencias de las comisiones de Plan, Gobierno y Presupuesto fueron ocupadas siempre por los partidos o movimientos de quienes hicieran parte de la alianza mayoritaria (Ver Anexo #4). Este hecho le otorgó una ventaja importante a la administración pues los presidentes son los encargados de programar, incluir en el orden del día y dar trámite a las iniciativas propuestas, además de dirigir y concluir el desarrollo de las sesiones. Como era de esperarse, las mesas directivas agilizaron el trámite de los proyectos presentados por iniciativa del alcalde para que fueran debatidos con prontitud.

No obstante, ese peso político no se reflejó de la misma manera en las iniciativas presentadas por los concejales de la coalición:

...la gestión de las presidencias facilitó el trámite de las prioridades de la administración, este comportamiento no es equiparable con las iniciativas de partido de origen en el Concejo, debido a la dispersión interna de las colectividades. En consecuencia, el trámite de proyectos de Acuerdo dependían más de la habilidad de cada uno de los concejales que de su filiación. (Martínez, 2008, p. 31)

A pesar de que la Ley de Bancadas expedida por el Congreso de la Republica en el 2003 regulaba la actividad de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento para que fijaran posturas y tomarán sus decisiones unificadamente, lo que se evidenció dentro del cabildo distrital durante la administración de Garzón fue una organización que respetó más las

coaliciones que las bancadas. Las decisiones que se tomaron dentro del Concejo Distrital a lo largo del período constitucional de Luis E. Garzón demostraron que la disciplina de las bancadas obedecía más a coincidencias esporádicas sobre proyectos de acuerdo que a consideraciones estructuradas y estudiadas dentro de cada bancada.⁸(Ver Anexo #5)

3.2.3. Posición del alcalde Luis Eduardo Garzón con el Concejo Distrital

Mientras que las relaciones interinstitucionales entre la administración de Antanas Mockus y el Concejo Distrital estuvieron marcadas por el distanciamiento y una posición de independencia de poderes, la administración de Luis Eduardo Garzón se caracterizó por lo que él mismo denominó “concertación política” entre el órgano ejecutivo y el cuerpo colegiado de la ciudad. (CCV, 2005)

Al respecto Silva (2009) afirma que *“Durante el gobierno de Garzón se observó un resurgimiento de relaciones clientelistas entre la administración y el Concejo”*. (p. 164) Esto fue denunciado por concejales de la época (*El Tiempo*, 2000b, 19 diciembre) y reafirmado por el propio Luis Eduardo Garzón en una carta publicada por la revista cambio en el 2007, en donde Garzón le da algunos consejos al alcalde entrante, Samuel Moreno, sobre las cuestiones que debe tener en cuenta para ejercer una buena gobernabilidad en su administración. En la entrevista, el ex alcalde Luis Eduardo Garzón escribió lo siguiente:

Negociar:...Trancé al comienzo de mi gobierno, supuestamente dándoles representatividad política a varios grupos en las alcaldías locales, y después nadie asumió la paternidad de ese hecho. Unos querían más y otros decían que les habían dado mucho para humillar a los que no tenían nada. Todo terminó en una crisis que resolví con el nombramiento de las 20 alcaldesas. En eso no hubo transacciones, fue una decisión política que me permitió concluir que la transacción es adictiva: la gente siempre quiere más. (*Cambio*, 2007, 13 de diciembre [en línea])

⁸ Los concejales del movimiento político Por la Bogotá que Queremos fueron la excepción a la regla ejerciendo desde su posesión la oposición en bloque.

Al respecto, un informe semestral del programa Concejo Cómo Vamos presentado en mayo del 2005 que evaluaba el primer año de gestión de Luis Eduardo Garzón indica: *“Pese a todo, el modelo (de Garzón) puede considerarse exitoso en lo que a aprobación de proyectos de la administración se refiere...de los 6 presentados cuatro obtuvieron mayorías requeridas para convertirse en acuerdos de la ciudad”* (p. 19). Hay que agregar que los proyectos a los que hace mención el informe no son cualquier tipo de proyectos, estos se refieren a temas de gran importancia y complejidad como lo son el Plan de Desarrollo y el cupo de endeudamiento.

Esta postura política de “negociar” o “transar” que tomó Garzón con respecto al manejo de las relaciones interinstitucionales, no sólo favoreció el trámite de las iniciativas de la administración por el Concejo presentadas en el primer año de la posesión de Garzón. Por lo general, el desarrollo de los trámites de los proyectos presentados por el alcalde durante todo su periodo estuvo marcado por el peso dominante de la coalición mayoritaria, que correspondía al 76% de los concejales, con respecto a una mínima oposición, que ocupaba el 24% del cabildo.

3.3. Análisis a la Reforma Administrativa presentada por Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón a partir de la teoría del Poder de Veto

Una vez revisadas las variables de la teoría del Poder de Veto en los casos concretos de la administración de Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón, se presentará un análisis comparativo que busca comprender la forma como interactuaron los actores con poder de veto en ambos periodos, con el propósito de concluir que el escenario del sistema político al que se enfrentó Mockus dificultaba manifiestamente reformar el *statuo quo*, mientras que Garzón encontró el escenario propicio para que el cabildo distrital aprobara su Reforma Administrativa.

Frente al análisis del trámite de las reformas administrativas presentadas por Antanas Mockus y Luis E. Garzón, se podría decir que la hipótesis planteada por George Tsebelis en la Teoría del Poder de Veto, explicaría satisfactoriamente las razones por las cuales la reforma propuesta por Antanas Mockus fue archivada, mientras que la de Luis Eduardo Garzón fue aprobada.

Como se explicará a continuación, las reformas presentadas por cada alcalde tenían el mismo propósito y objeto: ambas proponían transformar la estructura del distrito para agilizarla y volverla más eficiente, las dos proponían eliminar, fusionar o suprimir algunas entidades distritales que ejercían las mismas funciones, los dos mandatarios distritales pretendían transformar el aparato burocrático del distrito para que sus entidades tuvieran más y mejor coordinación entre ellas, y ambos aseguraron que la reforma no iba a reducir el personal público del distrito, que no iba a haber despidos y que la situación laboral del personal no se iba a ver perjudicada. Entonces la pregunta es ¿Porqué una fue aprobada y la otra no? La respuesta la facilita Tsebelis mediante su planteamiento del Poder de Veto.

Como se ha dicho a lo largo del documento, el Poder de Veto plantea que cuando los jugadores con veto son numerosos, tienen distancias ideológicas importantes entre ellos, y cuando estos son cohesionados, es imposible hacer desviaciones al *statu quo*. Del mismo modo, cuando se invierte el sentido de las variables, es decir, cuando los jugadores con veto son escasos, sus posiciones ideológicas se asemejan y no son cohesionados, se da el escenario propicio para que el establecedor de la agenda pueda transformar el *statu quo*.

En este orden de ideas, se puede decir que las diferencias fundamentales que explicarían el éxito y el fracaso de uno y otro alcalde en la Reforma Administrativa presentada son: (1) la posición que el mandatario capitalino, entendido como establecedor de la agenda por ser quien propone la reforma, tomó frente al tipo de relación que tendría con el Concejo Distrital; (2) las distancias ideológicas que se

presentan entre los actores que intervienen en el trámite de la Reforma Administrativa: Alcalde y Concejo; y (3) la cohesión que presentaron dichos actores en el manejo de las relaciones interinstitucionales.

Contexto

La propuesta de Reforma Administrativa presentada por Antanas Mockus tuvo por objeto reorganizar toda la estructura del distrito a través de la creación de secretarías grandes que reagruparían las 64 entidades del distrito que a la fecha ejercían funciones. El propósito de la reforma era adaptar la estructura administrativa distrital a los cambios culturales, políticos, económicos, etc. que experimentó la ciudad desde 1977 cuando se fijó la estructura vigente en el 2003, eliminar la duplicidad de funciones de algunas entidades y simplificar los procesos internos de gestión y propiciar la transparencia entre la administración y los ciudadanos. (CCV, 2003 p.5)

En octubre del 2002 cuando la reforma fue presentada por primera vez por la administración de Mockus se proponía la creación de 20 secretarías, sin embargo, la novena y última versión entregada por el alcalde a mediados de septiembre del 2003 que acogía todas las propuestas de los concejales, propuso la creación de 10 sectores generales cada uno liderado por una secretaría que reagrupara las funciones de todas las entidades del distrito. Estas secretarías eran: General, Gobierno, Hacienda, Planeación y Competitividad, Educación, Salud, Bienestar Social, Cultura y Deporte, Movilidad y Espacio Público y Hábitat.

Si bien la reforma fue presentada en octubre del 2002, sólo pudo ser debatida a profundidad hasta los primeros meses del 2003, con la presentación del Proyecto de Acuerdo 116 del 2003. A sabiendas que había poco tiempo para discutirla, pues el período constitucional de la alcaldía de Mockus finalizaba en ese año, los concejales de la comisión de Gobierno, encargados de debatirla en primera

instancia, solicitaron la intervención de los 64 jefes de las entidades distritales que debían exponer las implicaciones y beneficios de la reforma para la ciudad. Sólo en estas intervenciones el Concejo dispuso de 19 sesiones para que finalmente los ponentes Alfonso Prada, Pedro Rodríguez, Lariza Pizano, Darío Angarita, Marino Bravo y Antonio Galán presentaran ponencia positiva, los últimos tres pertenecientes a la Alianza por Bogotá. Los concejales Prada, Rodríguez, Pizano, Angarita y Bravo presentaron ponencia positiva unificada y el concejal Galán radico ponencia independiente. Sin embargo la iniciativa, en su novena versión, terminó siendo archivada sin si quiera ser aprobada por la comisión de Gobierno. Una de las principales preocupaciones que expresaban los concejales para obstruir la aprobación de la Reforma Administrativa era la de no entender cómo se iban a fusionar tantas entidades del distrito sin reducir personal administrativo, como lo sostenía el alcalde.

Por su parte, la Reforma Administrativa propuesta por la administración de Luis E. Garzón fue presentada en el segundo semestre del 2006 mediante el Proyecto de Acuerdo 261. La reforma, al igual que la del ex alcalde Antanas Mockus, tenía como objeto *“la fusión y creación de algunas entidades del Distrito mediante una reorganización funcional alrededor de sectores que permitiera una mayor coordinación interinstitucional y evitara la duplicidad de funciones y responsabilidades”* (CCV, 2006, p. 6).

No obstante, la iniciativa de Luis E. Garzón planteaba algunas modificaciones en comparación con la presentada por su antecesor. Entre las nuevas modificaciones que proponía Garzón se destacaba la de integrar a las entidades distritales en doce sectores y no en diez como lo proponía Mockus, conservar los fondos de Vigilancia y Seguridad y el Financiero Distrital de Salud, entre otras. (Ver Anexo #6)

Los ponentes del Proyecto de Acuerdo 261 fueron los concejales Edgar Sánchez, Soledad Tamayo y Darío Cepeda. Los primeros dos cabildantes hacían parte de la

coalición que respaldaba al gobierno, mientras que Cepeda era parte de la oposición. Los cabildantes Cepeda y Sánchez rindieron ponencia positiva mientras que la concejala Tamayo presentó ponencia negativa. Durante la discusión y presentación de las ponencias los concejales expresaron su inconformismo por la carencia de estudios que sustentaran la necesidad y pertinencia de las reformas presentadas y no estaban seguros de la legalidad de las mismas. Adicionalmente, evidenciaron su preocupación por el sostenimiento financiero de mediano y largo plazo y sobre la situación laboral de los funcionarios que hacían parte de las entidades distritales que fusionarían. (CCV, 2006, p. 7).

El Concejo dispuso de 18 sesiones, entre la Comisión de Gobierno y la Plenaria, para discutir la reforma y, a pesar de tener algunas modificaciones, más de forma que de fondo, con respecto a la reforma presentada por Mockus, fue aprobada el 27 de Noviembre del 2006.

Papel del establecedor de la agenda

La administración de Antanas Mockus se caracterizó por respetar la independencia de los poderes públicos locales. Desde su posesión aseguró que no habría acuerdos privados con los concejales, ni concesiones burocráticas a cambio de votos, también indicó que la transparencia en la gestión pública estaría orientada por la búsqueda del bien colectivo y que esta postura iba a ser el motor de su administración. Entre tanto, la administración de Luis Eduardo Garzón prefirió negociar o transar con el Concejo, incentivó procesos de negociación con el cuerpo colegiado, asegurando que era la mejor forma de llevar las relaciones interinstitucionales con esta corporación.

Como se indicó en el capítulo primero, Tsbelis (2002) indica que entre los actores con poder de veto hay uno que tiene una ventaja importante en la pretensión de modificar el *statu quo*: el establecedor de la agenda. El establecedor de la agenda

es quien presenta la propuesta inicial de políticas que buscan modificar el *statu quo*, es decir, es el actor que hace el primer movimiento en el proceso y se dice que tiene una ventaja sobre los demás porque de acuerdo a su propuesta los demás actores con veto tendrán que fijar una posición, sin importar que sus propuestas no estén dentro del marco de la presentada por el establecedor de la agenda. En el análisis interinstitucional entre el Alcalde y el Concejo, el establecedor de la agenda es el Alcalde pues es quién fija la propuesta y hace el primer movimiento para que el Concejo decida si aprobarla o no.

En cuanto al proceso de Reforma Administrativa adelantada por Mockus y Garzón se dijo que, a pesar de algunas diferencias más de forma que de fondo, la propuesta presentada por ambos alcaldes es en esencia la misma. Sin embargo, la postura de los dos alcaldes fue radicalmente opuesta y esto disminuyó la ventaja de Mockus como establecedor de la agenda. Con respecto a esto, la teoría del Poder de Veto indica que la ventaja del establecedor de la agenda decrece a medida que la estabilidad política crece y ésta a su vez aumenta cuando las diferencias ideológicas entre los actores con poder de veto son mayores. Mientras que Mockus decidió ser independiente en el manejo de las relaciones con el Concejo, la estabilidad política aumentaba dificultando la posibilidad de reformar el *statu quo*, y en sentido contrario cuando Garzón resolvió conciliar con la Corporación pública sus probabilidades de modificar el *statu quo* aumentaron. Tsebelis (2002) afirma que *“tan sólo sobreviven las propuestas localizadas centralmente”* (p. 81) argumentando que la ventaja del establecedor de la agenda es importante en la medida que éste presente una propuesta deseable no sólo para él sino para los jugadores con veto, pues se asume que como actores racionales solo aceptarán las soluciones que prefieran sobre el *statu quo*.

Composición Ideológica

En cuanto a las distancias ideológicas que presentaron los jugadores con veto intervinientes en el trámite de la Reforma Administrativa de Mockus y Garzón, es importante analizar el proceso mediante el cual los alcaldes se posesionaron como tal.

La forma como Antanas Mockus se convierte en alcalde de Bogotá marcó de alguna manera el distanciamiento ideológico y la falta de reconocimiento político por parte del Concejo Distrital frente a las políticas presentadas al cabildo durante todo el período constitucional del alcalde. Cuando Antanas Mockus decidió aspirar a la alcaldía de Bogotá, se presentó ante la opinión pública como un candidato independiente, y en función de esto Mockus creó su propio movimiento ciudadano recolectando más de 80 mil firmas. El movimiento ciudadano fue nombrado Movimiento Visionarios y presentó candidatos a varias alcaldías y concejos municipales, entre estos al Concejo de Bogotá. Sin embargo, el 10 de agosto del 2000, cuando Mockus se perfilaba como uno de los candidatos fuertes para ocupar su lugar en el Palacio de Liévano, el Consejo Nacional Electoral (CNE) le negó el aval a su movimiento argumentando que 37 mil de las 80 mil firmas presentadas a la Registraduría Nacional tenían inconsistencias legales. (*El Tiempo*, 2000a, [en línea]). A pesar de esto, Antanas Mockus contó con el aval de la Alianza Social Indígena (ASI) y se pudo registrar como candidato a la alcaldía que finalmente ganó.

Es así como el candidato independiente consigue la alcaldía más que por el trabajo de la maquinaria política de un partido político, por la buena imagen que representaba y por el respaldo de los bogotanos a las propuestas que presentaba. No obstante, dicho respaldo no se extendió al Concejo Distrital, donde tal vez le hiciera falta representación partidaria para generar mayor peso político en sus iniciativas presentadas a la corporación.

Por el contrario, Luis Eduardo Garzón ganó las elecciones para la alcaldía de Bogotá respaldado por el aval del Partido Polo Democrático Independiente que representaba ideológicamente a la izquierda. El trabajo de la maquinaria política

del Polo fue importante en tanto que no sólo fue elegido su candidato a la alcaldía sino que también logró ser el partido con más curules dentro del cabildo distrital con 8, las mismas que el Partido Liberal. Esto le permitió al alcalde electo poder contar con representación y peso político en la corporación pública, peso que se acentuó rápida y radicalmente con la primera alianza que se dio en el Concejo, entre las bancadas del Partido Liberal y el Polo Democrático Independiente. (*El Tiempo*, 2003b, [en línea])

Como se había explicado, el alcalde de Bogotá hace las veces del establecedor de la agenda pues es quien hace el primer movimiento dentro del juego político interinstitucional al presentar propuestas de “tómalo o déjalo” al Concejo Distrital. Se había dicho también que el establecedor de la agenda tiene una ventaja sobre el resto de jugadores con veto pues delimita las propuestas tendiendo a favorecer unos resultados sobre otros. En este orden de ideas, Tsebelis (2002) plantea dos escenarios frente a los cuales el establecedor de la agenda o bien puede tomar mayor beneficio de su posición o prácticamente pierde cualquier ventaja respecto a los demás jugadores con veto.

El primer escenario ocurre cuando el establecedor de la agenda puede ubicar la agenda de propuestas en un punto central entre las preferencias de los jugadores con veto, en ese sentido *“la importancia del establecimiento de agenda aumenta mientras más centralmente ubicado se encuentre el establecedor de la agenda”*(Tsebelis, 2006, p.46) Este escenario se presentó en la relación política de Luis Eduardo Garzón con el Concejo y favoreció los intereses del alcalde, que al contar con el respaldo mayoritario de la corporación, consiguió que su agenda de propuestas estuviese ubicada siempre en el centro ideológico de los cabildantes.

El segundo escenario sucede cuando aumentan los jugadores con veto o cuando las distancias entre ellos aumentan, generando que la ventaja del establecedor de la agenda se debilite. El Poder de Veto plantea que entre más separados estén los jugadores con veto hay menos posibilidades de cambiar el *statu quo* porque va a ser más difícil ubicar una propuesta en el centro de preferencias de los jugadores.

Tal escenario fue el que enfrentó Antanas Mockus, quien encontró un Concejo disperso, que no se identificaba con las políticas del alcalde y que actuaba más por la conveniencia de la situación que por comportamientos elocuentes que respetaran las bancadas o las alianzas programáticas; *Cuando no hay posibilidad de cambio, no importa para nada quién controle la agenda.* (Tsebelis, 2006, p. 46)

Cohesión de coaliciones

Finalmente, la cohesión interna de las coaliciones formadas en el Concejo Distrital tuvo particularidades que hay que entender para determinar la pertinencia explicativa y analítica que tiene el enfoque de Poder de Veto en el análisis del trámite de la Reforma Administrativa dentro de las relaciones interinstitucionales de Bogotá.

La composición del Concejo Distrital para el período 2001 – 2003 reflejó una diversidad de partidos y movimientos políticos importantes. En total fueron 15 partidos y movimientos políticos que obtuvieron al menos un escaño en el cuerpo colegiado pero solo 2, que ocupaban más de una curul (Partido Popular Colombiano y Dejen Jugar al Moreno), ingresaron como bancada en la coalición mayoritaria Alianza por Bogotá, los otros partidos se fragmentaron entre quienes hicieron parte de la coalición opositora y quienes no fijaron una postura clara frente a la administración distrital. Adicionalmente, la coalición no fue cohesionada a lo largo del período. Como se mencionó anteriormente, en la toma de algunas decisiones importantes para el Concejo, como por ejemplo la elección de las mesas directivas, algunos concejales miembros de la Alianza se separaron de la coalición para votar autónomamente. Esto produjo que las distancias ideológicas dentro del cabildo distrital aumentarán y en consecuencia que la pretensión de Mockus por buscar la aprobación de sus proyectos se enredará. Lowell (citado en Tsebelis 2006) afirma que “cuanto mayor sea el número de grupos discordantes que formen la mayoría, más difícil será la tarea de complacerlos a todos, y más débil e inestable será la posición del gabinete”. (p. 284)

En cambio, la forma como se organizó el Concejo para el periodo 2004 – 2007 fue distinta. A pesar de conformarse por 16 partidos y movimientos políticos -1 más que el período anterior-, las 12 bancadas de los partidos que hicieron parte de la coalición mayoritaria ingresaron en su totalidad. Además, las decisiones que los concejales de la coalición tomaron para la elección de mesas directivas siempre fueron unificadas; durante los cuatro años del período constitucional del Concejo Distrital, las mesas directivas estuvieron compuestas por cabildantes miembros de la coalición; este comportamiento se extendió a las decisiones de los concejales frente a las iniciativas de Garzón, que tendieron siempre a respetar la coalición mayoritaria. (Ver Anexo #7) Esta conducta de los concejales pudo ser motivada por la Ley de Bancadas promulgada en el 2003 desde el Congreso de la Republica que obligaba a los cabildantes a actuar en bancadas a menos de acudir a razones de conciencia para no hacerlo. Sin embargo, se puede decir que la ley no tuvo el alcance que pretendían los legisladores nacionales dentro del Concejo Distrital, pues ese comportamiento solo se evidenció en las decisiones de los cabildantes en torno a iniciativas del alcalde, en las decisiones tomadas frente a proyectos presentados por los concejales no se reflejó tal comportamiento.

En este sentido es importante recordar la clasificación de jugadores con veto que propone la teoría de Poder de Veto y que fue enunciada en el primer capítulo. Esta teoría clasifica los actores entre jugadores con veto institucionales y partidarios. Los primeros son aquellos actores que determina la ley y los segundos son generados por el juego político que se presente. En las relaciones interinstitucionales bogotanas, los actores institucionales son el Alcalde, el Concejo y las bancadas porque son los que determina la ley, y los jugadores partidarios son las coaliciones que se forman dentro del Concejo pues son producto del sistema y del juego político que se presenta de acuerdo a cada contexto y situación particular. Además de esto, la teoría sugiere que es importante saber quién es el jugador con veto real, es decir, cual fue el jugador -

institucional o partidario- que prevaleció y que determinó la dinámica del juego político.

Como se ha explicado, el comportamiento del Concejo Distrital durante las administraciones de Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón, respetó más las alianzas esporádicas formadas entre concejales de distintos partidos en torno a su posición frente a las políticas del alcalde, que a las mismas bancadas. Aunque tal comportamiento fue menos sólido en la administración de Mockus, en donde la alianza mayoritaria estuvo cerca de disolverse por la incoherencia en las decisiones de sus integrantes, que en el gobierno de Garzón en donde la coalición fue más cohesionada y estuvo compuesta por bancadas y no por concejales aislados, la tendencia siempre fue respetar la agenda que estableciera la coalición. En conclusión se puede decir que en la relación interinstitucional dada entre el Concejo Distrital y los alcaldes Mockus y Garzón, el jugador con veto real fue la coalición, es decir, el jugador que se formó a partir del juego político presentado.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan los hallazgos producidos a lo largo de la investigación con el propósito de comprobar la obtención de los objetivos formulados al principio del documento y, en definitiva, para poder aprobar o refutar la hipótesis enunciada en la introducción. En este sentido, se presentará un hallazgo por cada capítulo, a excepción del capítulo tres en donde se enunciará un hallazgo por cada una de las variables desarrolladas en dicho capítulo.

El enfoque de elección racional y la teoría de las relaciones intergubernamentales planteada por Miller & Moe, ofrecen un marco teórico y analítico adecuado para estudiar y comprender las relaciones interinstitucionales entre el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor, como cabeza de gobierno de la ciudad. Miller & Moe plantean que las relaciones entre el órgano legislativo y los burócratas miembros del ejecutivo son equitativas, ya que la pasividad o actividad de la legislatura depende de la forma como estén institucionalizadas sus relaciones con la burocracia y sería erróneo pensar que en la relación propuesta hay ventajas instauradas para unos u otros como lo asumen Niskanen y Mcnollgast.

El aparato institucional y legal que rige a Bogotá le otorga facultades al Concejo Distrital para conocer el desempeño del alcalde y sus dependencias. El Concejo cuenta con facultades normativas y de control político que le permiten tener acceso a información veraz y confiable sobre el funcionamiento burocrático. Del mismo modo, la corporación pública bogotana está organizada por comisiones especializadas en cada uno de los temas a los que pueden referirse las propuestas de los burócratas y cada una de ellas es la encargada de autorizar y supervisar los proyectos que se presenten. Estos procesos permiten a los legisladores conocer el verdadero rendimiento de las dependencias burocráticas. Asumir esto implicaría entender la relación Concejo – gobierno distrital, como una relación equitativa, en tanto que los concejales están avalados por la ley para

pedir información a las dependencias del gobierno distrital sobre el estado de sus políticas, proyectos y finanzas. En definitiva, esto le permite a los legisladores verificar previamente el estado de la administración central y en torno a ello actuar con mayor poder de negociación, asumiendo un rol activo en la relación.

Además de la estructura institucional y legal de Bogotá, la teoría de Poder de Veto ofrece mecanismos y variables para comprender la relación interinstitucional que se presenta entre el Concejo y el alcalde mayor.

Conocer la posición que tomaron los alcaldes (establecedores de la agenda) frente al manejo de la relación que iba a sostener con el cabildo distrital es importante para analizar el resultado opuesto de las reformas presentadas por Mockus y Garzón. La teoría de Poder de Veto le otorga una ventaja a quién hace la propuesta pues a partir de ésta los demás actores tendrán que fijar una posición sin importar que sus propuestas no estén dentro del marco de la presentada por el establecedor de la agenda. Sin embargo, tal ventaja decrece en la medida en que aumenten las distancias ideológicas entre los actores. En este sentido, el gobierno de Antanas Mockus se basó en respetar la independencia y la autonomía de los poderes públicos locales para manejar las relaciones interinstitucionales entre el Concejo y la administración distrital. Por su parte, la administración de Luis Eduardo Garzón prefirió negociar con el Concejo asegurando que era la forma más adecuada de llevar las relaciones con la corporación pública de elección popular. Es así como la postura de Mockus se alejó ideológicamente del Concejo, reduciendo así las posibilidades de que le aprobaran sus iniciativas, mientras que la posición de Garzón se acercó más a los intereses de los cabildantes que supieron que sus propuestas iban a ser atendidas por el alcalde en un proceso de negociación, generándose el escenario propicio para que fueran aprobados los proyectos de iniciativa del gobierno distrital. En conclusión, la ventaja del establecedor de la agenda es importante en la medida que éste presente una propuesta deseable no sólo para él sino para los jugadores con veto, pues se

asume que como actores racionales solo aceptarán las soluciones que prefieran sobre el *statu quo*.

En cuanto a las distancias ideológicas que presentaron los jugadores con veto intervinientes en el trámite de la Reforma Administrativa de Mockus y Garzón, se puede concluir que la forma como los alcaldes llegaron al poder y la forma como se compuso el Concejo Distrital para los períodos de sus administraciones, perjudicó las posibilidades del primero y favoreció las del segundo en aspirar a la aprobación de la reforma administrativa presentada por ambos al cabildo distrital. Antanas Mockus llegó a la alcaldía con la ayuda de partido Alianza Social Indígena (ASI), quien le dio el aval a pocos meses de llevarse a cabo las elecciones y como resultado de esto Mockus ganó las votaciones más por la buena imagen que representaba que por el trabajo de la maquinaria política de la ASI. La ASI no obtuvo ninguna curul en el Concejo y por ende el ex alcalde no contó con peso político en el cabildo que le ayudará a persuadir a los cabildantes a aprobar la reforma administrativa.

Entre tanto, Luis Eduardo Garzón llegó a la alcaldía de Bogotá respaldado por el partido Polo Democrático Independiente, quien para el periodo de la administración de Garzón obtendría 8 curules, siendo el partido con más representación en el Concejo, junto con el Partido Liberal con igual número de escaños. Este escenario, sumado a la coalición formada entre los cabildantes del Polo con los del Partido Liberal, le dio a Garzón la fuerza política necesaria dentro del Concejo para que fuese aprobada la reforma administrativa.

La teoría de Poder de Veto afirma que entre más separados estén los jugadores con veto hay menos posibilidades de cambiar el *statu quo* porque va a ser más difícil ubicar una propuesta en el centro de preferencias de los jugadores.

Finalmente, respecto a la cohesión que presentaron el alcalde y los concejales en el manejo de las relaciones interinstitucionales se puede concluir que durante la administración de Antanas Mockus, el comportamiento de la Alianza por Bogotá,

coalición mayoritaria que ejerció oposición al gobierno de Mockus y que se conformó por concejales de distintos partidos más que por bancadas, no fue cohesionada y se fragmentó en repetidas ocasiones. Esto produjo que la pretensión del alcalde por buscar la aprobación de la reforma administrativa se complicara. Como se argumentó en el tercer capítulo entre más discordantes conformen la mayoría, más difícil será complacerlos a todos.

En cambio, el comportamiento de la coalición mayoritaria que se conformó durante la administración de Luis E. Garzón, fue más cohesionada, se conformó por bancadas de partidos y no por concejales aislados, y actuó unida en cuanto a proyectos presentados por el alcalde se refiere. Este comportamiento le dio grandes posibilidades a Garzón, para que la reforma administrativa presentada por su gobierno fuera aprobada.

En definitiva, en la relación interinstitucional dada entre el Concejo Distrital y los alcaldes Mockus y Garzón, el jugador con veto real, es decir, el jugador que prevaleció y que determinó la dinámica y el resultado del juego político, fue la coalición.

Para concluir, hay que indicar que la investigación adelantada en el presente documento afirma o comprueba la hipótesis propuesta, la cual afirma que: la ideología política de los concejales y del Alcalde, la posición del alcalde frente al cuerpo colegiado y la cohesión que estos demuestren dentro de la dinámica del sistema político bogotano, son variables que pueden incidir significativamente en las decisiones que tomen los cabildantes sobre las propuestas presentadas por los alcaldes, incluso, más allá de lo que pueda incidir el contenido de la propuesta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, Decreto No. 440 de 2001, Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, Bogotá, 2001.
- *Cambio*, (2007, 13 de diciembre). “De: Lucho, Para: Sammy. Consejos del Alcalde saliente para su reemplazo”, núm. 754, [en línea], disponible en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/754/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-3857368.html, recuperado: 10 de marzo de 2012.
- *El Tiempo* (2000a, 10 de agosto) “Antanas Mockus sin partido” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1219187>, recuperado: 5 de abril de 2012
- — (2000b, 19 de diciembre) “Crean coalición en el Concejo” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1216945>, recuperado: 10 de abril de 2012.
- — (2001a, 15 de enero) “Mockus pone reglas de juego al Concejo” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-650561>, recuperado: 10 de abril de 2012.
- — (2001b, 20 de enero), “La Tabla de Mockus” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-640450>, recuperado: 10 de abril de 2012.
- — (2001c, 2 de febrero), “Surge una nueva coalición” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-607900>, recuperado: 10 de abril de 2012.
- — (2003a, 2 septiembre), “La gran reforma de Bogotá” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1021749>, recuperado: 10 de abril de 2012.

- (2003b, 23 de noviembre), “Lucho Garzón se cuida la espalda” [en línea], disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1021270>, recuperado: 15 de abril de 2012
- Lozada, R. y Casas, A. (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez García, Ó. (2008), *Cuatro años de trabajo en el Concejo de Bogotá 2004-2007*, Bogotá, Gente Nueva Editorial.
- Mockus, A. (2004), *La démocratie en Amérique latine: un renouvellement du personnel politique? Ampliación de los modos de hacer política*. Science Po (2004), en línea, disponible en <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai05/artcrb.pdf>, recuperado: 10 de mayo de 2012.
- Programa Concejo Cómo Vamos [CCV], (2003). *¡Y arrancó la campaña!*, Bogotá, CCV.
- — (2005), *Evaluar el desempeño de líderes políticos, un gran reto*, Bogotá, CCV.
- — (2006), *Las dificultades de reorganizar la casa*, Bogotá, CCV.
- Shepsle, K. y Boncheck, M. (2005). *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*. México, Santillana.
- Silva Negrinis, A. (2009), *Bogotá, de la construcción al deterioro*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- Tsebelis, G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Anexos

Anexo #1: Composición del Concejo Distrital para el período 2001 - 2003

Concejales	Partido/Movimiento Político
Darío Angarita Medellín	Partido Liberal
Carlos Báez * (Mauricio Guerrero López)	Partido Liberal
Ángel Custodio Cabrera Báez	Partido Liberal
Jairo Enrique Calderón Carrero	Partido Liberal
William David Cubides *(Maria Lozano)	Partido Liberal
Leo Cesar Diago Casasbuenas	Partido Liberal
Jorge Duran Silva *(Alonso Ospina)	Partido Liberal
Antonio Galán Sarmiento	Partido Liberal
Germán García Zacipa	Partido Liberal
Jorge Lozada Valderrama	Partido Liberal
Francisco Martínez Vargas	Partido Liberal
Germán Olano *(Armando Gutiérrez G.)	Partido Liberal
Hernando Alfonso Prada Gil	Partido Liberal
Maria Clara Ramírez Ferro *(Jairo Barros)	Partido Liberal
Maria Victoria Vargas Silva	Partido Liberal
Marino Bravo Aguilera *(Miguel Díaz)	Partido Conservador
Lilia Camelo Chávez *(Giovanni Torres)	Partido Conservador
Severo Correa Valencia *(José Orlando G.)	Partido Conservador
Luis Arturo Martínez Quiroga	Partido Conservador
Flavio Maya *(José Juan Rodríguez)	Partido Conservador
Omar Mejía Báez	Partido Conservador
Francisco Noguera Rocha	Partido Conservador
Alejandro Ortiz Pardo	Partido Conservador
Judy Pinzón Pinzón *(José Casas)	Partido Conservador
Soledad Tamayo Tamayo	Partido Conservador
José Abel Valoyes Chaverra	Partido Conservador
Samuel Arrieta Buelvas *(Martha Cadena)	Convergencia Ciudadana
Álvaro Páez Flores	Independiente
Juan Carlos Flores Arcila *(Lariza Pizano)	Movimiento Nueva Colombia
Pedro A. Rodríguez Tobo	Visionarios
Fernando López Gutiérrez	Movimiento Cívico Independiente
David Luna Sánchez	Fuerza Progresista (Liberal-Conservad-Cambio Radi)
Jorge Salamanca Cortes	Movimiento Ciudadano
Luis Felipe Barrios Barrios	Partido Nacional Cristiano
Colin Crawford	Movimiento Unión Cristiana
Carlos Baena López	MIRA
Luis Eduardo Díaz Chaparro	Partido Popular Colombiano
Hipólito Moreno Gutiérrez	Partido Popular Colombiano
Fabiola Posada Pinedo	Partido Popular Colombiano
Victor Mayorga *(Reinaldo Martínez)	Dejen Jugar al Moreno
Carlos Moreno de Caro *(Carlos Pérez)	Dejen Jugar al Moreno
Mario Upegui Hurtado *(Héctor Bermúdez)	Unión Patriótica

* Concejales que ocuparon la curul luego de la renuncia o salida de los titulares.

Fuente: elaboración propia basada en documentos Concejo Cómo Vamos

Anexo # 2: Composición Concejo Distrital para el período 2004-2007

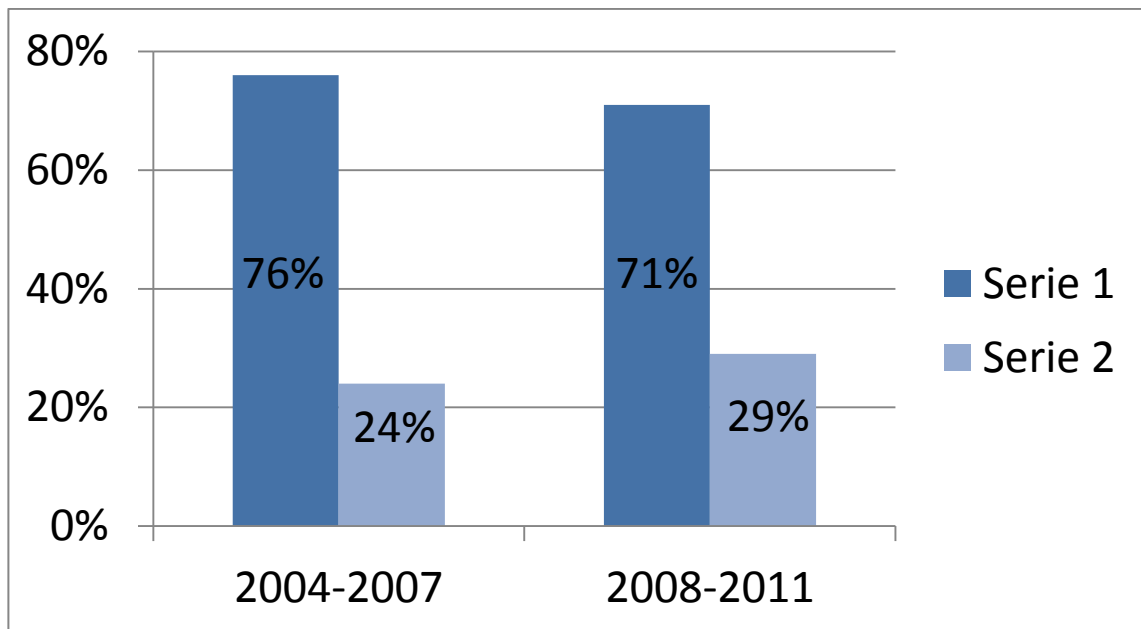
Concejal	Partido/Movimiento Político
Leo Diago Casasbuenas	Partido Liberal
Jorge Durán Silva	Partido Liberal
Antonio Galán Sarmiento	Partido Liberal
Germán García Zacipa	Partido Liberal
Armando Gutiérrez González	Partido Liberal
María Ramírez Fierro	Partido Liberal
Jorge Salamanca Cortés	Partido Liberal
María Silva * (Ángela Benedeti)	Partido Liberal
Álvaro Argote Muñoz	Polo Democrático Independiente
Ati Qigua* (Wilson Duarte)	Polo Democrático Independiente
Carlos de Roux	Polo Democrático Independiente
Bruno Díaz Obregón	Polo Democrático Independiente
Alejandro Martínez Caballero	Polo Democrático Independiente
Fernando Rojas	Polo Democrático Independiente
Carlos Romero Jiménez	Polo Democrático Independiente
Orlando Santiesteban	Polo Democrático Independiente
Severo Correa Valencia	Bancada Origen Conservador
Omar Báez Mejía	Bancada Origen Conservador
José Rodríguez Rico	Movimiento Nacional
Francisco Noguera Rocha	Movimiento Nacional
Soledad Tamayo Tamayo	Movimiento Nacional
Hipólito Moreno Gutiérrez	Equipo Colombia
Fernando López * (José Materon)	Equipo Colombia
Guillermo Villate Supelano	Equipo Colombia
Dario Cepeda Peña	Cambio Radical
Guillermo Cortés Castro	Cambio Radical
Susana González Roncancio	Cambio Radical
María Nieto* (Carlos Ferreira)	Cambio Radical
Juan Sánchez * (Cristina Plazas)	Cambio Radical
Mario Suárez Melo* (Álvaro Mejía)	Cambio Radical
Ángel Cabrera * (Jairo Rodríguez)	Por la Bogotá que Queremos
Jilma Jiménez González	Por la Bogotá que queremos
David Luna * (Lariza Pizano)	Por la Bogotá que queremos
Alfonso Prada Gil* (Jorge Lozada)	Por la Bogotá que queremos
Yamile Medina	Partido Colombia Democrática
Mario Pinedo * (Emel Rojas)	Partido Colombia Democrática
Luis Díaz Chaparro* (Hugo Patiño)	Dejen Jugar al Moreno
Isaac Moreno de Caro	Dejen Jugar al Moreno
Guillermo Fino Salgado	Movimiento Unámonos con Fino
Carlos Baena López	MIRA
Luis Olivárez	Viva Colombia
Samuel Arrieta * (Edgar Sánchez)	Convergencia Ciudadana
Gustavo Páez Merchán	Unión Cristiana
Orlando Parada Díaz	Vamos Colombia
María Tovar Rodríguez	Movimiento Nacional Cristiano

* Concejales que ocuparon la curul luego de la renuncia o salida de los titulares.

Fuente: elaboración propia basada en documentos Concejo Cómo Vamos

Anexo #3: Coalición vs. Oposición

COALICIÓN vs OPOSICIÓN



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Gráfico elaborado por Martínez (2008)

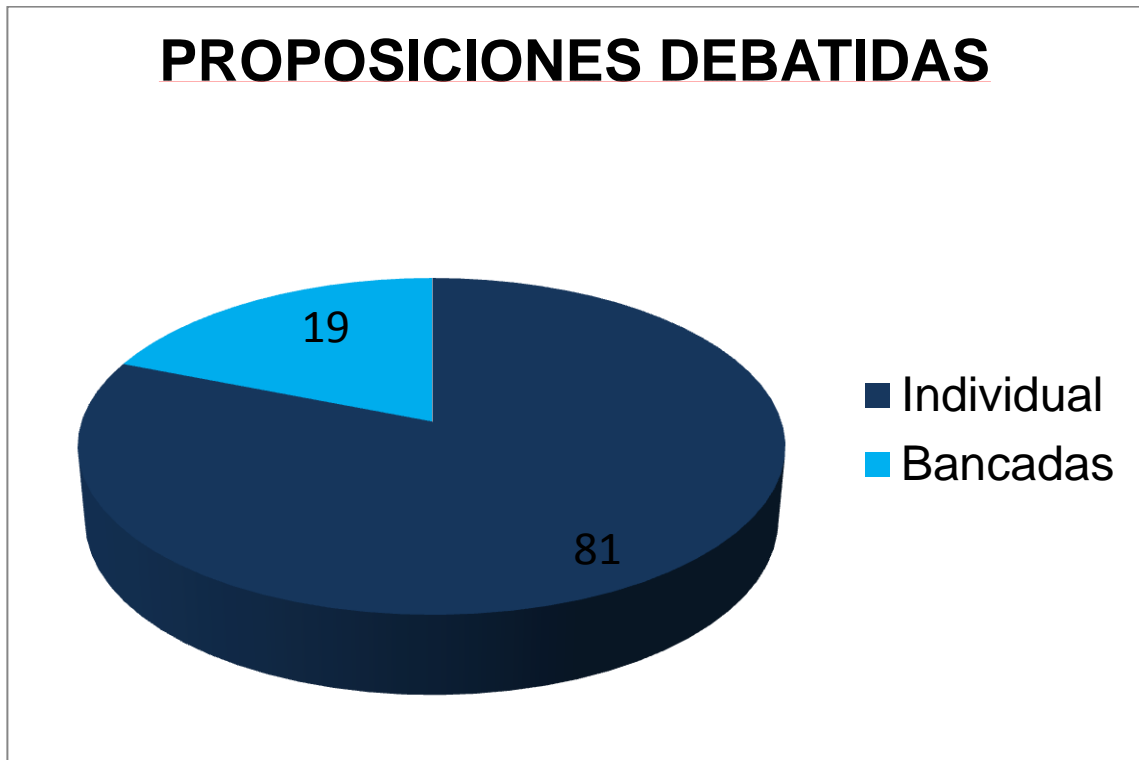
Anexo #4: Composición de mesas directivas por partido (2004-2007)

MESAS DIRECTIVAS POR PARTIDO

PERIODO	PREFERENCIA	COMISION		
		Plan	Gobierno	Presupuesto
2004	Polo Democrático	Movimiento Nacional	Partido Liberal	Convergencia Ciudadana
2005	Equipo Colombia	Polo Democrático	Dejen Jugar al Moreno	Partido Liberal
2006	Partido Liberal	Colombia Democrática	Partido Conservador	Polo Democrático
2007	Vamos Colombia	Partido Liberal	Polo Democrático	Equipo Colombia
2008	Partido de la U	Partido Liberal	Partido Conservador	Polo Democrático

Fuente: Concejo de Bogotá. Elaborado por Martínez (2008)

Anexo #5: Propositiones debatidas en el Concejo Distrital (2004 – 2007)



N= 90

Fuente: Tomado de Martínez (2008)

Anexo #6: Reforma Administrativa Distrital presentada por Luis Eduardo Garzón

Reforma Administrativa Distrital

Acuerdo 257 / 06

<p>Sector Gestión Pública</p>	<p>Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia</p>	<p>Sector Hacienda</p>	<p>Sector Planeación</p>
<p>Integrado por: -Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá Soporte Técnico: -Departamento Administrativo del Servicio Civil</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Gobierno Soporte Técnico: -Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP -Cuerpo Oficial de Bomberos</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Hacienda</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Planeación (3)</p>
	<p>Entidades Adscritas: -Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (1) -Fondo de Prevención y Atención Emergencias FOPAE -Fondo de Vigilancia y Seguridad</p>	<p>Entidades Adscritas: -Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2) -Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) (4) Entidad Vinculada: -Lotería de Bogotá</p>	
<p>Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo</p>	<p>Sector Educación</p>	<p>Sector Salud</p>	<p>Sector Integración Social</p>
<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Desarrollo Económico</p>	<p>Integrado por: -Secretaría de Educación del Distrito</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Salud</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Integración Social (6)</p>
<p>Entidades Adscritas: -Instituto para la Economía Social-IPES (5) Entidad Vinculada: -Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región</p>	<p>Entidades Adscritas: -Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico-IDEP Ente Universitario Autónomo: -Universidad Distrital Francisco José de Caldas</p>	<p>Entidades Adscritas: -Fondo Financiero Distrital de Salud -22 Hospitales</p>	<p>Entidad Adscrita: -Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud-IDIPRON</p>
<p>Sector Cultura, Recreación y Deporte</p>	<p>Sector Ambiente</p>	<p>Sector Movilidad</p>	<p>Sector Hábitat</p>
<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (7)</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Ambiente (9)</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital de Movilidad</p>	<p>Integrado por: -Secretaría Distrital del Hábitat</p>
<p>Entidades Adscritas: -Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD -Orquesta Filarmónica de Bogotá -Instituto Distrital de Patrimonio Cultural-IDPC (8) -Fundación Gilberto Alzate Avendaño Entidad Vinculada: -Canal Capital</p>	<p>Entidad Adscrita: - Jardín Botánico "José Celestino Mutis"</p>	<p>Entidades Adscritas: -Instituto de Desarrollo Urbano-IDU -Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT -Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (10) Entidades Vinculadas: -Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. -Terminal de Transportes S.A.</p>	<p>Entidades Adscritas: -Caja de Vivienda Popular -Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (11) Entidades Vinculadas: -Empresa de Renovación Urbana -Metrovivienda -Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá Entidades con vinculación especial: -Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. -Empresa de Energía de Bogotá S.A.</p>

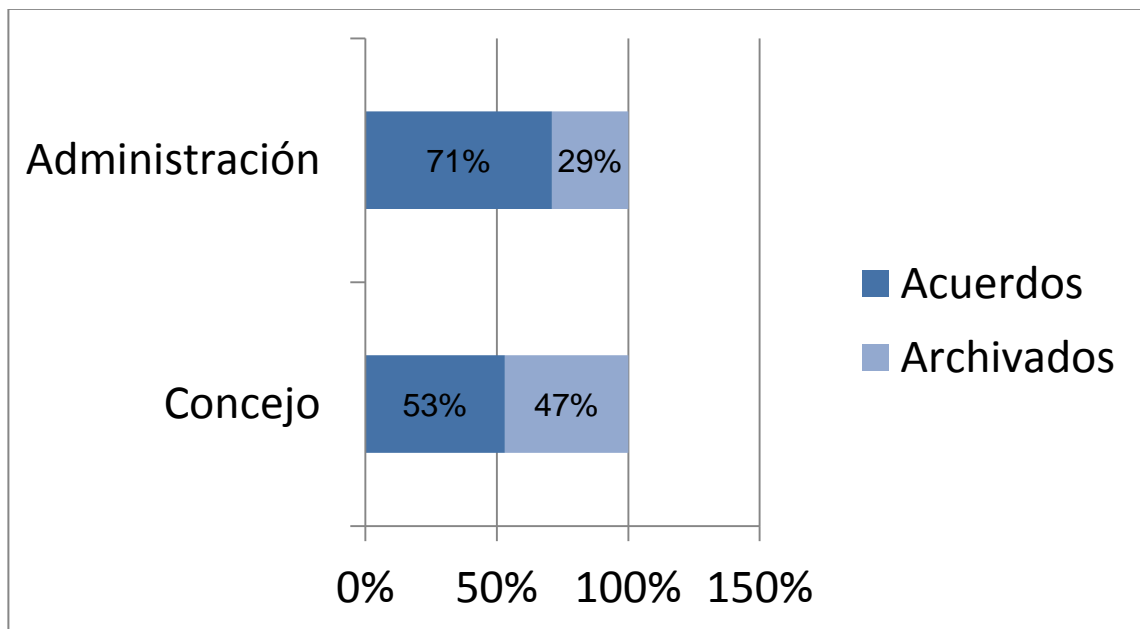
- (1) Antes. Departamento Administrativo de Acción Comunal
- (2) Antes. Departamento Administrativo de Catastro Distrital
- (3) Antes. Departamento Administrativo de Planeación
- (4) Antes. Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI
- (5) Antes. Fondo de Ventas Populares
- (6) Antes. Departamento Administrativo de Bienestar Social
- (7) Antes. Instituto Distrital de Cultura y Turismo
- (8) Antes. Corporación la Candelaria
- (9) Antes. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA
- (10) Antes. Secretaría de Obras Públicas
- (11) Antes. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP

Elaborado por: Portal Bogotá

Fuente: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Elaborado por: Portal Bogotá

Anexo #7: Conclusión proyectos de acuerdo debatidos

CONCLUSIÓN PROYECTOS DE ACUERDO DEBATIDOS



Fuente: Concejo Cómo Vamos. Elaboración Martínez (2008)