

VII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA

Pedro Oswaldo Hernández Santamaría

Universidad de Los Andes

De alcaldes y concejos en una ciudad. Un análisis sobre el Ejecutivo en Bogotá.

Los regímenes democráticos de los países de América Latina se han caracterizado por seguir el modelo presidencialista de Estados Unidos. De esta manera, sus regímenes políticos han planteado un diseño institucional cuya estructura constitucional determina ciertas dinámicas en las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, donde la producción de políticas públicas así como la administración de gobierno estarán caracterizados por un esquema de separación de poderes y de propósitos que planteará variaciones de lo decisivo y lo resolutivo que pueda llegar a ser el mismo sistema político. Las anteriores afirmaciones son resultado de un amplísimo análisis académico y teórico, cuyo marco analítico tradicional ha sido del nivel nacional, sin embargo, se hace evidente un vacío explicativo al nivel sub-nacional. ¿Es posible aprovechar el andamiaje teórico relacionado con la separación de poderes y la relación ejecutivo-legislativo para el análisis de las políticas públicas y las instituciones a nivel sub-nacional?

Con esta intención, el presente ensayo pretende articular algunos de los aportes teóricos relacionados con el presidencialismo y la interrelación entre el poder ejecutivo y legislativo de autores como Samuels (2007)¹, Shugart (2006)² y Shugart y Haggard (2001)³ al nivel local, al aplicarlo al caso de Bogotá para evaluar la interacción entre la administración y el Concejo distritales. Primero, se presentarán algunos rasgos relevantes acerca del presidencialismo. Segundo, se describirán algunos de los rasgos institucionales de la figura del Alcalde y el Concejo que permiten asimilarlos con los elementos descritos acerca del presidencialismo (al nivel nacional). Tercero, a través de un paralelo entre los desafíos institucionales en términos de funcionamiento y generación de políticas públicas del presidencialismo se describe la situación actual de interacción entre la administración del alcalde Petro y el Concejo distrital. Por último, se presentan algunas conclusiones en relación a la relevancia de analizar al nivel sub-nacional la interacción entre los entes de poder público así como los desafíos que plantea la actual administración bogotana para consolidar la implementación de políticas públicas que beneficien a la ciudad y sus alrededores.

¹ Samuels, D. (2007). Separation of Powers. En Boix y Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press (p. 703-726).

² Shugart, M. S. (2006). Comparative Executive-Legislative Relations. En Rohdes, Binder y Rokman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press (p. 344-365).

³ Shugart, M. S. y Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En Haggard y McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (p. 64-102).

La estructura constitucional de los regímenes democráticos se diferencian en la forma como se eligen e interactúan las ramas del poder público para la creación de políticas públicas y la administración de gobierno. Específicamente, según Shugart y Carey (1992, citado en Samuels, p.705), el presidencialismo se caracteriza por: 1) el origen⁴ y supervivencia⁵ separados de las ramas ejecutiva y legislativa, 2) la garantía constitucional de la autoridad del ejecutivo para ejecutar las leyes, y 3) el control del jefe del ejecutivo sobre el gabinete ministerial. Lo anterior según Shugart y Haggard (2001), plantea un esquema de actuación pública caracterizado por la separación de poderes (rasgo 1) y la separación de propósito. En conjunto, estos rasgos determinarán ciertas variaciones en lo decisivo⁶ y resolutivo⁷ que sean las decisiones que se generen en el marco del régimen presidencial en cuestión, que en general suele ser menos decisivo y más resolutivo que los regímenes parlamentarios.

En el primer caso, la división de poderes se relaciona con los poderes constitucionales como los poderes proactivos y reactivos. En el segundo caso, la separación de propósitos se puede relacionar con los poderes partidarios del jefe del ejecutivo, que hace referencia a la cercanía del presidente con el pivote legislativo en cuanto a convergencia (o divergencia) de sus preferencias, pues por las elecciones separadas existe la posibilidad que grupos partidistas contrapuestos controlen las ramas del poder. Esta última cobra relevancia en la medida que ninguna rama puede reemplazar o traspasar a la otra y por tanto, se requiere del compromiso de ambas para sacar adelante políticas públicas y evitar caer en el inmovilismo o en crisis institucional e inestabilidad por la acción unilateral de parte del jefe del ejecutivo. En este sentido, dada la inexistencia de jerarquía entre las ramas del poder se propicia el incentivo para un esquema transaccional de relaciones entre éstas, en las cuales tendrá mucho peso la naturaleza de la organización interna de la asamblea así como las relaciones del presidente con coaliciones y partidos (Shugart, p.349). En este escenario, a pesar de las dificultades que plantea la dinámica de coaliciones en un contexto presidencial, aparecen los gabinetes (en su composición de ministros y distribución de portafolios) como la estrategia en manos del jefe del ejecutivo para negociar con los partidos para la aprobación, avance e implementación de políticas públicas (Shugart, p. 355 y Samuels, p.709).

Luego de este resumen del conocimiento teórico acumulado acerca de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, se intentará proyectar sus conclusiones al nivel local, aplicándolo al caso de la ciudad de Bogotá, cuyo jefe ejecutivo es el Alcalde, y el Concejo, el cuerpo colegiado encargado de la normatividad al nivel distrital. En el Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB)⁸ están descritas las funciones de ambas ramas, pero debe tenerse en cuenta que el Alcalde y el Concejo están separados en origen⁹ y supervivencia.¹⁰ Adicionalmente, el alcalde tiene independencia funcional de su gabinete, y puede asignar también los alcaldes locales de las localidades distritales.¹¹ El Alcalde distrital es el jefe máximo de gobierno y de la administración distrital (art.

⁴ Refiere a la elección separada de ambas ramas del poder, que permite que el jefe del ejecutivo sea elegido independientemente de la distribución de escaños en el legislativo (Shugart y Haggard, 2001).

⁵ Refiere al hecho que la duración de ambas ramas es fija y no contingente a la mutua confianza (Samuels, 2007), es decir, que ninguna rama puede acortar el periodo de la otra rama.

⁶ Capacidad de tomar decisiones de política pública rápidamente

⁷ Apego y acomodación ante una decisión de política pública tomada

⁸ Decreto Ley 1421 de 1993. Disponible en: <http://juriscol.banrep.gov.co>

⁹ El alcalde y el Concejo son elegidos popularmente, de forma simultánea para periodos de 4 años (art. 36).

¹⁰ Sólo el Presidente puede destituir al Alcalde, bajo ciertas circunstancias específicas (art. 44); además, el Alcalde no tiene jurisdicción alguna sobre los concejales para destituirlos o sancionarlos.

¹¹ El Alcalde tiene facultad para nombrar su gabinete de gobierno y sus funcionarios de la administración central (art. 38), y así mismo, su gabinete deriva su autoridad del Alcalde y no del Concejo (Shugart, p.349).

35), tiene potestad reglamentaria y sancionatoria de acuerdos,¹² En cuanto a poderes ejecutivos, el alcalde tiene límites en su poder proactivo y reactivo. Puede emitir decretos de vigencia inmediata en temas como movilidad, seguridad, entre otros, así como existe la figura de facultades delegadas por el Concejo, sin embargo, muchas de sus decisiones obedecerán principalmente a ratificación de acuerdos del Concejo. Además, el alcalde no cuenta con poder de veto, pero sí tiene iniciativa exclusiva (i.e. gate-keeping) en ciertos aspectos como el Plan de Desarrollo Económico y Social y Plan de Obras Públicas, el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, el Plan de General de Ordenamiento físico, el esquema tributario, la estructura y organización de la administración central, la división territorial del Distrito y el Cupo de Endeudamiento (art. 13). Por último, el Concejo distrital es la autoridad máxima distrital, con atribuciones normativas en materia administrativa y encargada de la vigilancia y control de la gestión del gobierno distrital (art. 8). Se trata de una Corporación,¹³ que se podría considerar como la única cámara legislativa al nivel local. Cuenta con 3 comisiones¹⁴ y un total de 45 concejales elegidos para un periodo de 4 años.¹⁵ Sus funciones incluyen: el ejercicio de control político y la expedición de normas relativas a la ciudad, autorizar las iniciativas de proyecto de acuerdo de parte del Alcalde¹⁶, elección de los titulares de los órganos de control distritales (Contraloría y Personería), y puede delegarle funciones temporalmente al Alcalde, pero con su propia aquiescencia. De lo anterior, queda claro que es inevitable vincular la gestión de los cuerpos colegiados con su doble responsabilidad en la aprobación de las políticas públicas definidas en los planes de desarrollo de cada administración, y su capacidad de evaluación (control político) de las mismas.

La alcaldía de Bogotá está actualmente a cargo de Gustavo Petro, del partido Progresistas, de corte centro-izquierda. Su mandato inició el 1 de enero de 2012 y finaliza el 31 de diciembre de 2015, elegido con un porcentaje de votación de 32.22% (721308 votos) frente al 24.98% (560590 votos) de su contendor Enrique Peñalosa. De este margen, se puede señalar la dificultad en términos de legitimidad así como de representación en el Concejo Distrital del partido del Alcalde. De hecho, en la conformación del Concejo se evidenció la posición desventajosa en la que quedó el partido oficialista, pues su bancada apenas logró 8 de los 45 escaños posibles y el PDA,¹⁷ partido cercano ideológicamente, alcanzó sólo 4 escaños. Por su parte, la coalición opositora, ideológicamente de centro-derecha, se integró por 29 concejales opositores al mandatario distrital, representando a los partidos tradicionales y a nuevas fuerzas políticas.¹⁸

¹² Puede expedir decretos, órdenes y resoluciones que se requieran para ejecutar los acuerdos del Concejo.

¹³ Cuerpo colegiado no perteneciente a la rama legislativa, que sesiona durante doce meses, cuatro ordinarios de labor normativa, ocho de control político y los extraordinarios cuando el alcalde lo determine.

¹⁴ Las comisiones son: la de Plan de Desarrollo, la de Gobierno, y la de Presupuesto.

¹⁵ Las sesiones se pueden realizar con mínimo la cuarta parte de los miembros y se toman decisiones con la mayoría simple, ya sea en primer o segundo debate en cada uno de los cuerpos legislativos. Un primer debate en una de las comisiones permanentes, y el segundo para la aprobación en plenaria.

¹⁶ De las 25 facultades del Concejo, las 10 de mayor impacto están restringidas y dependen de la iniciativa del alcalde. Ver Concejo como Vamos (2008). 4 años de trabajo en el Concejo de Bogotá 2004-2007. Disponible en: <http://bit.ly/17vtRDk>

¹⁷ Se utilizarán las siguientes siglas: Polo Democrático (PDA), Cambio Radical (CR), Partido Conservador (PC), Partido Liberal (PL), Partido Verde (PV), Partido de la U (PU).

¹⁸ La coalición independiente se compuso así: PL: 6, PC: 3, CR: 7, PV: 4, PU: 8 y PIN: 1. Como resultado de esta composición interna del cuerpo colegiado, las mesas directivas de comisiones las comisiones permanentes quedaron a cargo de la oposición, así mismo, influenciaron la elección del Personero y Contralor Distrital, asegurando entes de control opositoras a la administración distrital. Los concejales

La anterior descripción resalta las profundas divergencias en términos de separación de propósitos a nivel del ejecutivo y legislativo distrital, donde la bancada del alcalde resulta ser una minoría en medio de legislatura polarizada ideológicamente (Shugart y Haggard, p. 65),¹⁹ circunstancia que ha potenciado la posibilidad de una ruptura en los mecanismos de transacción entre el alcalde y el Concejo, por ejemplo, a través de representación en el gabinete gubernamental.

La agenda del alcalde ha sido obstaculizada por parte del Concejo, por ejemplo, con la amplia y extenuante revisión al Plan de Desarrollo de Bogotá Humana durante el primer semestre del 2012, obligando al alcalde a aprobar 663 modificaciones de más de mil presentadas por los cabildantes.²⁰ Ahora, hay que resaltar que a pesar de las bajas expectativas acerca del trámite de este proyecto de acuerdo, dada la férrea oposición que había expresado la coalición mayoritaria, se logró aprobar el acuerdo. Sin embargo, fue una situación que retrata una circunstancia en la que la organización de una asamblea por un partido mayoritario le da capacidades institucionales para cooperar con el ejecutivo sólo en legislación que le interese a esta mayoría (Shugart, p.355). Recientemente, el alcalde ha enfrentado duras críticas y amplia oposición en su propuesta de reforma del esquema de valorización aprobado en una administración previa, al punto que la comisión de Hacienda del Concejo modificó la propuesta del Alcalde. Además, el último año el Concejo ha determinado el hundimiento de otros proyectos como el de presupuesto, modernización tributaria, y el cupo de endeudamiento.²¹

Ante la necesidad de hacer pasar sus políticas, el ejecutivo distrital podría aplicar una estrategia de implementación basada en lo estatutario o en prerrogativas ejecutivas (Samuels, p.711). La última opción, aunque factible, no es lo suficientemente viable, pues no es posible gobernar adecuadamente sin el Concejo,²² y además, una actuación unilateral en medio del desprestigio, impopularidad y deslegitimidad que enfrenta el actual alcalde sería una oportunidad perfecta en manos de sus enemigos para desautorizarlo y criticarlo. Por su parte, una estrategia más ajustada al proceso normativo tradicional, en el cual se requiere del apoyo y la cercanía con el Concejo, resulta más favorable y se podría construir este apoyo manipulando la composición y proporción de portafolios del gabinete (Samuels, p.709-710), a través de acuerdos y concesos con los partidos, que le permitan superar la posición minoritaria de su bancada, a pesar de haber sido la más votada y la de más curules. Recientemente, como muestra de esta voluntad por la preocupación en hacer avanzar la agenda programática del gobierno distrital, se han dado acercamientos con otras bancadas, como la del Partido Verde con la cual se garantizaría una coalición mayoritaria para gobernar.²³ De este modo, esta cooperación interpartidista le permitiría al alcalde controlar de mejor manera la agenda del cabildo distrital, con una coalición de gabinete que podría introducir un elemento de jerarquía entre ramas, que en términos de Shugart (p.356), se expresaría en una fusión informal de los poderes.

oficialistas fueron relegados a posiciones secundarias en las direcciones de las mesas de comisión, y quedó claro desde la instalación del Concejo que la relación con el Alcalde sería de forcejeos constantes.

¹⁹ La polarización ideológica se atribuye a la dura confrontación que grupos de políticos determinaron en contra de la administración de Petro por cuenta de sus denuncias por corrupción y desfalco del Cartel de la Contratación, su visibilidad como potencial candidato presidencial en el futuro, además, de su pasado guerrillero y líder de izquierda. Ver León, J. (2012, febrero). “Aunque lloren lágrimas de cocodrilo por Bogotá, su objetivo estratégico es que le vaya mal”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <http://bit.ly/zOR6rk>

²⁰ La discusión del Plan de Desarrollo fue tan intensa que tomó 21 sesiones de la Comisión respectiva.

²¹ Ver Ardila A., L. (2013, marzo). “Petro y el Concejo: una tormentosa relación que se desvaloriza”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <http://bit.ly/YqXlLp>

²² Ver León, J. (2012, febrero). Disponible en: <http://bit.ly/zOR6rk>

²³ Ver Ardila A., L. (2013, marzo). Disponible en: <http://bit.ly/YqXlLp>

Todo este análisis nos permite señalar la potencial oportunidad de comprensión de las relaciones entre las ramas del poder público al nivel sub-nacional. La aplicación del conocimiento teórico acumulado y la oportunidad de analizar contextos similares, permitiría analizar nuevas fuentes de variación institucional al interior de un mismo país. Así como es claro diferenciar ciertos rasgos del presidencialismo y el parlamentarismo entre países, sería posible hacer el mismo análisis al interior de un mismo país, controlando por diversos factores contextuales que permitirían hacer un análisis comparado mucho más convincente y enriquecido. De igual manera, cabe resaltar los múltiples desafíos que enfrentan las administraciones locales en su interacción con las otras ramas del poder, que en el caso bogotano están estructuradas conforme a la organización institucional al nivel nacional, lo que permite compararlo con algunos rasgos del presidencialismo, resaltando aspectos característicos de este régimen político al nivel local así como las posibilidades de acción ante las sinergias y dinámicas que se podrían esperar de su esquema de separación de poderes.