

LA CONFORMACIÓN DE BANCADAS REGIONALES. El caso de Bogotá y sus relaciones con el Congreso de la República

Por Fernando Giraldo, David Osorio Tamayo y José Daniel López*

Recibido:
D 02 M 02 A 09

Aprobación interna:
D 22 M 03 A 09

Resumen

El artículo estudia la dinámica de las relaciones entre el Legislativo y el Distrito Capital a partir de un análisis de las dificultades normativas y políticas que se presentan para la conformación de bancadas legislativas regionales, que permitan fortalecer las relaciones entre el poder Ejecutivo local y el Congreso de la República. En el caso concreto de Bogotá D.C. la estructuración y consolidación de una bancada regional y la implementación de una agenda legislativa enfrenta limitaciones institucionales, dadas por la Ley de Bancadas; materiales, como consecuencia de la ubicación y posición de los congresistas de la ciudad en las comisiones del Congreso y su dominio político de los temas de la agenda; y políticas, determinadas por la postura ideológica y la pertenencia partidista de los legisladores, las prioridades legislativas del Gobierno Nacional y los contextos electorales. En este escenario se hace necesaria la articulación entre los diferentes niveles del poder político, con el fin de aunar esfuerzos que permitan construir agendas comunes que orienten la acción de lo público en beneficio de la población.

Palabras clave

Bancada regional, legislativo, ejecutivo, Administración Distrital, Bogotá D.C.

Abstract

In this article the relationship between Legislative power and City's government is reviewed. This analysis is centered on normative and political difficulties to gain regional legislative supporters to strength relationships between local executive powers and the Congress. In the case of Bogotá D.C., local

El presente artículo fue presentado en el Primer Congreso de Ciencia Política Bogotá 2008, organizado por la Asociación Colombiana de Ciencia Política los días 30 de septiembre al 4 de octubre.

* **Fernando Giraldo, David Osorio Tamayo y José Daniel López**

fgiraldo@ean.edu.co

Fernando Giraldo es Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad EAN; David Osorio está vinculado a la Vicepresidencia de la República en los proyectos de cooperación internacional sobre Derechos Humanos y José Daniel López es asesor en el Congreso de la República de Colombia. El artículo es un producto del Observatorio de Asuntos Políticos de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá.

La conformación de bancadas...

supporters and a legislative agenda face institutional limitations in terms of the structure and consolidation. These limitations are due to the Supporters Act and due to city congress members' location inside Congress comities, where their political power over the agenda determines ideological postures according to parties, government priorities and electoral terms. These different political power levels should; then, articulate their work. They should join efforts that allow common agendas to be generated so that public action is oriented towards people.

Keywords

Regional supporters, legislative power, City Hall Administration, Bogotá D.C.

Las relaciones entre las diferentes ramas del poder público en Colombia, están cada vez más condicionadas por el creciente régimen presidencialista. Este hecho, ha profundizado la relación desigual del ejecutivo con los otros poderes (legislativo y judicial) que trató de evitar la Constitución de 1991 y ha producido un cambio en las relaciones entre las ramas del poder público, fortaleciendo al Congreso y creando condiciones para un eficaz y efectivo ejercicio del control político (Ungar, 2003). Así mismo, ha conducido al establecimiento de una relación jerárquica, sustentada en una fuerte estructura vertical con los diferentes niveles institucionales, entre ellos, gobernaciones, alcaldías, asambleas y concejos.

Esta situación ha condicionado directa o indirectamente la dinámica de las relaciones entre las principales instituciones de las ramas del poder, y entre éstas y los poderes ejecutivos y los cuerpos colegiados del nivel local. Es así, como un poder ejecutivo cada vez más fortalecido incide en el modo en que el Congreso de la República se relaciona con el nivel regional y municipal (quienes son núcleos de su poder electoral y beneficiarios directos de la representatividad); y en las relaciones entre gobiernos departamentales y locales.

Aunque normativamente se han establecido las bases para la consolidación de la descentralización administrativa y sobre todo para la desconcentración política, otorgando mayor autonomía al poder local, existen prácticas y vacíos legales que dificultan el desarrollo e institucionalización de mecanismos formales de relacionamiento entre los diferentes niveles del poder público, que eviten esa relación dependiente y en ocasiones sumisa de lo local hacia lo nacional. Situación que ha conducido a que estas relaciones, inherentes y de ocurrencia permanente en el sistema político, transcurran muchas veces bajo parámetros informales que no garantizan la transparencia en la gestión pública y que pueden ir en contra de los intereses de la ciudadanía.

En este escenario se hace necesaria la articulación entre los diferentes niveles del poder político, con el fin de aunar esfuerzos que permitan construir agendas comunes que orienten la acción de lo público en beneficio de la población. Esto, bajo criterios de responsabilidad hacia el ciudadano. Así, las relaciones entre los diferentes niveles del poder, deben estar guiadas por acciones y estrategias construidas de forma común y apoyadas en preceptos normativos que contribuyan a la institucionalización de las prácticas bajo

las cuales se desarrollan.

Es este contexto, resulta importante estudiar la dinámica de las relaciones entre el Legislativo y el Distrito Capital, a partir de un análisis de las dificultades normativas y políticas que se presentan para la conformación de bancadas legislativas regionales, que permiten fortalecer las relaciones entre el poder Ejecutivo local y el Congreso de la República, para de esta forma, construir y promocionar una agenda legislativa de interés para el Distrito Capital, coadyuvando en la ejecución del plan de gobierno local y dando respuesta a los intereses del elector.

Esta ponencia parte de un interés por estudiar, desde la ciencia política, la experiencia que desde la Administración Distrital de Bogotá se ha presentado en el manejo de sus relaciones políticas con el Congreso de la República y por proponer mecanismos que permitan consolidar una bancada regional para Bogotá.

A partir de un enfoque de análisis sistémico puede decirse que el sistema político Distrital está inscrito en un ambiente compuesto por otros sistemas que lo influyen y con los cuales debe relacionarse a través de diversos tipos de transacciones (Easton, 1973). Estas le permiten generar y recibir demandas y respuestas creadas a partir de su interacción interinstitucional, bajo un marco normativo que condiciona su comportamiento.

Las relaciones de las ramas del poder público, y en el caso de nuestro interés de la Rama Legislativa con el Ejecutivo Distrital, se desarrollan bajo la interacción de instituciones: organizaciones formales y reglas y procedimientos informales que estructuran su comportamiento (Steinmo, Telen y

Longstreth, 1992) y generan dinámicas que dan explicación a su manera de relacionarse.

Dentro de las organizaciones formales se identifican aquellas que forman parte de la estructura administrativa Distrital, conformada por doce sectores que agrupan entidades y dependencias bajo criterios temáticos específicos;¹ el Congreso de la República (Cámara de Representantes y Senado); el Ejecutivo Nacional (quién como se explicará más adelante incide directamente en las relaciones entre estos dos niveles); y los partidos y movimientos políticos. Como reglas formales que contextualizan y condicionan el funcionamiento de estas relaciones se encuentran principalmente la Constitución Nacional, el Decreto Ley 1421 de 1993 –Estatuto Orgánico de Bogotá D.C –, la Ley 974 de 2005 – Ley de Bancadas – y la normatividad local (Decretos y acuerdos distritales).

En cuanto a las reglas y procedimientos, que de manera informal inciden y en ocasiones condicionan el comportamiento de las relaciones Alcaldía Mayor – Congreso, se encuentran las prácticas e intereses políticos de los individuos y colectividades que hacen parte de estas instituciones, sus preceptos ideológicos, su cercanía o lejanía con la Administración Distrital y la influencia que por diferentes medios, políticos o económicos, pueda tener el Gobierno Nacional sobre los demás actores y sobre sus decisiones. La dinámica de la complejidad de las relaciones entre las ramas del poder no debe partir únicamente del estudio de las reglas formales (como las electorales) y del efecto que éstas tengan

¹ Estos sectores son: Gestión Pública; Gobierno, Seguridad y Convivencia; Hacienda; Planeación; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Educación; Salud; Integración Social; Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente; Movilidad y Hábitat.

La conformación de bancadas...

en el funcionamiento del Congreso, debe tenerse en cuenta la existencia e interacción de reglas internas que condicionan su comportamiento y que determinan el carácter de las leyes (Bejarano, 2002).

En este contexto institucional se llevan a cabo las relaciones políticas del Congreso de la República y la Administración de Bogotá. Sin embargo, vale la pena aclarar que estas se desarrollan bajo el marco de un sistema de gobierno presidencialista, en el cual el Ejecutivo tiene ciertos poderes sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones. Es así, como a través de sus redes partidistas y de otros mecanismos de gestión con las corporaciones de elección popular, puede influir sobre estos diferentes niveles del poder (Congreso de la República, Concejo Distrital); determinando en mayor o menor medida y de forma benéfica o perjudicial, las relaciones políticas entre ellos y la Administración de la ciudad.

Desde la alcaldía de Antanas Mockus,² la Administración Distrital viene avanzando de forma permanente en el fortalecimiento de sus relaciones con el Congreso de la República. Esta consolidación se ha dirigido al establecimiento de mecanismos formales que sustenten y fortalezcan esas relaciones a través de la institucionalización de mecanismos, estrategias y acciones que le permitan al Distrito influir en la formulación de las leyes y defender los intereses permanentes de la ciudad más allá de las consideraciones partidistas de carácter temporal.

Sin embargo, lograr este propósito no es una tarea fácil y en repetidas ocasiones las oportunidades y ame-

nazas que representan las iniciativas legislativas para el Distrito implican, para su promoción u obstaculización, un trabajo conjunto con el poder legislativo. Es fundamental que la ciudad cuente con una bancada legislativa regional, bajo la cual se cohesione a los congresistas electos por la ciudad, en este caso para el periodo 2006-2010, que apoye la construcción de una agenda legislativa estratégica para Bogotá. (Por congresistas electos por Bogotá se entiende a los 18 representantes a la Cámara por la ciudad y a los Senadores que obtuvieron el mayor porcentaje de su votación en la ciudad)³ y que pueda contribuir en la defensa de los intereses de la ciudad en debates de control político.

No obstante, la estructuración y consolidación de esta bancada regional y la implementación de una agenda legislativa para Bogotá enfrenta limitaciones institucionales, dadas por la Ley de Bancadas; materiales, como consecuencia de la ubicación y posición de los congresistas de la ciudad en las comisiones del Congreso y su dominio político de los temas de la agenda; y políticas, determinadas por la postura ideológica y la pertenencia partidista de los legisladores, las prioridades legislativas del Gobierno Nacional y los contextos electorales.

Limitaciones Institucionales

La Reforma Política de 2003 y la Ley 974 de 2005 –Ley de Bancadas– buscaron estimular la conformación de grupos disciplinados y coherentes de congresistas, diputados, concejales y ediles en torno a bancadas partidistas. Así, el Artículo 1º de la Ley de Bancadas establece que, obligatoriamente, los miembros de una corpo-

² Inicialmente a través del Equipo de Relaciones Alcaldía-Nación (ERAN) y actualmente por medio de la Dirección de Seguimiento y Análisis Estratégico (DSAE), dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno.

³ La existencia de una bancada regional, evitaría la utilización de mecanismos informales de negociación individual como el lobby o cabildero, que generan costos adicionales para la Administración.

ración pública elegidos por el mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada. Adicionalmente, señala que ningún miembro de una corporación pública puede pertenecer a más de una bancada.

Lo anterior prueba el énfasis que estas reglas de juego han puesto en las instituciones partidistas. Sin embargo, las alianzas o acuerdos interpartidistas, entre congresistas, diputados, concejales o ediles, en torno a factores geográficos, religiosos, étnicos o de género, continúan siendo viables políticamente a pesar de que la legislación actual no permite hablar técnicamente de bancadas no partidistas.⁴ En consecuencia, la Ley de Bancadas abre la puerta para la actuación individual cuando éstas autónomamente así lo decidan⁵ o en todos los casos que puedan argumentarse como asuntos de conciencia.⁶ En estas circunstancias, los miembros de corporaciones públicas, al no quedar sujetos a las disposiciones de su partido, quedan en libertad para cumplir los compromisos adquiridos en sus alianzas o acuerdos interpartidistas.

De esta forma, se deja abierta la opción para la conformación de bancadas más allá de las partidistas, como es el caso de las bancadas regionales, que puedan convertirse en espacios de articulación de propuestas dirigidas a la defensa de los intereses de un territorio en particular, en res-

⁴ La Ley de Bancadas, al no definir formas de actuación para bancadas no partidistas – en forma de coaliciones –, puede conducir a una desinstitucionalización del nuevo régimen de funcionamiento del Congreso, ya que, probablemente, las bancadas temáticas y regionales terminarán actuando con base en elementos y criterios no institucionales y en competencia con las disposiciones de la Ley de Bancadas, haciendo frágil el impacto de las mismas y la capacidad efectiva de los partidos en el poder legislativo.

⁵ Las bancadas podrían tomar decisiones en bloque, a menos que éstas mismas decidan dejar a sus miembros en libertad de actuar individualmente. Igualmente, pueden no actuar en bloque cuando haya empate al interior de la bancada.

⁶ Los criterios y mecanismos empleados por las bancadas para definir su actuación deberán ser establecidos por los partidos respectivos mediante sus estatutos, especialmente en lo que atañe a los asuntos que se consideren de conciencia.

puesta al compromiso que el elegido tiene frente a una masa de electores específica. Las bancadas regionales deben ser más que coaliciones coyunturales de parlamentos de una misma región, pues su adecuado y coordinado funcionamiento depende, en gran medida, de su institucionalización y de su actuación permanente. En el caso del Distrito Capital esta actuación no coyuntural permitiría además de reaccionar conjuntamente, legisladores y Alcaldía, ante propuestas legislativas y de control político de impacto para la ciudad, desarrollar un trabajo propositivo que propenda por dar solución a problemas locales que deben ser reglamentados desde lo nacional y facilitar la ejecución del plan de gobierno local.

Si bien las posibilidades creadas por la Ley de Bancadas pueden favorecer la promoción de intereses regionales o temáticos, vale la pena preguntarse si su recurrente utilización supone un riesgo muy alto para la vigencia del régimen de bancadas establecido por la Ley 974 de 2005. Sin embargo, es preciso aclarar que la coexistencia permanente de bancadas regionales y de partido no son dos hechos excluyentes. Primero, porque la vigencia de las bancadas partidistas no se vería amenazada por la existencia o no de una figura semejante, pues además de estar reguladas por la ley y por los estatutos de los partidos y movimientos políticos, su existencia debe ser garantizada por la puesta en práctica y adopción de esa figura por los partidos y por las corporaciones. Segundo, porque las bancadas regionales no son figuras de oposición a los intereses partidistas sino, por el contrario, oportunidades para impulsar al interior de los partidos intereses individuales que representan beneficios

La conformación de bancadas...

para una región (especialmente en la Cámara de Representantes).

¿Se encontraría entonces la bancada regional en medio de los intereses individuales del congresista y del condicionamiento que como miembro de un partido o movimiento tiene éste de actuar bajo la bancada partidista? La respuesta sería afirmativa, en la medida que el congresista como actor individual tiene intereses y restricciones particulares que responden principalmente a aspectos electorales y políticos. Estos intereses pueden primar en el momento de tomar decisiones y acciones, pero estarían condicionados por las directrices de bancada partidista, que condicionan su actuar de acuerdo a las reglas establecidas por la Ley y las regulaciones internas del partido. Es precisamente este aspecto donde la adopción de un compromiso regional, puede conducir a una negociación política en la cual se logre promover, dentro de la bancadas partidistas, los intereses regionales e individuales.

Limitaciones Materiales

Las limitaciones materiales para estructurar y consolidar una bancada regional de Bogotá e implementar una agenda legislativa para la ciudad, están dadas por dos aspectos: en primer lugar, por la ubicación y posición de los congresistas de la ciudad en las comisiones constitucionales del Congreso, y en segundo lugar, por el dominio político que los congresistas tengan de los temas de la ciudad.

La viabilidad de un proyecto de ley o de acto legislativo beneficioso para una región o las implicaciones de un debate de control político, no dependen exclusivamente del tamaño de la representación parlamentaria de la zona, de la calidad de sus miembros o

de la coherencia que exista entre ellos. La ubicación de senadores y representantes electos por determinada región en las comisiones constitucionales permanentes, así como el control jerárquico que ejerzan sobre sí mismas, determinan mayores o menores probabilidades de éxito en la defensa de los intereses regionales.

Así mismo, el apoyo a temas que son prioritarios para el Distrito en el Congreso de la República, requiere del concurso de parlamentarios que estén motivados por los tópicos prioritarios de la agenda legislativa de la ciudad, que estén ubicados en las comisiones constitucionales más pertinentes y que comprendan y se comprometan políticamente con los temas promovidos.

Los congresistas de la ciudad, es decir los 18 Representantes a la Cámara elegidos por Bogotá y un total de 16 Senadores cuya votación más alta se concentró en la capital,⁷ conforman un grupo heterogéneo en relación con su filiación partidista, convicciones ideológicas, relaciones con el Gobierno Nacional, relaciones con la Administración Distrital, intereses, compromisos, bases electorales y redes políticas.

Cabe esperar que el nivel de concentración territorial de las votaciones de cada Senador determine, junto a otros factores, el grado de compromiso de cada uno de los parlamentarios con la defensa de los intereses de la ciudad y posibilite su actuación como bancada regional. De los 16 senadores de Bogotá, uno (1) alcanzó más del 50% de su votación en la ciudad en la ciudad y nueve (9) más obtuvieron en la capital una participación superior al 25% del total de su votación nacional.

7 Para el caso de las listas al Senado sin voto preferente, se tienen en cuenta los resultados electorales del total de la lista.

Tabla 1. Concentración territorial de las votaciones de los senadores electos por Bogotá período 2006-2010

Senador	Total Nacional	Votación Bogotá	% Votación Bogotá
Claudia Rodríguez -Partido Cambio Radical-	57.871	30.165	52,12%
Jesús Antonio Bernal -Polo Democrático Alternativo-	23.850	11.738	49,2%
Samuel Benjamín Arrieta -Convergencia Ciudadana-	24.306	11.705	48,16%
Gina María Parody -Partido de la U-	87.297	41.606	47,66%
Martha Lucía Ramírez -Partido de la U-	68.405	32.104	46,93%
Jairo Clopatofsky -Partido de la U-	56.457	24.216	48,89%
Gustavo Francisco Petro -Polo Democrático Alternativo-	143.443	53.930	41,1%
Efraín Torrado -Partido de la U-	41.243	12.584	31,17%
Cecilia Matilde López -Partido Liberal Colombiano-	32.558	9.823	30,17%
Gloria Inés Ramírez -Polo Democrático Alternativo-	35.589	9.219	30,17%
Piedad Esneda Córdoba -Partido Liberal Colombiano-	42.904	10.329	24,07%
Jaime Dussán -Polo Democrático Alternativo-	47.233	10.963	23,2%
Jorge Enrique Robledo -Polo Democrático Alternativo-	80.969	18.023	22,6%
Alexandra Moreno ⁸ -Movimiento MIRA-	237.512	52.461	22,09%
Manuel Antonio Virgüez ⁹ -Movimiento MIRA-	237.512	52.461	20,09%
Jorge Eliécer Guevara -Polo Democrático Alternativo-	26.665	4.337	16,4%

Esto indica que la mayoría de los senadores electos por la ciudad podrían percibir una rentabilidad electoral significativa en la defensa de los intereses de la ciudad y hacer visible su responsabilidad con los electores. Esto resulta especialmente válido si se consideran los casos de los senadores Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Alexandra Moreno Piraquive

de MIRA y de Jorge Enrique Robledo del PDA, quienes, pese a haber obtenido menos de la cuarta parte de sus votos en la ciudad, alcanzaron en ésta votaciones netas muy altas: 52.461 y 18.023 votos, respectivamente.

⁸ Datos correspondientes a la votación de la lista, que no incluía la opción 9 de voto preferente. (Notas 8 y 9 ibidem)

¹⁰ Esta lista incluía a Germán Vargas Lleras quién obtuvo la votación más alta en la ciudad. Sin embargo, debido a su retiro fue reemplazado por la senadora Elsa Gladys Cifuentes quién obtuvo la mayoría de su votación en el departamento de Risaralda.

Tabla 2. Senadores electos por Bogotá que podrían hacer parte de la Bancada Regional ¹⁰

Nombre	Partido o Movimiento	Comisión Constitucional
Samuel Benjamín Arrieta Buelvas	Partido Convergencia Ciudadana (uribista no oficial)	Comisión Séptima
Jesús Antonio Bernal Amorocho	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Séptima
Jairo Clopatofsky Ghisays	Partido de la U (uribista oficial)	Comisión Segunda (Vicepresidente)
Piedad Esneda Córdoba Ruíz	Partido Liberal Colombiano (oposición)	Comisión Séptima
Jaime Dussán Calderón	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Tercera

Nombre	Partido o Movimiento	Comisión Constitucional
Jorge Eliécer Guevara	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Sexta
Cecilia Matilde López Montañó	Partido Liberal Colombiano (oposición)	Comisión Segunda
Alexandra Moreno Piraquive	Movimiento MIRA (independiente)	Comisión Segunda
Gina María Parody D'Echeona	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Primera
Gustavo Francisco Petro Urrego	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Primera
Martha Lucía Ramírez de Rincón	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Segunda
Gloria Inés Ramírez Ríos	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Séptima
Jorge Enrique Robledo Castillo	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Quinta
Claudia Rodríguez de Castellanos	Partido Cambio Radical (uribista oficial)	Comisión Séptima
Efraín Torrado García	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Sexta
Manuel Antonio Virgüez Piraquive	Movimiento MIRA (independiente)	Comisión Cuarta

La información referente a este grupo de senadores puede ser analizada a partir de la correspondencia entre su ubicación y participación en las comisiones¹¹ constitucionales del Congreso, los temas de interés para Bogotá en las comisiones y los temas de trabajo de los senadores de la ciudad integrantes de cada comisión. *Sigue en la página 102*

¹¹ Estos temas fueron definidos por la Dirección de Seguimiento y Análisis Estratégico de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Tabla 3. Correspondencia entre participación de los senadores de Bogotá en las comisiones constitucionales temas de interés de Bogotá y temas de trabajo de los senadores de la ciudad integrantes de cada comisión ¹² (ver nota página 100)

Comisión	Senadores electos por Bogotá	Participación Partidista	Temas de interés de Bogotá en la Comisión	Temas de trabajo de Senadores de Bogotá integrantes de la Comisión
Comisión Primera	3 Senadores (15,78% de la comisión)	<ul style="list-style-type: none"> - Partido Convergencia Ciudadana (1) - Partido Social de Unidad Nacional (1) - Partido Democrático Alternativo (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma del sistema electoral para Bogotá - Reforma administrativa del Distrito Capital (Estatuto orgánico de Bogotá) 	<ul style="list-style-type: none"> - Samuel Benjamín Arrieta (Convergencia Ciudadana): Educación, Salud, servicios públicos - Gina Parody (Partido de la U): Niñez, política de paz, sistema electoral. - Gustavo Petro (Polo Democrático Alternativo): Derechos humanos, liquidación o venta de entidades públicas, política de paz, régimen tributario, seguridad social

Continua...

Comisión	Senadores electos por Bogotá	Participación Partidista	Temas de interés de Bogotá en la Comisión	Temas de trabajo de Senadores de Bogotá integrantes de la Comisión
Comisión Segunda	4 senadores (30,77% de la Comisión)	- Partido Social de Unidad Nacional (2) - Movimiento MIRA (1) - Partido Liberal Colombiano (1)	- Tratados de Libre Comercio	- Jairo Clopatofsky (Partido de la U): Fuerza pública, seguridad y defensa, sistema electoral. - Cecilia López (Partido Liberal): Desarrollo económico, generación de empleo, lucha contra la pobreza. - Alexandra Moreno (MIRA): Familia, niñez, Rama Legislativa, temas de género. - Martha Lucía Ramírez (Partido de la U): Capital social, certidumbre económica, seguridad y defensa.
Comisión Tercera	1 senador (6,67% de la Comisión)	- Polo Democrático Alternativo (1)	-Transferencias -Ciudad-región	- Jaime Dussán (Polo Democrático Alternativo): Política de paz, Presupuesto General de la Nación, régimen tributario.
Comisión Cuarta	1 senador (6,67% de la Comisión)	- Movimiento MIRA (1)	- Presupuesto	-Manuel Antonio Virgüez (MIRA): No se tiene información
Comisión Quinta	1 senador (7,69% de la Comisión)	- Polo Democrático Alternativo (1)	- Medio ambiente	- Jorge Enrique Robledo (Polo Democrático Alternativo): Comercio exterior, hidrocarburos, temas agropecuarios, vivienda.
Comisión Sexta	2 senadores (15,38% de la Comisión)	- Partido Social de Unidad Nacional (1) - Polo Democrático Alternativo (1)	- Movilidad - Ciudad-región	- Jorge Eliécer Guevara (Polo Democrático Alternativo): Educación pública. - Efraín Torrado (Partido de la U): Generación de empleo, nutrición.
Comisión Séptima	4 senadores (28,57% de la Comisión)	-Polo Democrático Alternativo (2) -Partido Cambio Radical (1) -Partido Liberal Colombiano (1)		- Jesús Antonio Bernal Amorcho (Polo Democrático Alternativo): Carrera administrativa, régimen laboral, seguridad social. - Piedad Córdoba (Partido Liberal): Derechos de minorías, empleo, seguridad social, temas de género. - Gloria Inés Ramírez (Polo Democrático Alternativo): Educación pública, temas de género. - Claudia Rodríguez (Partido Cambio Radical): Creación de empresa, familia, generación de empleo, temas de género.

La conformación de bancadas...

La tabla ilustra que, si se logra una actuación como bancada, las iniciativas legislativas y de control político de interés de Bogotá que sean tramitadas en las comisiones Primera, Segunda y Séptima del Senado tendrán mayores probabilidades de éxito en razón a la participación de los senadores de la ciudad en dichos órganos, que corresponden al 15,78%, 30,77% y 28,57% de cada una de las comisiones, respectivamente.

Al considerar los temas de interés de Bogotá presentados en la tabla, se en-

cuentra que la representación de la capital en el Senado en las comisiones Primera y Segunda, tiene la mayor responsabilidad política frente al éxito de una Agenda legislativa de Bogotá, más aún cuando la actual mesa directiva de la Comisión Segunda tiene como Vicepresidente al Senador Jairo Clopatofsky.

En contraste, si bien la Comisión Séptima de Senado cuenta con una representación significativa de parlamentarios de la ciudad, los temas de

¹² La información referente a los temas de trabajo de los senadores tiene como fuente el Proyecto Votebien, el Programa Congreso Visible y las páginas Web de los Congresistas.

¹³ El representante Juan Manuel Hernández reemplazado al fallecido José Fernando Castro Caicedo.

¹⁴ A la fecha de elaboración de esta ponencia no se tiene información respecto a quién sería el reemplazo de la fallecida Representante Sandra Ceballos.

Tabla 4. Representantes a la Cámara por Bogotá que podrían hacer parte de la Bancada Regional ¹³

Nombre	Partido o Movimiento	Comisión Constitucional
Luis Felipe Barrios Barrios	Partido Cambio Radical (uribista oficial)	Comisión Segunda
Wilson Alfonso Borja Díaz	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Tercera
Ángel Custodio Cabrera Báez	Partido Cambio Radical (uribista oficial)	Comisión Tercera
Juan Manuel Hernández	Partido Cambio Radical (uribista oficial)	Comisión Sexta
Sandra Rocío Ceballos Arévalo ¹⁴	Partidos Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Primera
Lucero Cortés Méndez	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Quinta
Gloria Stella Díaz Ortiz	Movimiento MIRA (independiente)	Comisión Cuarta
Simón Gaviria Muñoz	Movimiento Por el País que Soñamos (uribista oficial)	Comisión Primera
David Andrés Luna Sánchez	Movimiento Por el País que Soñamos	Comisión Primera
Carlos Germán Navas Talero	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Primera
Germán Alonso Olano Becerra	Partido Liberal Colombiano (oposición)	Comisión Primera
Pablo Enrique Salamanca Cortés	Partido Liberal Colombiano (oposición)	Comisión Segunda
Luis Enrique Salas Moisés	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Tercera
Rubén Darío Salazar Orozco	Partido Convergencia Ciudadana (uribista no oficial)	Comisión Cuarta

Tabla 4. Continuación

Nombre	Partido o Movimiento	Comisión Constitucional
Venus Albeiro Silva Gómez	Polo Democrático Alternativo (oposición)	Comisión Séptima
Fernando Eustacio Tamayo Tamayo	Partido Conservador Colombiano (uribista oficial)	Comisión Tercera
Nicolás Uribe Rueda	Partido Social de Unidad Nacional (uribista oficial)	Comisión Primera
Germán Varón Cotrino	Partido Cambio Radical (uribista oficial)	Comisión Primera

trabajo de estos no guardan una correspondencia sustancial con los de interés de la ciudad.

Llama la atención que las comisiones Tercera y Sexta de Senado, pese a estudiar temas que pueden ser prioritarios para la ciudad, no cuenten con una representación significativa de senadores de Bogotá. Igualmente, se muestra que los temas de interés para la ciudad ubicados en las comisiones Primera y Segunda de Senado, además de contar con el respaldo potencial de un número importante de congresistas de la ciudad, pueden ser promovidos eficazmente por varios congresistas cuyos temas de trabajo coinciden significativamente con los temas prioritarios de la Agenda Legislativa de Bogotá, que serían eventualmente estudiados en sus respecti-

vas comisiones.¹⁵

Por su parte, las comisiones Tercera y Quinta de Senado, pese a contar cada una con un solo Senador de Bogotá, ofrecen condiciones de viabilidad legislativa para las iniciativas a favor de la capital gracias a la coincidencia de los temas prioritarios de la ciudad con los temas de trabajo de los senadores Jaime Dussán y Jorge Enrique Robledo. Finalmente, preocupa que los senadores de Bogotá presentes en la Comisión Sexta no tengan entre sus especialidades aquellos temas de interés prioritario para la ciudad que

¹⁵ Gina Parody y Gustavo Petro en la Comisión Primera, y Cecilia López, Alexandra Moreno y Martha Lucía Ramírez en la Comisión Segunda.

¹⁶ La información referente a los temas de trabajo de los representantes tiene como fuente el Proyecto Votobien, el Programa Congreso Visible y las páginas Web de los Congresistas.

¹⁷ A la fecha de elaboración de esta ponencia no se tiene información respecto a quién sería el reemplazo de la fallecida Representante Sandra Ceballos.

Sigue en la página 105

Tabla 5. Correspondencia entre participación de los Representantes por Bogotá en las comisiones constitucionales temas de interés de Bogotá y temas de trabajo de los representantes de la ciudad integrantes de cada comisión ¹⁶

Comisión	Representantes por Bogotá	Participación Partidista	Temas de interés de Bogotá en la Comisión	Temas de trabajo de Representantes por Bogotá integrantes de la Comisión
Comisión Primera	7 representantes (20% de la Comisión)	<ul style="list-style-type: none"> - Partido Social de Unidad Nacional (2) - Por el País que Soñamos (2) - Partido Cambio Radical (1) - Partido Liberal Colombiano (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma del sistema electoral para Bogotá. - Reforma administrativa del Distrito Capital (Estatuto Orgánico de Bogotá). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sandra Rocío Ceballos ¹⁷ (Partido Social de Unidad Nacional): Relaciones internacionales, seguridad social, temas de género. - Simón Gaviria (Por el País que Soñamos): Estructura orgánica de Bogotá, medio ambiente, niñez, reforma urbana, seguridad urbana.

La conformación de bancadas...

Tabla 5. Continuación

Comisión	Representantes por Bogotá	Participación Partidista	Temas de interés de Bogotá en la Comisión	Temas de trabajo de Representantes por Bogotá integrantes de la Comisión
		- Polo Democrático Alternativo (1)		- David Andrés Luna (Por el País que Soñamos): Infancia, vivienda, medio ambiente, reforma urbana, seguridad urbana. - Carlos Germán Navas Talero (Polo Democrático Alternativo): Carrera administrativa, estructura orgánica de Bogotá, régimen laboral, seguridad social. - Germán Alonso Olano (Partido Liberal): Servicios públicos. - Nicolás Uribe (Partido Social de Unidad Nacional): Código penal, intereses estratégicos de Bogotá, seguridad y defensa. - Germán Varón (Partido Cambio Radical): Curadurías urbanas, política de paz, sistema electoral.
Comisión Segunda	2 representantes (10,53% de la Comisión)	- Partido Cambio Radical (1) - Partido Liberal Colombiano (1)	- Tratados de Libre Comercio	- Luis Felipe Barrios (Partido Cambio Radical): No se tiene información - Pablo Enrique Salamanca (Partido Liberal): Sistema electoral de Bogotá
Comisión Tercera	4 representantes (13,79% de la Comisión)	- Partido Cambio Radical (1) - Partido Conservador Colombiano (1) - Partido Social de Unidad Nacional (1) - Polo Democrático Alternativo (1)	- Transferencias - Ciudad-región	- Wilson Alfonso Borja (Polo Democrático Alternativo): Estructura orgánica de Bogotá, liquidación o venta de entidades públicas, régimen laboral. - Ángel Custodio Cabrera Báez (Partido Cambio Radical): Educación, familia y niñez, servicios públicos. - Luis Enrique Salas (Partido Cambio Radical): Política monetaria, régimen laboral, vivienda. - Fernando Eustacio Tamayo (Partido Conservador): Desarrollo Económico, régimen tributario, regulación económica.

Tabla 5. Continuación

Comisión	Representantes por Bogotá	Participación Partidista	Temas de interés de Bogotá en la Comisión	Temas de trabajo de Representantes por Bogotá integrantes de la Comisión
Comisión Cuarta	2 representantes (13,33% de la Comisión)	- Convergencia Ciudadana (1) - Movimiento MIRA (1)	- Presupuesto	- Gloria Stella Díaz (MIRA): Educación, estructura orgánica de Bogotá, transporte público, vendedores ambulantes. - Rubén Darío Salazar (Convergencia Ciudadana): Generación de empleo, régimen tributario.
Comisión Quinta	1 representante (5,27% de la Comisión)	- Partido Social de Unidad Nacional (1)	- Medio ambiente	- Lucero Cortés (Partido Social de Unidad Nacional): Temas de género
Comisión Sexta	1 representante (5,55% de la Comisión)	- Partido Cambio Radical (1)	- Movilidad - Ciudad-Región	- Juan Manuel Hernández (Partido Cambio Radical): Vivienda de interés social, reforma urbana.
Comisión Séptima	1 representante (5,27% de la Comisión)	- Polo Democrático Alternativo (1)	- Presupuesto	- Venus Albeiro Silva (Polo Democrático Alternativo): Cultura, estructura orgánica de Bogotá, seguridad social, sistema electoral.

Viene de la 103

serían transmitidos en este órgano legislativo.

Al igual que en el caso de Senado, la información referente a este grupo de representantes puede ser analizada a partir de la correspondencia entre su ubicación y participación en las comisiones constitucionales del Congreso, los temas de interés para Bogotá en las comisiones¹⁸ y sus respectivos temas de trabajo, los cuales pueden dar una guía frente a la posibilidad de su actuación en bancada regional. La tabla ilustra que, en principio, las iniciativas de interés para Bogotá que sean tramitadas en la Comisión Primera cuentan con mayores posibilidades de éxito. No sólo porque el 20% de esta Comisión está integrada por representantes de la Cámara de la capital, sino también porque los

¹⁸ Estos temas fueron definidos por la Dirección de Seguimiento y Análisis Estratégico de la Secretaría Distrital de Gobierno.

congresistas de la ciudad también controlan una porción significativa de esta misma comisión en el Senado de la República. Este hecho hace evidente la importancia que la actuación de representantes y senadores bajo la dinámica de una bancada regional, podría implicar para el éxito de asuntos legislativos de interés para la ciudad.

En segundo renglón, la representación de Bogotá en las comisiones Tercera y Cuarta de Cámara, cercana al 13%, puede suponer ciertas ventajas para el trámite de iniciativas de interés para la capital en estos órganos del Congreso. Por su parte, el peso de los representantes a la Cámara por Bogotá en las comisiones Segunda, Quinta, Sexta y Séptima no es muy significativo. Sin embargo, así como en el Senado, Bogotá cuenta en la Cámara con representación en todas las comisiones constitucionales permanentes.

La conformación de bancadas...

Por otra parte, los temas referentes a la reforma administrativa del Distrito Capital, la reforma del sistema electoral de Bogotá, las modificaciones al régimen de transferencias de la Nación y la creación de una ciudad-región pueden ser promovidas con eficiencia en la Cámara, en razón a la presencia significativa de representantes bogotanos en las comisiones Primera y Tercera.

En síntesis, el perfil temático y la escasa participación de congresistas de la ciudad en las comisiones constitucionales correspondientes de ambas cámaras, marcan muy pocas ventajas para la promoción de los siguientes temas prioritarios para la ciudad que pudiesen ser abordados como temas comunes de una bancada regional: transferencias, movilidad, tratados de libre comercio y medio ambiente.

En contraste, la presencia nutrida de los congresistas de Bogotá en las comisiones primeras de ambas cámaras, así como en la Comisión Segunda del Senado de la República y en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, ofrece condiciones relativamente favorables para que, actuando como bancada, se impulsen iniciativas dirigidas a beneficiar a la ciudad en los temas de reforma a la estructura administrativa del Distrito Capital, reforma al sistema electoral y, en menor medida, conformación de una ciudad-región.

Limitaciones Políticas

Las limitaciones políticas para la conformación de una bancada regional de Bogotá se pueden presentar principalmente como consecuencia de tres factores: las posturas ideológicas, la pertenencia partidista de los congresistas y su cercanía o lejanía con la Administración Distrital: la influen-

cia de las prioridades del Gobierno Nacional sobre la agenda legislativa y sobre los congresistas de su bancada; y el desarrollo de procesos electorales.

En primer término, la disposición de los congresistas a formar parte de una bancada de Bogotá y a promover una agenda legislativa de la ciudad está determinada, entre otros factores, por su cercanía al gobierno Distrital de turno, y por su interés de ser percibidos como cercanos o lejanos a éste. La actual Administración cuenta con los congresistas de Bogotá pertenecientes al Polo Democrático Alternativo, como sus posibles aliados para la creación de una bancada regional, en la medida que estos comparten su filiación partidista con el actual Alcalde Mayor. En menor medida, pueden convertirse en aliados los Congresistas que hacen parte del Partido Liberal y del MIRA, quienes pueden tener una afinidad con los programas y proyectos planteados en el Plan de Desarrollo de la actual Administración; sin embargo, los intereses políticos y electorales individuales de sus Senadores y Representantes pueden ser un limitante para este propósito (especialmente en el caso del movimiento MIRA). Por su parte, aunque varios de los congresistas pertenecientes a los partidos cercanos al uribismo obtuvieron porcentajes importantes de sus votaciones en la ciudad, es posible que como oposición al Gobierno Distrital no posean un interés de acercarse al actual Gobierno de Bogotá, pues sus intereses electorales y su relación con el Ejecutivo Nacional, pueden primar sobre un trabajo colectivo dirigido a satisfacer los intereses de la ciudad.

Justamente las diferencias políticas existentes entre el Gobierno Distrital y algunos Congresistas y su posible preferencia por atender los asuntos

prioritarios para la ciudad de forma individual, se presenta como una limitante para la formación de una bancada regional, que contribuya al mejoramiento y consolidación de relaciones abiertas e institucionalizadas con el Legislativo. Tal es el caso de los Representantes a la Cámara por Bogotá Nicolás Uribe, David Luna y Simón Gaviria.

En segundo lugar, las expectativas de éxito en la conformación de una bancada regional y de promoción de cualquier iniciativa que curse su trámite en el Congreso, están fuertemente condicionadas por las directrices y prioridades del Gobierno Nacional. En primer término, por la estructura del sistema de gobierno colombiano, que como se mencionó anteriormente, hace que el poder Legislativo juegue un papel subsidiario frente al Gobierno Nacional como cabeza del poder Ejecutivo. Y en segundo lugar, por la gran influencia que el Ejecutivo ejerce sobre la agenda legislativa, determinando la prioridad y urgencia de los proyectos de ley y de acto legislativo que se debaten en el Congreso, y la temática, citaciones e invitaciones de los debates de control político.

En este sentido, la dinámica del Legislativo puede verse afectada por el poder político que sobre la Corporación y sus integrantes tenga el Ejecutivo, el cual a través del empleo de sus poderes constitucionales proactivos (poder de decreto) y reactivos (poder de veto) (Mainwaring y Shugart, 1997) y por medio de reglas y procedimientos (como el lobby y prácticas de negociación individual), pueden hacer primar su posición sobre los intereses individuales de los congresistas, limitando la posible conformación de bancadas regionales, al reducir el margen de negociación de estos con las admi-

nistraciones locales.

Ante esta situación, la Administración Distrital (que se encuentra en una relación desigual con el Legislativo –al no poseer poderes constitucionales frente a este– e igualmente frente al Ejecutivo) debe generar mecanismos de negociación dirigidos a entablara relaciones sustentadas en la cooperación técnica y política (dado el caso) que le permitan agrupar a los congresistas de la ciudad bajo una bancada que trabaje en la promoción de una agenda legislativa común.

Finalmente, se puede establecer que los contextos previos a procesos electorales se presentan como una limitante política para la consolidación y especialmente, para la continuidad de las bancadas regionales, pues durante estos periodos se crean dificultades para la implementación de acuerdos interpartidistas. Esto se debe a varias razones: primero, porque estos periodos son especialmente propicios para el surgimiento de fricciones, rivalidades y enfrentamientos entre partidos y dirigentes que se disputan el poder. Segundo, porque el desarrollo de las campañas políticas suele tornar particularmente lento e ineficiente el trabajo en el Congreso. Y tercero, porque los acuerdos por una agenda legislativa para Bogotá pueden ser instrumentalizados con fines netamente electorales por candidatos y partidos que compiten entre sí, sin suscitar con ello compromisos políticos reales frente a determinados intereses de la ciudad.

Conclusiones

La formación y consolidación de bancadas regionales se presenta como una alternativa para que las administraciones del nivel local puedan generar procesos y prácticas institucionalizadas que les permitan promover iniciativas legislativas en beneficio de sus territorios, definiendo conjuntamente con los congresistas de sus regiones, agendas conjuntas dirigidas a dar solución a problemáticas territoriales.

La estructuración y consolidación de estas bancadas, y la creación de agendas legislativas territoriales enfrenta limitaciones institucionales, materiales y políticas, que dificultan su institucionalización y adecuado funcionamiento. Frente a estos posibles riesgos, es necesario que se generen responsabilidades compartidas entre los diferentes actores involucrados en su construcción, sustentadas en su compromiso con la ciudadanía. Por un lado, las administraciones locales deben generar espacios de interacción con los legisladores de sus territorios, en los cuales prime la cooperación técnica. Por otra parte, los Senadores y Representantes a la Cámara, deben comprometerse con los ciudadanos

ante quienes son responsables, e independientemente de su filiación política, trabajar conjuntamente entre ellos y las administraciones locales para impulsar iniciativas en beneficio de la ciudad. Finalmente, la ciudadanía debe generar mecanismos a través de los cuales demande de sus gobernantes acciones conjuntas para dar solución a sus necesidades (accountability social).

En el caso concreto del Distrito Capital, la construcción de una bancada regional enfrenta las dificultades descritas anteriormente; sin embargo, el importante número de congresistas (representantes y senadores elegidos en la ciudad), su perfil temático, el reconocimiento mediático de muchos de estos, y su participación en comisiones constitucionales de ambas cámaras que manejan temas importantes para Bogotá, son una oportunidad para promover conjuntamente los intereses e la ciudad en el Legislativo, a través de una bancada regional que reduzca los costos de la negociación individual y contribuya al mejoramiento e institucionalización de las relaciones Legislativo – Administración Distrital.

Bibliografía

BEJARANO, Ana María et. al. (2002) ¿Qué hace funcionar al Congreso? Una aproximación inicial a las fallas y los aciertos de la institución legislativa. En Estudios Ocasionales, CIJUS. Bogotá: Colciencias, Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho.

COORDINACIÓN DE RELACIONES CON EL CONGRESO. Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. Agenda estratégica para el fortalecimiento de las relaciones políticas con el Congreso de la República.

EASTON, David (1973). Categorías para el análisis sistémico de la política. Universidad de Chicago.

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES – NDI Colombia (2008). Guía práctica sobre régimen de bancadas.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (Eds.) (1997). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS. Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. *Agenda legislativa para Bogotá 2006*.

PROGRAMA CONGRESO VISIBLE. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Disponible en <http://cvisible.uniandes.edu.co>

PROYECTO VOTE BIEN. Disponible en <http://www.votebien.com>

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Resultados de las elecciones para Congreso de la República, periodo 2006 – 2010. Disponible en: <http://registraduria.gov.co>

STEINMO, Sven; TELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (1992). *Structuring politics*. Cambridge University Press.

UNGAR, Elisabeth (2003). *Reforma política para la ampliación de la democracia*. Bogotá: Consejo Nacional Gremial.