

# Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía

Una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño



Escuela de Ciencias Sociales



Jaqueline Estévez Lizarazo, Ysabel Cristina Briceño Romero  
Yudy Adriana Gamboa Vesga, Ana Patricia Pabón Mantilla  
Yany Lizeth León Castañeda



Jaqueline  
Estévez Lizarazo

PhD. En Ciencias de la Comunicación y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Magistra en Historia, Universidad Industrial de Santander. Comunicadora Social Periodista y Organizacional UNAB. Docente Asociada de la Facultad de Comunicación Social-Periodismo Universidad Pontificia Bolivariana-Bucaramanga. Líder del grupo de investigación TIC y Ciudadanía. A través de la línea de investigación en Comunicación y Ciudadanía se vincula al programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos en el 2017. Contacto: jaqueline.estevez@upb.edu.co



Ysabel  
Briceño-Romero

Licenciada en Comunicación Social, mención Desarrollo Económico. Magíster en Ciencias Políticas. Doctora en Ciencias Humanas. Actualmente docente e investigadora de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB, Colombia), en la Facultad de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes. Es miembro actual del Grupo de Investigación Transdisciplinariedad, Cultura y Política de la UNAB -TCP-, desde donde se vincula al Comité Académico Bucaramanga Cómo Vamos Concejo, con la línea de investigación "Género, movimientos sociales y poder". Contacto: ybriceno@unab.edu.co



Yudy Adriana  
Gamboa Vesga

Economista, Magíster en Economía Internacional y del Desarrollo. En la actualidad se desempeña como Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB, Colombia). Lidera el grupo de investigación Dinámicas sectoriales, de esta misma universidad, donde desarrolla su labor investigativa en la línea de Desarrollo Económico Local. Su contribución a esta obra se deriva del proyecto de investigación "Propuesta metodológica para el control social a los concejos municipales", financiado por la UNAB. Contacto: ygamboa@unab.edu.co



Ana Patricia  
Pabón Mantilla

Abogada, Filósofa, Especialista en docencia universitaria, Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho, Doctora en Derecho. En la actualidad se desempeña como Profesora e investigadora en el programa de Derecho adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB, Colombia). Lidera el grupo de investigación en Teoría del Derecho y Formación Jurídica de esta misma universidad, desde donde se vincula al Comité Académico Bucaramanga Cómo Vamos Concejo con la línea de investigación Discusiones en torno a la enseñanza del Derecho y a la formación de competencias ciudadanas. Contacto: apabon742@unab.edu.co



Yanny Lizeth  
León Castañeda

Economista, de la Universidad Industrial de Santander. Directora del Programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos hasta 2020. Se ha desempeñado en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas gubernamentales y su impacto en la calidad de vida de las personas, manejo de estadísticas a partir de fuentes secundarias o en forma directa a través de encuestas para hacer seguimiento sobre temas específicos en contextos político, histórico y regional construyendo e interpretando indicadores económicos y sociales. Contacto: siempresiempre2030@gmail.com

# Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía

Una propuesta metodológica  
para la evaluación de desempeño

Jaqueline Estévez Lizarazo

(Universidad Pontificia Bolivariana-Bucaramanga)

Ysabel Cristina Briceño Romero,

Yudy Adriana Gamboa Vesga,

Ana Patricia Pabón Mantilla,

(Universidad Autónoma de Bucaramanga)

Yany Lizeth León Castañeda,

(Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos – Bucaramanga)

342.8612  
C744

Estévez Lizarazo, Jaqueline, autor  
Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía. Una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño / Autores, Jaqueline Estévez Lizarazo [y otros 4]  
-- 1 edición -- Medellín : UPB, Seccional Bucaramanga, 2021.  
86 páginas; 16,5 x 23,5 cm.  
ISBN: 978-958-764-922-2 (versión digital)

1. Concejo -- 2. Control social -- 3. Control político. -- 4. Ciudadanía -- 5. Actividad normativa -- I. Briceño Romero, Ysabel Cristina, autor -- II. Gamboa Vesga, Yudy Adriana, autor. -- III. Pabón Mantilla, Ana Patricia, autor. -- IV. León Castañeda, Yany Lizeth, autor -- V. Título

UPB-CO / spa / RDA  
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Jaqueline Estévez Lizarazo  
© Ysabel Cristina Briceño Romero  
© Yudy Adriana Gamboa Vesga  
© Ana Patricia Pabón Mantilla  
© Yany Lizeth León Castañeda  
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana  
Vigilada Mineducación

**Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía. Una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño**

ISBN: 978-958-764-922-2 (versión digital)  
DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-922-2>  
Primera edición, 2021  
Escuela de Ciencias Sociales  
Facultad de Comunicación Social-Periodismo  
Dirección de Investigaciones y Transferencia - DIT  
Grupo: TIC y Ciudadanía. Proyecto: BIO34C. Radicado: 034-0718-3200  
Seccional Bucaramanga

**Arzobispo de Medellín y Gran Canciller UPB:** Mons. Ricardo Tobón Restrepo  
**Rector General:** Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda  
**Rector Seccional Bucaramanga:** Presbítero Gustavo Méndez Paredes  
**Vicerrectora Académica Seccional Bucaramanga:** Ana Fernanda Uribe Rodríguez  
**Decana de la Escuela de Ciencias Sociales:** Ara Mercedes Cerquera Córdoba  
**Director Facultad de Comunicación Social-Periodismo:** Alfredo Álvarez Orozco  
**Gestora Editorial Seccional Bucaramanga:** Ginette Rocío Moreno Cañas  
**Editor:** Juan Carlos Rodas Montoya  
**Coordinación de Producción:** Ana Milena Gómez Correa  
**Diagramación:** Ana Mercedes Ruiz Mejía  
**Corrección de Estilo:** Editorial UPB  
**Imagen portada:** Freepik

**Dirección Editorial:**  
Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2021  
Correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)  
[www.upb.edu.co](http://www.upb.edu.co)  
Telefax: (57)(4) 354 4565  
A.A. 56006 - Medellín - Colombia

**Radicado:** 2041-16-11-20

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Agradecimiento especial a la Directora del Programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos hasta marzo 2020, quien tuvo el conocimiento y el liderazgo de potenciar esta iniciativa desde la academia. Y a los estudiantes universitarios de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la UIS-UPB, Comunicación Social de la UPB y UNAB, Economía de la UNAB y Trabajo Social de la UIS, quienes se vincularon en las diferentes etapas del proceso.

# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	8
<b>Introducción</b> .....	13
<b>1. Ni deliberan ni representan</b>	
<b>¿Por qué hacer control y seguimiento</b>	
<b>a los concejos municipales?</b> .....	15
1.1. Del control social al control político .....	17
una estrategia de empoderamiento ciudadano .....	17
<b>2. Concejos al tablero</b>	
<b>El caso Colombia en la experiencia</b>	
<b>de evaluación a los concejos municipales</b> .....	21
2.1. De Concejo Visible Bucaramanga a Bucaramanga	
Concejo Cómo Vamos	
Una experiencia de control social en la ciudad .....	23
<b>3. Con la vara que mides serás medido</b>	
<b>Una propuesta para la evaluación a los concejos municipales</b> ...	28
3.1. No están, pero llegan	
Presencia del concejal en las sesiones .....	31
3.1.1. Antecedentes de evaluación de asistencia	
de concejales en Colombia .....	33
3.1.2. Propuesta metodológica para la evaluación	
de la asistencia y presencia del concejal	
en las sesiones.....	35
3.2. Administración municipal. Presente.....	36
Calidad del control político .....	36
3.2.1. Indicador 1. El discurso del concejal	
como unidad de análisis .....	39
3.2.1.1. Antecedentes de la evaluación discursiva	
en el control político .....	46
3.2.2. Indicador 2: la importancia	
de la planeación de las ciudades.....	48

3.2.3	Indicador 3. Porcentaje de cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político.....	52
3.3.	Una propuesta metodológica para la evaluación de la calidad del discurso en los concejales .....	53
3.4.	¿Qué acuerdan los Acuerdos? Calidad de la actividad normativa.....	56
3.4.1.	Una propuesta metodológica para evaluar la actividad normativa .....	61
3.4.1.1.	Índice global de desempeño del concejal en actividad normativa.....	63
3.4.2.	Indicador 1: Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de Acuerdo y ponencias de su autoría.....	64
3.4.3.	Indicador 2: Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa .....	67
3.4.4.	Indicador 3: Porcentaje de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones .....	68
<b>4.</b>	<b>Sumas y restas</b>	
	<b>Resultados e impacto de la evaluación al Concejo .....</b>	<b>70</b>
	<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>78</b>
	<b>Referencias jurídicas .....</b>	<b>81</b>

# Prólogo

Colombia presentó su nueva Constitución Política en 1991 y, con ella, modificaron las ideas que sobre la participación de la ciudadanía se tenían hasta el momento. Se pensaba que esta se reducía a garantizar el ejercicio de los colombianos de ser electores o ser elegidos representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque la Declaración universal de los derechos del hombre, promulgada en la Asamblea General de las Naciones Unidas de París en 1948, ya reconocía la participación ciudadana al afirmar que:

*Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (ONU, 1948), solo hasta la Constitución de 1990 se reconoció ésta en su artículo 2 como uno de los fines del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Constitución Política de Colombia, 1991, art.2).*

Así es como se ampliaron los espacios de deliberación y decisión de la ciudadanía y se permitió su actuar en relación con los intereses públicos, es decir, contribuir en el cuidado de lo que es de todos y para todos para dar paso a una democracia participativa y garantizar las posibilidades del ejercicio de control social de la gestión pública o, en otras palabras, de una observación y vigilancia de la actuación y el compromiso de los actores públicos en el manejo eficiente y transparente de los recursos y los bienes del Estado.

De ahí que, aunque en la actualidad nuestras ciudades cuentan con gobiernos locales y departamentales elegidos por votación popular, al igual que ediles y representantes de juntas administradoras locales, algunos de los cuales luchan por una dirigencia más transparente que cumpla con las funciones que le han sido encomendadas para el bienestar de la sociedad, el control social que es, tal vez, la principal garantía para ejercer la participación en su papel de veeduría al supervisar el correcto funcionamiento

del actuar de los gobernantes en la sociedad que lideran e intervienen, por lo general ¡no funciona!

Pero, es preciso preguntar ¿cómo surge el concepto de control social? Hay autores que reconocen que este concepto es planteado por diversas disciplinas que van desde la antropología hasta los discursos de la administración pública, pasando por las ciencias políticas y los estudios de los derechos civiles, entre otros. Pero acogiendo la propuesta de Olmo, es menester inferir que sus orígenes se encuentran en la sociología y “nació como tal a finales del siglo XIX a partir de la sociología integracionista de base durkheimiana, para cobrar fuerza a principios del siglo XX y llegar a ser considerado un concepto central en la teoría social” (2005:2).

Esto lleva a pensar que hay múltiples miradas, diversidad de conceptos y de acepciones para comprenderlo, lo que, sin duda, propone variedad de formas para ejercerlo y, tal vez, esa dificultad que se efectúe como debe ser. De ahí que investigadores como Urrego comentan: “se puede interpretar que este es un término polisémico, escurridizo, amplio, genérico e impreciso que, a lo largo del tiempo, en el uso que se ha hecho del mismo, ha presentado diversos cambios que implican variadas perspectivas” (2016: 6).

A pesar de ello, hay consenso en los diferentes estudios sobre la validez del control social como herramienta de activistas y grupos sociales que se han valido de sus posibilidades para proponer y ejecutar ideas que deriven en políticas públicas que persigan objetivos comunes y se apropien de la participación con la propuesta de contribuir en la construcción de mejores sociedades y democracias más empoderadas.

Sin embargo, a pesar de que las condiciones están dadas para el ejercicio de la participación ciudadana y, por ende, del control social en Colombia, hay fenómenos de país heredados de la política tradicional que impiden que ambas se posicionen como debe ser, es el caso de falta de transparencia y la corrupción más presentes que ausentes en las localidades de nuestro país, y supervisadas de alguna manera por los medios de comunicación y las organizaciones sociales, lo que provoca un descontento masivo que solo debilita el Estado, la confianza depositada y la invisibilidad de los ciudadanos en el proceso o, dicho de otra forma:

Actualmente es difícil imaginar una estrategia que posibilite el incremento de la responsabilización de la Administración Pública al margen del protagonismo societal. Al respecto, hemos hecho una deliberada abstracción de dos actores, los medios de comunicación y los movimientos y organizaciones sociales especializadas. La razón no responde a que tales actores no estén también sometidos a límites o a que, en sí mismos, no puedan ser objeto de problematización. Es posible referirse a ambas cuestiones, pero hay un hecho evidente: ambos, en la práctica (aunque con matices y diferentes impactos), ejercen un control social. En cambio, el actor que suele estar ausente es la ciudadanía misma. (Cunill, 2000:34)

Por eso el libro que hoy presentamos: ***Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía, una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño*** reúne las reflexiones de académicos interesados en: “contribuir con la compleja tarea de impulsar gobiernos más efectivos, transparentes y ciudadanías más informadas, responsables y participativas” a partir de la experiencia de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, y particularmente, del documento *Modelo, seguimiento y evaluación al Concejo* (Bucaramanga, 2017) de construcción colectiva por los académicos del presente proyecto.

Es así como con sugestivos títulos recorreremos capítulos como: ***Ni deliberan ni representan. ¿Por qué hacer control y seguimiento a los concejos municipales?***, en el que se propone el control social y la participación ciudadana como las opciones para fortalecer el débil sistema político, recuperar la confianza en el Estado y atacar malas prácticas como la corrupción y el clientelismo. ***Concejos al tablero. El caso Colombia en la experiencia de evaluación a los concejos municipales***, presenta una evaluación de la función pública y las experiencias en el ámbito local que, en asocio con diversas entidades, han contribuido al fortalecimiento del control social como base para la promoción de la ciudadanía y la democracia. ***Con la vara que mides serás medido. Una propuesta para la evaluación a los concejos municipales***, incluye un Índice de desempeño que giró en torno a tres ejes fundamentales: i) Presencia del concejal en las sesiones, ii) Calidad del control político y iii) Calidad de la actividad normativa y, finalmente, ***Sumas y restas. Resultados e impacto de la evaluación al Concejo***, presenta un balance de lo que significó el proceso para los diferentes actores: los medios de comunicación que diseñaron espacios de divulgación, la academia, comprometida con la producción de nuevo

conocimiento y las organizaciones sociales con su capacidad de convocatoria y su contribución al impacto e incidencia del programa en la región.

Esperamos que este esfuerzo contribuya a un Concejo más cualificado y comprometido con la ciudad a la que se debe y unos ciudadanos conscientes de su responsabilidad como actores activos que deben ejercer control social para la construcción de democracias participativas que contribuyen al fortalecimiento de la sociedad.

**Beatriz Elena Marín Ochoa, PhD.**

Presidenta Asociación Colombiana de Investigadores  
en Comunicación, Acicom.

Líder Grupo de Investigación en Comunicación Urbana.  
Docente Investigadora, Universidad Pontificia Bolivariana,  
Medellín, Colombia.

## Referencias

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) De los principios fundamentales [Título 1, Artículo2]. (Documento en línea), art. 2. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Cunill G., N. (2000) Responsabilización por el Control Social en: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. - 346 p. ISBN 950-23-1133-7 (documento en línea) Disponible en: <https://controlatugobierno.com/bibliografia/responsabilizacion-por-el-control-social-cunill/>

Olmo, P. O. (2005) *El concepto de control social en la historia social: estructuración del orden y respuestas al desorden* en: Historia Social (51), 73-91. (documento en línea) Disponible en: <http://blog.uclm.es/pedrooliver/files/2013/01/HistoriaSocial.pdf>

ONU (1948) La declaración Universal de los derechos humanos. París: ONU. (documento en línea) Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Urrego, A. y otros (2016) Estado del arte del Control Social - Ciudadano a la Gestión Pública. Medellín: IPC y Alcaldía de Medellín. (Documento en línea) Disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2016/06/Estado-del-Arte-control-social.pdf>

# Introducción

El modelo de democracia participativa es una tendencia relativamente reciente en el proyecto de convivencia y ha traído consigo tantas oportunidades como aprendizajes para los actores sociales. Dada una serie de frustraciones en torno a la democracia representativa a finales del siglo pasado, se propuso una ruta corresponsable entre el Estado y la ciudadanía para intentar controlar los excesos en el poder (por ejemplo, la corrupción) y encontrar otras formas de solución a los conflictos locales, a partir de una mayor intervención ciudadana.

Esta idea de ciudadanía se centra no sólo en los derechos del individuo sino también en los deberes que nos corresponden como parte de un colectivo. Y esto significa un reto. Por un lado, el Estado ha ido definiendo mecanismos (jurídicos e institucionales) para favorecer la participación y se ha presionado en la transparencia de la información pública, de acceso abierto; estas condiciones han ido aumentando el potencial poder ciudadano para evaluar la gestión de los funcionarios públicos. Pero, por otro lado, nos enfrentamos al reto de formar ciudadanos activos, informados y críticos y, en este sentido, todas las instituciones democráticas están involucradas.

Partiendo de este compromiso el Programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos impulsó en el año 2016 una iniciativa que unió distintos sectores de la sociedad con la academia, con el objetivo de evaluar el desempeño de los concejales de Bucaramanga, como una forma de ejercer control social a quienes ejercen control político en esta ciudad. El propósito más elevado buscaba contribuir con la compleja tarea de impulsar gobiernos más efectivos, transparentes y ciudadanías más informadas, responsables y participativas.

Esta experiencia ha sido compilada en forma sistemática con el fin de dejar un referente conceptual y teórico en torno al cual se estructure una propuesta metodológica para las iniciativas de control social a los concejos municipales en Colombia. El despliegue tiene como insumo fundamental la experiencia de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, y, particularmente, el documento *Modelo, seguimiento y evaluación al Concejo* (Bucaramanga, 2017) de construcción colectiva por los académicos adscritos al proyecto.

El lector tiene en sus manos los lineamientos propuestos para evaluar el desempeño del Concejo Municipal de Bucaramanga, con lo que se aspira configurar un acercamiento aplicable a otros concejos.

El enfoque recurre principalmente a una metodología de tipo cuantitativo, aunque también se tuvieron en cuenta elementos de la investigación comparada en el análisis de los modelos previos de evaluación utilizados por diversas iniciativas de control social a los concejos municipales en Colombia, como un trabajo preliminar que sirvió de referencia para la estructuración de esta propuesta.

Se analiza así, inicialmente, la importancia de realizar control y seguimiento a los concejos municipales, teniendo en cuenta el papel fundamental de estos órganos en el desarrollo local y su relación con la democracia participativa. Amparadas en fundamentos teóricos y conceptuales, se despliegan como dimensiones propuestas para la medición del desempeño de los concejales: su presencia en las sesiones, la calidad del control político y la calidad de la actividad normativa. Desde cada uno de estos ejes se ofrecen en forma detallada los diferentes indicadores que las componen, sobre los cuales esta iniciativa puso la lupa para medir la compleja práctica que implica la deliberación en las sesiones de los concejos.

Finalmente, nos acercamos a un balance global que deja sobre el tablero las ganancias democráticas impulsadas con esta experiencia, así como las lecciones aprendidas en el difícil terreno que implica la aspiración de una sociedad abierta y organizada para que la función pública sea evaluada. El camino apenas inicia.

# 1. Ni deliberan ni representan

## ¿Por qué hacer control y seguimiento a los concejos municipales?

Dos hechos marcaron un antes y un después en la vida política colombiana ante la escasa legitimidad del Estado: la debilidad de los partidos políticos, el poco o nulo involucramiento de la sociedad en el destino del Estado y la centralización del poder; el Acto Legislativo No.1 de 1986 y la posterior elección popular de alcaldes en 1988, así como la promulgación directa de los mecanismos de participación ciudadana con la reforma constitucional de 1991, le dieron un protagonismo definitivo a la región, a los representantes locales y a la veeduría ciudadana como garante de la función pública.

El informe de Transparencia por Colombia (2007) complementado con datos del Barómetro de las Américas (2018) *Democracia e instituciones*, destaca tres grandes problemas que permean la vida política en Colombia desde lo local hasta lo nacional, y que se convierten en la punta de lanza que fundamenta el *Control Social* como mecanismo de equilibrio, a saber:

1. *La disminución del papel deliberativo y representativo*: mientras *más* abstracto es el concepto de Estado en el ciudadano, *más* se desconoce la función de sus diferentes instancias de poder, *menos* se considera su capacidad de gestión frente a los problemas y *menos* se cree en el funcionamiento del sistema político, independiente de quién lo represente.
2. *La poca confianza ciudadana*: es generalizada la insatisfacción frente al funcionamiento del sistema político, la percepción de que los gobernantes no están solucionando los problemas de la ciudadanía y que no hay capacidad en la gestión del Estado se percibe en las tres ramas del poder público, como lo referencia el Barómetro de las Américas (2018): Congreso 24,6%, Sistema de Justicia 30% y el Ejecutivo 44,2%. Mientras mayor nivel educativo existe menos confianza y son los ciudadanos que habitan la ruralidad quienes más confían. Por otro lado, el nivel de confianza en los gobernadores llega al 44.7% y en los alcaldes al 39.2%, pero este relacionamiento está asociado con las prebendas que se pue-

den recibir de estos actores (ayudas), lo que constituye en sí mismo un preámbulo a la siguiente problemática.

3. *La corrupción y el clientelismo*: igualmente, datos del informe citado destacan la sensación de que la política en Colombia está relacionada con la corrupción, sobre todo a partir del 2018 y pasa a ser, “según los colombianos”, el problema más grave del país con un 19%, robándole el “protagonismo” al conflicto armado que por años ocupó el primer lugar. Simultáneamente, los ciudadanos piensan, en un 46,2%, que todos y el 29,5% que la mitad de los políticos en el país son corruptos. Son los hombres, más jóvenes y con mayor nivel educativo, quienes perciben este fenómeno como algo dañino que, en lo local y regional, se manifiesta en clientelas y comprometen el desarrollo de la democracia.

Con este panorama problemático el control social se configura, como se mencionó anteriormente, como una alternativa de equilibrio, ayuda a consolidar el sentido de lo público y se formaliza en el acompañamiento del ciudadano al líder político para lograr, con mayor eficiencia, eficacia y transparencia, su gestión pública y garantizar un manejo adecuado de los recursos del Estado. Así, el control social facilita el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, aporta al empoderamiento de la ciudadanía y previene la corrupción.

Un marco legal para el ejercicio del control social a partir de la participación ciudadana lo constituyó el artículo 103 de la Constitución nacional de 1991 que dispuso en los mecanismos de participación, a saber, (referendo, plebiscito, cabildo abierto, iniciativa y consulta popular, revocatoria de mandato), la posibilidad de garantizar que todos los miembros de la sociedad colombiana tuvieran una posibilidad real e igual de participar en las decisiones colectivas del Estado.

El control social es definido por Urrego (2016, p. 4) como “Control Ciudadano a la Gestión Pública”, y hace énfasis en el papel activo que desempeña la ciudadanía en las acciones de evaluación crítica, vigilancia, seguimiento y sanción a la función pública. Este tipo de control permite el relacionamiento entre los ciudadanos, el Estado y sus representantes, lo que favorece la soberanía popular y profundiza la democracia participativa. Para Urrego, el control social, entendido como control ciudadano, favorece entonces la transición de una democracia representativa a una

democracia participativa, dado que el papel de la ciudadanía va más allá de su participación en la elección de los representantes e implica:

[...] la configuración de sujetos con capacidad de agencia, sujetos críticos, con un sentido de responsabilidad social, que conocen sus derechos y que están dispuestos a exigirlos y a no permitir que se les vulneren a otros/as, que se reconocen con capacidad y posibilidad para emprender acciones de transformación de la sociedad, es decir de sujetos políticos [...] (p. 23).

En este sentido, el control social produce diversos beneficios. El conocimiento aportado por la ciudadanía enriquece la gestión pública, fomenta una mejor calidad de vida por exigir una provisión adecuada de bienes y servicios públicos, promueve la organización de la sociedad alrededor de objetivos comunes, estimula la adopción de buenas prácticas en las entidades y corporaciones públicas y, finalmente, complementa la participación política (Ministerio del Interior de Colombia, s.f.).

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento al desempeño de los concejos municipales por parte de iniciativas ciudadanas constituye un ejercicio de participación, de control social, cuyo fin último es mejorar la gestión de lo público y lograr una representación más significativa por parte de autoridades y gobernantes de los intereses de la ciudadanía con el propósito de fortalecer el diseño e implementación de las políticas públicas.

## **1.1. Del control social al control político una estrategia de empoderamiento ciudadano**

Los concejos municipales son actores fundamentales de la democracia representativa y el desarrollo económico y social de los municipios. Son cuerpos colegiados elegidos popularmente, cuyo origen se basa en el reconocimiento de que la ciudadanía tiene derecho a participar en las decisiones que afectan su bienestar. Para tal fin, ésta delega poder a un organismo que represente el interés colectivo y está obligado a procurar el bienestar político, económico y social de sus representados. Es el espacio corporativo por excelencia de la democracia local.

En este sentido, los concejos municipales cumplen funciones que se enmarcan en dos categorías: control político y funciones administrativas (Artículo 312, Constitución Política de Colombia, 1991). El control político hace referencia a la necesidad de limitar el poder del Ejecutivo en lo municipal y, procurar que la gestión pública local se ejecute de manera transparente y eficiente. Este control político se materializa, principalmente, a través de citaciones, requerimientos al alcalde y demás funcionarios de la administración municipal; con mociones de observación y de censura a los secretarios de las diferentes dependencias, cuando así lo amerite.

Por su parte, la función administrativa se relaciona con la presentación, discusión y aprobación, mediante proyectos de Acuerdo, de iniciativas que propicien el desarrollo del municipio y una mejor calidad de vida de su población. Dentro de estas actividades se cuentan discutir y aprobar el presupuesto del Municipio, el Plan de desarrollo local y el Plan de ordenamiento territorial, decidir la estructura de la organización municipal, adoptar los impuestos locales y elegir al personero y al contralor municipal, entre otras<sup>1</sup>.

Por tratarse de órganos que representan el interés colectivo, se espera que las decisiones emanadas de las corporaciones públicas como los concejos municipales, se correspondan con las expectativas de la ciudadanía que los eligen. Sin embargo y, pese a que las decisiones políticas están sujetas a un proceso de debate, las decisiones y los objetivos de los representantes no necesariamente están alineados con los deseos de los electores. Esto hace que la representación política esté necesariamente articulada con la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como elementos que incentivan a los representantes a defender el interés colectivo frente a sus intereses particulares.

De acuerdo con Peruzzoti y Smulovitz (citado por Escandón y Velásquez, 2015), la rendición de cuentas o *accountability*, hace referencia a los mecanismos para regular y reducir la brecha entre representantes y representados, de manera que los funcionarios y gobernantes están obligados

---

1 Las funciones y atribuciones de los concejos municipales se estipulan en los artículos 155, 272, 312, 313, 375 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de 1994, principalmente.

a informar y justificar sus acciones, lo que abre la posibilidad a que exista un castigo y trae como consecuencia una mayor correspondencia entre sus acciones y los intereses de los votantes. Este no es un proceso voluntario, sino que constituye una obligación para los representantes y un derecho de los ciudadanos, el cual se compone de tres dimensiones: información de los representantes sobre sus acciones; control por parte de actores sociales y estatales; y la aplicación de sanciones ante el incumplimiento de sus funciones.

Escandón y Velásquez (2015) identifican cuatro tipos de rendición de cuentas de acuerdo con los actores involucrados. El primero es la rendición de cuentas horizontal, en la que agentes estatales supervisan a otros agentes. El segundo es la vertical, que consiste en un control social externo, realizado particularmente por los votantes, quienes pueden castigar o premiar a sus gobernantes eligiéndolos nuevamente o reemplazándolos. El tercer tipo es la *accountability social*.

En este caso, son actores de la sociedad civil quienes, a través de movimientos ciudadanos y acciones mediáticas, llaman la atención sobre la gestión pública, denuncian posibles actos irregulares e involucran los entes de control estatal para que apliquen sanciones, en caso de ser requeridas. Considerando que no tienen poder para sancionar a funcionarios y políticos con comportamientos ilegales, el poder de estas organizaciones radica principalmente en su capacidad para influir en la agenda pública y promover una sanción social. Dentro de esta última categoría se inscribirá el seguimiento al Concejo Municipal realizado por la iniciativa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

Por último, está la rendición de cuentas transversal, un tipo de *accountability social*, que comprende las iniciativas de control ciudadano que se desarrollan en el marco de las instituciones del Estado, es decir, utilizando los mecanismos de participación ciudadana creados por el Estado como puente entre el aparato estatal y la ciudadanía.

Otra noción sustancial de la democracia representativa es la participación ciudadana, que favorece la legitimidad y eficiencia del sistema político y sus instituciones e incentiva una mejor representación de los intereses colectivos por parte de los políticos.

[...] En razón de que hasta ahora la única voluntad vinculante de los ciudadanos con sus representantes reside en las votaciones, la introducción de formas de participación ciudadana al margen de la electoral debiera apoyar que intereses colectivos fueran cada vez más tomados en cuenta al momento de decidir; esto es, la participación ciudadana tendría que incrementar la representación de intereses en la solución de demandas específicas de manera oportuna y eficiente, así como lograr una mayor legitimidad de los propios representantes junto con sus decisiones[...] (Casas, 2008, p. 68).

La participación ciudadana alude al involucramiento de la sociedad civil en las decisiones públicas que afectan los diversos ámbitos de su vida, y es considerada también una categoría de la democracia que contribuye principalmente al logro de dos objetivos; de un lado, garantiza el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía y de otro, fortalece la confianza en el Estado y, de esta manera, su legitimidad.

Hoy más que nunca la validez de las alianzas estratégicas para evaluación de la función pública en lo local, propone el control social y la participación ciudadana como una dupla para contrarrestar el débil sistema político, recobrar la confianza del ciudadano en el Estado y atacar la corrupción y el clientelismo. Se propone así que el fortalecimiento del control social redundaría en el perfeccionamiento del control político y ayudaría a mitigar los graves vicios que acosan la vida política colombiana.

## 2. Concejos al tablero

### El caso Colombia en la experiencia de evaluación a los concejos municipales

Hablar de iniciativas recientes que han liderado en Colombia la evaluación de la función pública local significa remitirse a los últimos 20 años y a experiencias que, con el respaldo de entes internacionales o alianzas estratégicas entre el sector privado, gremial, asociativo, académico, social y mediático, han catapultado el control social como base para la promoción de la ciudadanía y la democracia.

*Un primer momento*, lo constituye, en el 2002, la Corporación Transparencia por Colombia con financiación de Fundación Corona, la Embajada de Canadá y National Endowment for Democracy (NED). Estas organizaciones apoyaron técnica y políticamente el proceso evaluativo. En Cuadernos de Transparencia (2007) se asoma esta experiencia como parte de una estrategia institucional de fortalecimiento del control social.

Los ejercicios de control ciudadano realizados en Cartagena (desde 2002), Barranquilla (2004), Cali (2003), Popayán (2004) y Manizales (2007), se estructuraron alrededor de dos componentes fundamentales: uno de evaluación, centrado en un conjunto de indicadores que miden y analizan el desempeño del Concejo, y otro de comunicación, dirigido a la ciudadanía para que la información recolectada se haga pública. Los resultados arrojados por estas iniciativas de evaluación y comunicación han mostrado contribuir a mejorar la transparencia de los concejos, estimular buenas prácticas entre los concejales, hacer visibles los desempeños individuales y la gestión del Concejo, y fortalecer política y técnicamente a las organizaciones sociales que han llevado a cabo los ejercicios (p.10).

Una preocupación constante de Transparencia por Colombia con los concejos evaluados e intervenidos fue reconstruir la democracia municipal, recomponer la institucionalidad territorial, actuar contra la corrupción, promover la cultura de la participación y cimentar el concepto de transparencia en el ejercicio de la función pública, más allá de los aciertos y dificultades el clic está dado en la posibilidad de generar:

[...] interés en los concejales, académicos, empresarios, organizaciones civiles y medios de comunicación, por iniciar un proceso de discusión en torno al tema, que estimule no sólo la implementación de ejercicios similares en otros municipios y la reflexión acerca de los observatorios que ya existen, si no en particular una reflexión propositiva en torno a la gestión y el fortalecimiento de los concejos y los concejales [...] (p11).

*Un segundo momento* traslada este relato a la expansión de las iniciativas de observatorios de concejos municipales (OCM) bajo el apoyo y los principios de Transparencia por Colombia.

Entre el 2002 y 2016, a las cinco iniciativas del primer momento se sumaron Bogotá (2002), Neiva (2007), Bucaramanga (2009), Santa Marta (2010), Medellín (2012), Pereira e Ibagué (s.f), para un total de 12 propuestas de control ciudadano.

Los Observatorios a Concejos Municipales son organizaciones sociales que realizan seguimiento y ejercen vigilancia social a la gestión de los Concejos y al desempeño de los concejales, y son un aporte fundamental en la generación de información para contribuir a que la comunidad tenga mayor empoderamiento. Además, dada la existencia de estos observatorios, se promueven mejores prácticas y decisiones en los agentes políticos, al tiempo que la comunidad cuenta con mejores elementos para tomar decisiones dentro del escenario público y electoral (Ferreira, 2013).

Los OCM lograron constituirse como una Red de Observatorios a Concejos (ROC) coordinada por Transparencia por Colombia, y entre sus logros está el hecho de compartir y refinar metodologías de evaluación, hacer estudios comparados, ganar credibilidad en la ciudadanía con la difusión de información vital y promover la creación de nuevos observatorios.

Guerrero et al. (2017) [...] La ROC fue un punto de encuentro y sinergia entre cada uno de los OCM existentes en el país[...] estuvo conformada por los OCM de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Neiva, Pereira y Santa Marta[...] Infortunadamente, dada una constante escasez de fuentes de financiación, la ROC pasó de tener un gran dinamismo a carecer de actividad en el 2016, sobreviviendo tan solo los observatorios de (Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Neiva) [...] (p.70).

Parafraseando a Guerrero et al, al parecer dos fueron las causas por las que se acabó la red: una, porque sus financiadores y apoyo técnico orientaron sus prioridades al fortalecimiento de la democracia, la transparencia en la contratación y la participación ciudadana, más allá de las propuestas de control social promovidas en su momento. Y, la otra: la sostenibilidad en el tiempo no fue posible porque entre 2013-2015 los observatorios empezaron a presentar discontinuidad en sus estudios, por la escasez financiera y la debilidad en sus alianzas estratégicas.

En Colombia existen cinco iniciativas de control ciudadano a los concejos municipales, Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, Bogotá Cómo Vamos Concejo, la cual hace parte del programa Bogotá Cómo Vamos; Cali Visible, creada por la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali; Observatorio al Concejo de Cartagena, gestado por la iniciativa ciudadana Funcicar; y Concejo Visible Neiva, impulsado por la Cámara de Comercio de Neiva, universidades y medios de comunicación locales.

## **2.1. De Concejo Visible Bucaramanga a Bucaramanga Concejo Cómo Vamos**

### **Una experiencia de control social en la ciudad**

Con el propósito de “hacer visible la gestión y dinámica del Concejo de Bucaramanga y fortalecer su desempeño institucional a partir del seguimiento de sus funciones” en el 2009 nace la iniciativa de control social “Concejo Visible Bucaramanga”.

Desde la VIE (Vicerrectoría de investigación y extensión) y la facultad de Economía de la Universidad Industrial de Santander (UIS) se consolidó este observatorio del Concejo y los concejales bumanguenses. El carácter social y académico de la propuesta buscó, a partir de mediciones, boletines, encuestas y foros de socialización “facilitar a los concejales un espacio para promover el interés público y legitimar su función ante la ciudadanía, promover la cultura democrática y mejorar las condiciones de gobernabilidad del municipio, haciendo visibles la gestión y el papel del Concejo como escenario de control político a la Administración Mu-

nicipal y de reglamentación de los asuntos relacionados con el desarrollo de la ciudad y con la calidad de vida de los bumangueses”, según blog de Concejo Visible 2009.

Con una página web caída, ventanas inactivas, los pocos datos que permiten reconstruir esta experiencia se sustentan en el blog de Concejo Visible y el documento propuesta del proyecto: Observatorio ciudadano Concejo Cómo Vamos Bucaramanga 740-2015, construido por la UIS, Transparencia por Colombia, la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga, a la convocatoria de proyectos de investigación en Ciencias Humanas, Sociales y Educación del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias.

Es importante recordar que esta experiencia de medición del Concejo fue apoyada por Transparencia por Colombia entre el 2009 y 2012 y que hizo parte de la Red de Observatorios de Concejos, como se registró en la sección 2.0 anterior.

Como mencionan los ejecutores del proceso, en los años que estuvo en funcionamiento, el Observatorio Concejo Visible Bucaramanga demostró un progresivo impacto positivo sobre el desempeño institucional de la corporación y sus corporados, en la medida en que éstos percibieron el control ciudadano y mejoraron sus prácticas; al mismo tiempo, se posicionó en los medios de comunicación y en la ciudadanía como una fuente de información veraz y objetiva sobre el Concejo.

El documento “Proyecto Observatorio ciudadano Concejo Cómo Vamos Bucaramanga 740-2015” resume los aciertos de la iniciativa “Concejo Visible Bucaramanga” agenciado por la UIS, así:

- Se incrementó la visibilidad del Concejo municipal y se inició un proceso de vigilancia, seguimiento y evaluación crítica a la labor de tal corporación, antes inexistente en la ciudad.
- Se publicaron 12 boletines informativos que presentaron a la ciudadanía de forma amigable un balance objetivo, veraz y oportuno sobre el desempeño del Concejo y los concejales.

- Se desarrollaron dos foros ciudadanos para la socialización de la experiencia adelantada por Concejo Visible Bucaramanga, así como para reflexionar sobre la percepción y necesidades de los ciudadanos frente al Concejo municipal.
- La prensa regional y local registró positivamente la labor que adelantó Concejo Visible Bucaramanga, al mismo tiempo que se notó el interés de los medios de comunicación por cubrir noticias sobre el Concejo de manera más frecuente y cualificada.
- Se creó un sitio web, [www.concejovisible.com](http://www.concejovisible.com), que recogió la labor desempeñada por Concejo Visible Bucaramanga durante su periodo de observación y el resumen de los avances mencionados anteriormente.
- Por medio del Concejo municipal, el Observatorio Concejo Visible incidió positivamente de manera que el Concejo y sus concejales se mostraron más “receptivos” y menos apáticos al seguimiento por parte de la sociedad civil, así como a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, a partir del seguimiento, el Concejo mejoró el suministro de información actualizada y oportuna a la comunidad, mediante la actualización de su sitio web <http://www.concejo-debucaramanga.gov.co/>, dentro de la cual “además” se transmitían en directo las sesiones de debate que realizaban.
- En el ámbito nacional se publicaron, en conjunto con la Red de Observatorios de Concejos, cuatro boletines sobre el comportamiento comparado de la Corporación en diferentes temas: Ley de Bancadas, Transfuguismo, Control Político.

El relevo al proceso Concejo Visible lo asumió en el 2015 Bucaramanga Concejo Cómo Vamos como un capítulo de Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos, adscrito a la Red de Ciudades Cómo Vamos. En el acuerdo estratégico institucional se aliaron a esta iniciativa académica, privada e independiente, la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Fundación Participar, Universidad Industrial de Santander, Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga, Universidad Santo Tomás, Diario Vanguardia Liberal, Financiera Coomultrasan, Fundación Corona y Diario El Tiempo.

La décima encuesta de percepción ciudadana (2019) hizo un comparativo durante los últimos cuatro años sobre la imagen del Concejo en los ciudadanos bumanguenses, pasó del 53% en el 2016, al 29% de favora-

bilidad en el 2019. El grado de conocimiento y aprobación de su gestión por parte de la ciudadanía fue bastante bajo, razón de más que corroboró la necesidad de crear mecanismos que permitieran realizar seguimiento a la labor del Concejo municipal.

Fue y sigue siendo menester extender vasos comunicantes entre el Estado y los ciudadanos, por eso la iniciativa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos en sus dos frentes: más allá de la evaluación del Concejo municipal buscó dar herramientas de mejoramiento para la gestión del concejal, promover su visibilidad, contribuir a su ejercicio de control político y, con ello, mejorar la imagen que los ciudadanos tienen de la Corporación. Por otro lado, y respecto al empoderamiento ciudadano, el programa contribuyó con la construcción de la cultura política del voto informado, la participación ciudadana y el seguimiento al desempeño de los representantes elegidos a través del Control Social.

Un breve recuento de la historia del programa nos remite al 2016, año en que formalmente se organizó y empezó a trabajar el equipo académico conformado por la directora del programa y profesores de las universidades de la alianza; en esa primera fase se perfiló la propuesta metodológica que recogió indicadores de medición de experiencias de otras ciudades adaptadas a las necesidades y el contexto local y se realizó un primer pilotaje.

En el 2017 con una metodología más robusta y refinada, en trabajo conjunto con los concejales y sus unidades de apoyo normativo se realizaron dos mediciones, en el primer semestre se incluyó también un análisis del presupuesto y de las unidades de apoyo normativo, la mesa directiva y sus concejales en relación con sus funciones específicas; en esa oportunidad se midieron dos de las tres macrovariables, presencia del concejal en las sesiones y control político, la actividad normativa no fue evaluada. Durante el segundo semestre del 2017 se analizaron las tres dimensiones, incluida la actividad normativa del 2016 y 2017, el índice de transparencia de corporaciones públicas locales y la mesa directiva.

El tercer informe de seguimiento, monitoreo y evaluación al Concejo de Bucaramanga 2018 analizó las tres macrovariables, la mesa directiva

y las unidades de apoyo normativo. Estos tres informes pueden ser consultados en el blog del programa<sup>2</sup>.

El análisis de datos del segundo semestre del 2018 se estudió a través de un modelo de regresión lineal múltiple que hizo énfasis en los posibles determinantes sociopolíticos del desempeño comparativo entre los concejales de Bogotá y Bucaramanga. Como resultado se obtuvo que el nivel de educación es uno de los principales elementos que incide en el desempeño de los concejales. Así, un mayor nivel educativo del concejal se asocia con un mejor desempeño del mismo en el cumplimiento de sus funciones (Rivera y León, 2020).

El 2019 trajo consigo que se recabó información de manera intermitente y la extensión, a modo de pilotaje, de la experiencia en los concejos municipales del área metropolitana (Floridablanca, Girón y Piedecuesta). De esta experiencia se alcanzaron a socializar resultados en el municipio de Floridablanca y Piedecuesta. Infortunadamente, el cambio de condiciones en el equipo académico vinculado al proyecto, la disminución de los recursos y el debilitamiento en la alianza estratégica impidieron el análisis y socialización de resultados en Girón. Los aciertos y dificultades de la iniciativa forman parte de la sección 4.

La experiencia piloto de aplicación de la metodología BCCV a otros concejos del Área Metropolitana de Bucaramanga puso en evidencia el proceso básico de sistematización de la información, la poca o nula posibilidad de acceso a la ciudadanía de la actividad del Concejo, el precario desempeño en el control político a la administración municipal y una actividad normativa casi inexistente por parte de los concejales de los municipios, lo que devela problemas de agenciamiento entre el elector y sus representantes y la imperiosa necesidad del control social (Moreno, 2019).

---

2 Blog del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos. <https://bgaconcejocmovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>.

## 3. Con la vara que mides serás medido

### Una propuesta para la evaluación a los concejos municipales

Como instrumento para realizar control social a los concejos municipales, la iniciativa Concejo Cómo Vamos en Bucaramanga se propuso el cálculo de un Índice de Desempeño, el cual giró en torno a tres ejes fundamentales: i) Presencia del concejal en las sesiones, ii) Calidad del control político y iii) Calidad de la actividad normativa.

A partir de estos ejes se obtiene el Índice de Desempeño del concejal que permite tener una visión global de la calidad de su trabajo en cuanto a sus dos funciones principales: control político al alcalde y demás miembros del Ejecutivo local y coadministración del Municipio mediante la actividad normativa. El Índice es la suma ponderada de las tres dimensiones analizadas (permanencia del concejal en las sesiones, control político y actividad normativa), cada una de las cuales corresponde a la suma ponderada de sus indicadores. Los indicadores tienen una escala de 0 a 100 y representan puntuaciones promedio o porcentajes, como se muestra en la Tabla 1, que sintetiza el modelo de evaluación propuesto.

**Tabla 1: Ponderación de Índice de Desempeño del concejal**

Dimensiones	Pond. en índice total	Indicadores	Pond. en dimensión	Pond. en índice total	Rango de puntaje
Presencia del concejal en las sesiones	12	1.Puntualidad (% Presencia del concejal durante el primer llamado a lista)	22	3	0-100
		2.Mantenimiento del quórum (% Presencia del concejal durante otros llamados a lista)	11	1	0-100
		3.Permanencia (% Permanencia del concejal en las sesiones)	67	8	0-100
		<b>Subtotal</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>0-100</b>
<b>Control político</b>	<b>34</b>	4. Puntuación promedio según calidad del discurso de control político	62	21	0-100
		5. Puntuación promedio según horizonte de seguimiento a la planeación de la ciudad	29	10	0-100
		6. % de cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político	9	3	0-100
		7. Conclusiones y propuestas de los debates de control político	Aplica solo cuando se analiza el desempeño por bancadas		
		<b>Subtotal</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>0-100</b>

<b>Actividad normativa</b>	<b>54</b>	8. Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de acuerdo y ponencias de su autoría	<b>52</b>	28	<b>0-100</b>
		9. Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa	<b>38</b>	21	<b>0-100</b>
		10. % de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones	<b>10</b>	5	<b>0-100</b>
		<b>Subtotal</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>0-100</b>

Fuente: Elaboración propia

Como se desprende de la Tabla 1, las dimensiones de evaluación tienen una ponderación diferente dentro del índice global, al igual que los indicadores que componen cada dimensión. Esto se debe a que las tres dimensiones y sus indicadores no tienen la misma relevancia como criterios que dan cuenta del desempeño del concejal. Por consiguiente, la ponderación es el resultado de analizar la importancia relativa de cada dimensión e indicador frente a los demás, con el método de Proceso Analítico Jerárquico, desarrollado por Thomas L. Saaty (1980). En consecuencia, la presencia del concejal en las sesiones tiene una ponderación de 12%; el control político ejercido por el concejal, 34%; y la actividad normativa, 54%. Igualmente, dentro de estas dimensiones, las variables de mayor peso son la permanencia del concejal en las sesiones, la calidad del discurso de control político y la anticipación de impactos que haga el concejal en los proyectos de acuerdo que presente a la Corporación.

### 3.1. No están, pero llegan

#### Presencia del concejal en las sesiones

Evaluar la asistencia de los concejales a las sesiones y su permanencia en las mismas resulta de gran relevancia en razón de la eficiencia del gasto público y debido a que estos elementos constituyen el punto de partida para que en el Concejo tenga lugar el ejercicio deliberativo. En primer lugar, los concejales reciben honorarios por cada sesión a la que asisten, de acuerdo con lo estipulado en la legislación colombiana (Ley 1368 de 2009). De otra parte, la permanencia del concejal durante toda la sesión denota compromiso y agiliza la comprensión del debate, mientras que la falta de quórum impide tomar las decisiones finales de cada sesión.

Así mismo, la asistencia y permanencia del concejal a las sesiones es requisito indispensable para que haya deliberación, característica fundamental de las corporaciones públicas de elección popular en el sistema de democracia representativa. Según lo anota Ramírez:

*La representación, en la democracia, requiere de la deliberación. La calidad de las decisiones se deriva de que el proceso deliberativo se desarrolle bajo condiciones determinadas. Este proceso podría verse desestabilizado e incluso entorpecido si, a la hora de votar por la mejor solución o de debatir a profundidad sobre un tema de interés general, los representantes del pueblo no participaran activamente dentro de los cuerpos colegiados o, peor aún, estuvieran ausentes (Ramírez, s.f., p.2).*

En este sentido, la deliberación alude a la calidad de la participación y se entiende como un proceso que permite alcanzar las mejores decisiones colectivas mediante la discusión fundamentada, en la que cada uno de los actores posiblemente afectados por la decisión pueda exponer sus puntos de vista y argumentos, intentando convencerlos con base en razones compartidas (Martí, 2015). Por tanto, se espera que las decisiones colectivas estén determinadas por los mejores argumentos y no por la influencia de alguna forma de poder social. Así, la legitimidad de las decisiones políticas depende de que éstas hayan tenido lugar en un debate público, en un proceso deliberativo.

Siguiendo a autores como Martí (2015) y García (2015), la democracia basada en la deliberación, esto es, la democracia deliberativa, entre cuyos representantes se encuentran Jürgen Habermas, Jhon Rawls y Jon Elster, entre otros, constituye el modelo de democracia más aceptado entre los académicos en la actualidad. Esto se debe a que ésta va más allá de la participación de los ciudadanos en un proceso electoral y demanda la apertura de espacios de debate público, especialmente en el ámbito local.

De acuerdo con lo anterior, la falta de asistencia o permanencia de los concejales en las sesiones afecta el proceso deliberativo y la calidad de las decisiones políticas adoptadas en este organismo. Pese a ello, y como se señaló anteriormente, en la normatividad vigente no existe claridad acerca de cómo debe ser medida esta asistencia, aunque sí del número de sesiones a realizar cada año. La Ley 1368 de 2009 de Colombia estipula que el valor de los honorarios por cada sesión a la que asistan los concejales estará entre \$86.862, en los municipios de sexta categoría y \$347.334 en los de categoría especial<sup>3</sup>, más un incremento anual equivalente a la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) del año anterior. La misma norma establece además el número máximo de sesiones ordinarias y extraordinarias a pagar anualmente, el cual es de 150 y 40, respectivamente, en los municipios de categoría especial, primera y segunda. En los demás municipios, la cantidad de sesiones asciende a 70 ordinarias y 20 extraordinarias. Existen

---

3 En Colombia, los municipios se clasifican en diversas categorías, atendiendo el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación, así: categoría especial (población superior o igual a 500.001 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales mayores a 400.000 salarios mínimos legales mensuales); primera categoría (entre 100.001 y 500.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales mayores a 100.000 y hasta de 400.000 SMLM); segunda categoría (entre 50.001 y 100.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 50.000 y hasta de 100.000 SMLM); tercera categoría (entre 30.001 y 50.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 30.000 y hasta de 50.000 SMLM); cuarta categoría (entre 20.001 y 30.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 25.000 y hasta de 30.000 SMLM); quinta categoría (entre 10.001 y 20.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLM); sexta categoría (población igual o inferior a diez mil 10.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 15.000 SMLM). (Ley 617 de 2000, Congreso de Colombia).

lineamientos sobre un número mínimo de sesiones a realizar en el Concejo o a las cuales cada concejal deba asistir, si faltan 5 veces o más a sesiones en las que se den votaciones de Proyectos de Acuerdo, pueden perder la curul. Esta directriz no incluye las sesiones de control político, ni los debates de los Proyectos de Acuerdo en los que no se den votaciones.

### 3.1.1. Antecedentes de evaluación de asistencia de concejales en Colombia

Pese a que todas las iniciativas de control social al Concejo municipal vigentes en Colombia tienen en cuenta la asistencia, no existe consenso acerca de cómo medirla y los referentes teóricos y conceptuales son casi inexistentes.

Debido a que no se ha regulado la forma de medir o verificar la asistencia de los concejales en el recinto del Concejo, cada una de las iniciativas en Colombia evalúa de forma diferente la asistencia de los concejales a las sesiones. En Bogotá Cómo Vamos, esta se evalúa en el componente denominado *Quórum, Permanencia*, en el cual se tiene en cuenta la asistencia y mantenimiento del quórum en las sesiones plenarias y las sesiones de su respectiva comisión. Para ello, se analizan dos indicadores. De una parte, se calcula el número de veces que el concejal estuvo presente en el primer llamado a lista, en relación con el número total de sesiones realizadas. De otra parte, a partir de un registro de permanencia en cada sesión, se estima el tiempo en minutos que el concejal estuvo presente en la sesión plenaria o de comisión y se compara con el tiempo total de duración de la misma (Bogotá Cómo Vamos Concejo, s.f.). Esta dimensión tiene una ponderación de 15% en la calificación total del concejal, en la que 5% corresponde a quórum y 10% a permanencia (Bogotá Cómo Vamos Concejo, s.f.).

Por su parte, el observatorio Cali Visible incluye dentro de su medición tres variables relacionadas con la asistencia del concejal, agrupadas en el componente *Asistencia a Plenarias de Control Político*. En este se examina únicamente la asistencia a los debates de control político en sesiones plenarias durante el período ordinario, lo que constituye una diferencia significativa con el monitoreo de otros observatorios que tienen en cuenta la totalidad de las sesiones plenarias, no solo las de control político. Las

variables consideradas en esta dimensión son asistencia, inasistencia e intermitencia. La primera recoge el porcentaje de asistencia de los concejales a los debates de control político en plenaria en cada trimestre de sesiones ordinarias; la segunda, el porcentaje de inasistencia a estos mismos debates; y, la tercera, hace referencia a la intermitencia de cada concejal en las sesiones. Se considera que un concejal es intermitente cuando abandona el recinto por un período mayor al 30% de la duración del debate. Por consiguiente, el cálculo de este indicador corresponde a la proporción de sesiones en las cuales el concejal fue intermitente durante el período de estudio (Cali Visible, s.f.).

En el seguimiento realizado por el Observatorio al Concejo de Cartagena, la asistencia de los concejales se monitorea mediante dos indicadores, *Asistencia* y *Permanencia*. El primero corresponde al número de sesiones en las que el concejal estuvo presente, en relación con el total de las sesiones realizadas; y el segundo, al tiempo que permanecen los concejales en las mismas. Para ello, se lleva a cabo un registro de las salidas e ingresos de cada concejal durante las sesiones. Las ausencias inferiores a cinco minutos no son tenidas en cuenta (Observatorios Funcicar, Concejo de Cartagena y Asamblea de Bolívar, s.f.).

Finalmente, Concejo Visible Neiva tiene en cuenta dentro de su medición el número de sesiones a las que asiste cada concejal, en relación con el total de sesiones, así como el tiempo de permanencia en el recinto, frente a la duración total de las sesiones. Esta permanencia se verifica cada media hora. Adicionalmente, calcula los retrasos de cada concejal, compara la hora de llegada de los cabildantes, en relación con la hora de inicio de la sesión, según página web del programa actualmente no disponible.

De acuerdo con lo anterior, en las iniciativas de Cali, Cartagena y Neiva, para acreditar su asistencia, basta con que el concejal esté presente en cualquier momento de la sesión, no necesariamente desde el inicio de la misma, como sí es el caso de Bogotá, en el que se tiene en cuenta si el concejal está presente en el primer llamado a lista. La medición de permanencia resulta más uniforme, pues los cuatro observatorios calculan el tiempo de asistencia de cada concejal como proporción del tiempo total de duración de cada sesión.

### 3.1.2. Propuesta metodológica para la evaluación de la asistencia y presencia del concejal en las sesiones

En Bucaramanga Concejo Cómo Vamos se han propuesto los siguientes criterios de evaluación de la asistencia y permanencia de los concejales en las sesiones:

- i. **Puntualidad (presencia del concejal durante el primer llamado a lista).** Evalúa si los concejales están presentes a la hora indicada en el orden del día, pues esto permite hacer el primer llamado a lista y dar inicio a la sesión sin mayores retrasos, lo que significa un ahorro de tiempo para la ciudadanía interesada en asistir a la sesión y para el trabajo del Concejo en su conjunto.
- ii. **Mantenimiento del quórum (presencia del concejal durante otros llamados a lista distintos al primer llamado).** Tiene en cuenta si el concejal está presente en los demás llamados a lista que se realicen durante las sesiones plenarias. Esto se justifica porque cualquier concejal puede pedir verificación de quórum al presidente del Concejo. Así mismo, después de un receso o sesión informal o antes de una votación, generalmente el presidente del Concejo solicita al secretario llamar a lista. Si al hacerse esta verificación del quórum no se encuentra presente el número mínimo de concejales requerido para que haya quórum, se afectaría el ejercicio deliberativo, pues no se podrán tomar decisiones en dicha sesión, lo que implica una pérdida de tiempo tanto para el Concejo como para los funcionarios invitados o citados y la ciudadanía que estuvo presentes tanto virtualmente como en el recinto del Concejo.
- iii. **Tiempo de permanencia en las sesiones.** Evalúa por cuánto tiempo los cabildantes están presentes en cada sesión. Como se mencionó anteriormente, la permanencia del concejal en el recinto del Concejo durante las sesiones es un requisito necesario para garantizar el mantenimiento del quórum, el adecuado desarrollo de las discusiones y la toma de decisiones informadas y responsables.

En resumen, la presencia y permanencia del concejal en las sesiones se monitorea mediante el cálculo de tres indicadores que reflejan el cumplimiento de esta condición básica en la labor del concejal y requisito mínimo

para que haya deliberación, como se muestra en la Tabla 2. Las ponderaciones de cada componente fueron definidas por el Comité académico de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos de acuerdo con su importancia en relación con las demás variables. Así, por ejemplo, la permanencia del concejal en el recinto tiene una ponderación mucho mayor que la sola puntualidad del concejal puesto que se debería dar por descontada por sentido común.

**Tabla 2: Indicadores presencia del concejal en las sesiones**

Indicador (%)	Descripción	Ponderación
Presencia durante el primer llamado a lista	$\frac{\# \text{ veces que el concejal ha estado presente en el primer llamado a lista}}{\# \text{ total sesiones}} * 100$	22%
Presencia durante otros llamados a lista	$\frac{\# \text{ veces que el concejal ha estado presente en otros llamados a lista}}{\# \text{ otros llamados a lista}} * 100$	11%
Permanencia en la sesión	$\frac{\# \text{ de minutos que permanece el concejal en el recinto del concejo durante las sesiones plenarias}}{\# \text{ de minutos de duración de las sesiones plenarias}} * 100$	67%
<b>Total dimensión</b>	<b>Suma ponderada de los tres indicadores</b>	<b>100%</b>

## 3.2. Administración municipal. Presente Calidad del control político

El Concejo municipal, como institución político-administrativa, tiene la obligación de ejercer control político sobre la administración municipal por medio de citaciones, requerimientos y mociones de observación y de censura al poder Ejecutivo local.

El control del Concejo sobre las autoridades locales es una manifestación del derecho de la ciudadanía a fiscalizar, de manera directa o a través de sus representantes, el ejercicio del poder político. Por medio del control político se busca: garantizar que la gestión pública municipal se efectúe de

manera transparente; exigir la responsabilidad política de los funcionarios elegidos por voto popular y demás miembros de la administración municipal; comprobar que sus actuaciones se ajustan a las disposiciones legales y supervisar el cumplimiento de las funciones asignadas y la realización de los planes y programas aprobados por esta corporación (ESAP, 2004).

Por consiguiente, el control político tiene un carácter constructivo y constituye una función esencial para el buen funcionamiento de la democracia local, que puede ser entendido como:

[...] Un proceso de diálogo permanente en el cual se involucran diversos actores de la sociedad y se activan mecanismos regulados por la ley para garantizar un óptimo desarrollo de las funciones administrativas y políticas tanto de las administraciones municipales y departamentales como de los Concejos y las asambleas. ...Es una expresión del interés de los electores por vigilar la gestión de las administraciones territoriales y coadministrar los municipios y los departamentos. Con el control político se busca que las corporaciones públicas logren incidir positivamente en el desarrollo de los actos de gobierno de alcaldías y gobernaciones, procurando acompañar y vigilar la realización de los planes y programas propuestos a la ciudadanía en las elecciones [...] (USAID, MSI, s.f.).

La obligación del Concejo municipal de realizar control político proviene del modelo de frenos y contrapesos presente en el diseño institucional colombiano que es inherente a la separación de poderes que rige en el país. Como se estipula en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, las ramas del poder público: Ejecutiva, Legislativa y Judicial son autónomas y cumplen funciones separadas, aunque cooperan entre sí para el cumplimiento de sus fines. Se trata de una estructura horizontal en la que existen controles recíprocos entre los poderes públicos y los obliga a rendir cuentas mutuamente con el fin de mantener el balance entre ellos y evitar desmanes de un solo poder que terminan afectando los derechos de los individuos.

Así, resulta indispensable la división de poderes para el funcionamiento del Estado para evitar que un solo grupo concentre el poder. Adicionalmente, el control y la fiscalización constituyen una herramienta central para que el equilibrio entre los distintos poderes se mantenga y vigilar a los políticos elegidos, en este caso, el Ejecutivo, con el fin de que éstos

cumplan con los deseos de la ciudadanía. De acuerdo con Barro y Ferejohn (citado por Acemoglu, et al., 2013), los políticos son los agentes de los ciudadanos (votantes), en quienes se delegan diversas decisiones políticas. Las elecciones son un mecanismo para asegurar que los políticos efectivamente defiendan los intereses de los ciudadanos, minimicen sus rentas y se abstengan de llevar a cabo políticas en favor de su propio interés u objetivos ideológicos. Sin embargo, las elecciones pueden ser insuficientes para lograr un control adecuado para los políticos, por lo que es necesario crear otras instituciones políticas complementarias a las elecciones, como frenos y contrapesos (*checks and balances*) para limitar el comportamiento de los políticos elegidos. El control político que ejerce el Concejo sobre el poder Ejecutivo local representa un ejemplo de ello.

El marco normativo de la función de control político del Concejo municipal lo constituye el artículo 38 de la Ley 136 de 1994 en Colombia. En él se estipula que al Concejo le corresponde ejercer control sobre la administración municipal, para lo cual podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de las entidades descentralizadas, al igual que al personero y al contralor municipal con, por lo menos, cinco días hábiles de antelación y con un cuestionario escrito. El debate de control político deberá limitarse a los temas incluidos en el cuestionario y deberá ser el primer punto para tratar en el orden del día de la sesión. Adicionalmente, el Concejo está autorizado para solicitar por escrito información a otras entidades municipales respecto a temas relacionados con su competencia.

La metodología propuesta por Concejo Cómo Vamos busca establecer si el concejal realiza adecuado seguimiento a la gestión de la administración municipal. Para ello se han definido dos indicadores que tienen en cuenta la calidad del discurso del concejal en las sesiones de control político y el horizonte temporal del seguimiento que éstos realizan a los instrumentos de planeación de la ciudad. Adicionalmente, se examina el cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político y si se formulan conclusiones y propuestas de los debates de control político (aplica solo cuando se analiza el desempeño por bancadas), como se especifica en la Tabla 3.

**Tabla 3: Indicadores de Control Político**

Dimensiones	Pond. en índice total	Indicadores	Pond. en dimensión	Pond. en índice total
Control político	34	1. Puntuación promedio según calidad del discurso de control político	62	21
		2. Puntuación promedio según horizonte de seguimiento a la planeación de la ciudad	29	10
		3. % de cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político	9	3
		<b>TOTAL DE DIMENSIÓN</b>	<b>100</b>	<b>34</b>

### 3.2.1. Indicador 1. El discurso del concejal como unidad de análisis

Esta mirada centra la revisión en el discurso que el concejal usa en el recinto, tomando en cuenta que este constituye una expresión de la condición deliberativa, aspirada como base democrática para las relaciones del poder político local.

Las implicaciones de la democracia deliberativa, como constructo, suelen hacer énfasis en la capacidad racional de los ciudadanos para debatir ideas públicas que luego se conviertan en decisiones aceptables.

Como exigencia para mejorar la calidad de la democracia, el debate y las condiciones para enfrentarlo se convierten en expectativas centrales dentro del marco deliberativo, como un aspecto que, si trasciende la formalidad del habla, dinamiza las decisiones públicas, como lo sostiene Velasco:

[...] todos los actores políticos deben estar abiertos a cambiar su posición inicial si como resultado de la deliberación pública dieran con buenas razones para hacerlo... En la práctica política cotidiana resulta ciertamente difícil someterse a estos exigentes requisitos, pero es ahí donde se ponen a prueba la madurez y el fuste de una democracia [...] (2006, p. 39).

Así, el lenguaje ha sido reconocido como una expresión clara en la negociación de los actores políticos, cuya condición de razonar y argumentar eleva la capacidad democrática (Habermas, 1998).

Velasco (2006) asoma varios pasos en el patrón normativo proporcionado por la noción deliberativa, de los que se pueden destacar tres para fines expositivos: la deliberación como ingrediente central del proceso democrático, sus implicaciones, tanto en la sociedad civil como en las instituciones públicas, y las oportunidades que las innovaciones tecnológicas ofrecen en el mundo de las comunicaciones para el desarrollo de la deliberación pública.

Se asumió, de acuerdo con Majone (1997), que la historia de los gobiernos democráticos, en un sentido real, es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar y regular la deliberación pública (p. 37).

“Los refinados códigos procesales de la actualidad en los campos legislativo, electoral, administrativo y judicial son el fruto de siglos de experiencia de lidiar con los problemas prácticos de la deliberación pública. El propósito general de estos procedimientos es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión” (p. 37).

La discusión sobre la deliberación como mecanismo asociado a una condición de mejoras posibles en la democracia, se ha renovado en el siglo XXI, a partir de las nuevas exigencias participativas e institucionales. Un rastreo promovido por Monsiváis (2015) permite una mirada reciente:

La deliberación es promovida en numerosos formatos institucionales y encuentros colectivos que se vienen realizando durante los últimos años en un amplio espectro de temas de la política pública, en los planos locales, nacionales e in-

ternacionales, e involucrando a actores sociales, profesionales o activistas y académicos como (Dryzek, 2012; Fishkin, 2009; Goodin, 2008; Fung, 2007; Nabatchi, Gastil y Weiksner, 2012; Smith, 2009) (p. 30).

En este sentido, los modelos descentralizados que en las últimas décadas han impulsado el control político local, permiten -a la vez que exigen- un panorama deliberativo entre los representantes de partidos políticos que han resultado electos como representantes de los concejos municipales, quienes en sesiones continuas expresan apoyo u oposición a los gobiernos locales, con un marco normativo que los ampara en el seguimiento a la administración de turno.

Si se atiende a la idea de que la deliberación es un eslabón entre agentes que tienen intereses heterogéneos y en conflicto (Monsiváis, 2014) se puede afirmar que los concejos municipales son corporaciones naturalmente deliberativas, como espacios de expresión directa del control político para las democracias locales (entendiendo el conflicto desde el punto de vista habermasiano, como una condición necesaria en las democracias):

La deliberación constituye un mecanismo de control político, como lo son también las elecciones, la adjudicación legal o las dinámicas asociativas. La deliberación es decisiva para difundir información, proporcionar voz, representar discursos o intereses, clarificar diferencias, construir razonamientos públicos, exigir justificaciones, generar compromisos y sostener pautas de coordinación que trasciendan la toma de decisiones concretas (p. 477).

De allí que los esfuerzos por evaluar la calidad de desempeño de espacios como los concejos transite por la pretensión de revisar el comportamiento discursivo y su eficiencia para el cumplimiento de las funciones diseñadas, principalmente centradas en el contrapeso al poder local (control político), además de los aportes consensuados para la gestión pública de la ciudad.

Adjudicando una clara conexión entre lo deliberativo y el control político Monsiváis (2014) supone un aporte práctico el reconocer la manera en que la configuración de argumentaciones y justificaciones públicas forma parte de los procesos políticos.

De esta manera se propone que, si los concejales elevan su calidad discursiva, otorgan más elementos para la percepción ciudadana en torno a sus gestiones y enmarcan mejor la democracia deliberativa dentro de las expectativas exigidas y animan a los ciudadanos a la cultura del debate. Entendiendo que este modelo “vincula la resolución racional de conflictos políticos a prácticas argumentativas o discursivas desplegadas en la pluralidad de espacios públicos” (Velasco, 2006), elevar las prácticas discursivas de espacios como los concejos municipales podría impulsar mejores referentes de base que entrarían a un ecosistema comunicativo reproducible (medios de comunicación, redes sociales, conversaciones informales). Por esto, se propone que esto terminaría siendo la base de un modelo más sólido de democracia participativa.

Para Velasco (2006):

[...] en las televisiones, ya sean públicas o privadas, en los parlamentos o en las cámaras locales no se expresan más que eslóganes, pero casi nunca argumentos. A los ciudadanos se les sustrae la posibilidad de contemplar auténticos intercambios de razones y contrastes directos de ideas entre los adversarios políticos [...] (p.41).

Este es precisamente el marco de referencia que sería susceptible al cambio con la exigencia de mejorar las prácticas discursivas en espacios como los concejos y los congresos, para producir cambios a mediano plazo en las nuevas generaciones.

Como lo plantea Monsiváis (2014) la deliberación política es la que se utiliza en la adopción de decisiones vinculantes con base en el intercambio de razones y justificaciones públicas. El hecho de que la deliberación esté articulada con las funciones expresivas y resolutorias de la comunicación y, también, con la obligatoriedad de las decisiones, implica que quienes participan en este debate han recibido algún tipo de autorización electoral o de otra índole (es el caso de los concejales). La deliberación política se lleva a cabo en los parlamentos, los órganos estatales de regulación y vigilancia y otras instancias con capacidad para adoptar decisiones que adquieren obligatoriedad (p. 484).

Soler (2011) se apoya en Perelman y Olbretchts-Tyteca para sustentar la argumentación como un mecanismo que busca modificar un estado de cosas preexistentes, lo que le confiere un papel relevante a la palabra en el proceso que podría significar para las mejoras aspiradas en el diseño y seguimiento de políticas públicas locales.

Desde este punto de vista, autores como Majone (1997) destacan lo deliberativo como eje importante en la comprensión de la democracia: “estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas sólo en términos del poder, la influencia y el regateo” (p. 36). Para este autor “el verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y a cambiar sus valores” (p. 42). Al defender que hechos y valores están entrelazados fuertemente en la elaboración de políticas, este autor concluye que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público.

Si se tienen en cuenta los criterios de calidad discursiva en la revisión de políticas públicas sugeridos por Majone (1997) que, aunque no están exentos de riesgos en la interpretación discursiva, constituyen un marco de referencia como punto de partida:

**Tabla 4. El discurso en las políticas públicas.**

Componente analítico	Criterios de adecuación
Datos	Confiabilidad, reproducibilidad, credibilidad (para los datos exógenos)
Información Prueba	Relevancia, suficiencia, bondad del ajuste, robustez Confiabilidad, admisibilidad, vigor Vigor, capacidad de persuasión, claridad
Argumento Conclusión	Razonabilidad, viabilidad, aceptabilidad

Fuente: Majone (1997)

La deliberación implica el uso de estrategias argumentativas, en tanto que la palabra es usada para ganar adeptos a una propuesta que podría estar compitiendo con otras opciones diversas o contrarias, y para lo cual se diseña un camino que selecciona (algunos) datos con miras a premisas concluyentes.

La estructura argumentativa debe entenderse como una ruta discursiva que busca convencer a un auditorio sobre una idea o afirmación contundente, para lo que se usan diversas estrategias que la sustenten (Pardo y Baquero, 2001). Las afirmaciones en la argumentación suelen ser controversiales en medio de un ambiente en el que, no habiendo suficiente consenso en torno a ellas, se exige razonar, demostrar e inferir.

La argumentación, incluida en los estudios de la retórica, ha transitado por caminos y renovaciones. Soler (2011) resume la transformación del argumento como constructo, en dos fases, desde Anscombe y Ducrot, como referentes:

“En la primera de ellas, establecen que una argumentación es una concatenación de dos enunciados -argumento y conclusión-. Con el propósito de delimitar los enunciados que pueden unirse al enunciado del que se desprenden las conclusiones, presentan el concepto de potencial argumentativo. En la segunda fase, continúan con el desarrollo del concepto de potencial argumentativo, pero ya no se habla de conclusiones a las que se llega a través de segmentos de un discurso, sino del concepto que vincula argumento y conclusión: *topos*” (p. 138).

En este sentido, el habla se ha ido convirtiendo, en sí mismo, en potencial elemento de interpretación argumentativa “hablar no es describir el mundo, sino construir una imagen “tópica” de ese mundo (Anscombe y Ducrot, citados en Soler, 2011).

Aunque no toda dinámica discursiva apunta al uso de estrategias argumentativas, un concejal es un actor con funciones de control político local, cuya actividad supone demostrar capacidades para proponer o sugerir ideas en torno a la gestión de la ciudad, a partir de un trabajo consciente y sistemático. El análisis de la capacidad argumentativa de los concejales, por medio de sus intervenciones, puede llevar a otras fortalezas en la delibe-

ración política: buen manejo del tiempo, eficiencia y uso adecuado de las estrategias discursivas que, finalmente, serán parte de un buen desempeño en el control político institucionalizado.

¿Qué se aspira entonces de un concejal en términos argumentativos? ¿Su discurso debe acudir a la valoración meramente política o requiere de cierta planificación argumentativa acompañada de aspectos técnicos? Al ser presionado en sus funciones reguladoras de control político, el discurso del concejal debería apuntar a ambas cosas, y es en su habla (Searle, 1994) en la que expresaría sus capacidades para gestionar de manera eficiente sus funciones administrativas y de control político.

En este sentido, se reconoce que, además de representar los intereses de su partido en términos de oposición o apoyo a la gestión local, el concejal debería ser el resultado de un equipo que contribuye a revisar, evaluar y sugerir acciones inherentes a políticas públicas locales, derivadas de sus funciones naturales. Para ello, la ley colombiana ha previsto la disposición presupuestaria para la conformación de unidades de apoyo técnico y normativo<sup>4</sup>.

Con estas aspiraciones se pretende contribuir a las demandas de calidad discursiva hacia un concejal que, con la palabra, justifica su rol en un espacio naturalmente deliberativo, con la esperanza de que se diluya el interés de intentar alcanzar esa posición sin la suficiente preparación e igualmente animar a la selección técnica y profesionalmente indicada en la contratación de personal de apoyo. Esta perspectiva, aunada a la opinión pública (mientras más informada, mejor) contribuiría a elevar el espíritu racional de la democracia (dentro de lo permisible en este terreno que, claramente, constituye también un mundo de subjetividades políticas frente al poder); fue éste uno de los principales intereses que movilizó la iniciativa de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

Pero la calidad del discurso en el ámbito de lo público puede diluirse en la pretensión de su evaluación, dada su volatilidad. Monsiváis (2014), aunque propone la deliberación como constructiva para mejorar el control democrático, resalta la dificultad de la evaluación en este ámbito:

---

4 Artículo 78, Ley 617 de 2000.

“Aunque en el campo de la política pública existen numerosas aplicaciones, en el estudio comparado del comportamiento y las instituciones democráticas prácticamente no hay trabajos que incorporen la deliberación al análisis. A diferencia de conceptos como *participación, confianza, capital social, legitimidad* y otros, el concepto *deliberación* no ha sido incorporado plenamente en la formulación de teorías con base empírica. Esto puede explicarse, en parte, por lo difícil que resulta observar la deliberación en los procesos políticos” (p. 473).

### 3.2.1.1. Antecedentes de la evaluación discursiva en el control político

Los esfuerzos recientes por diseñar instrumentos específicos para medir la calidad de la deliberación, apuntan como referentes a los trabajos de Steiner et al (2005), con el llamado Índice de Calidad del Discurso (Discourse Quality Index -DQI-), una herramienta cuantitativa que ha permitido revisiones comparativas en parlamentos europeos. Estos autores proponen índices en varios ámbitos, partiendo de la participación discursiva en debates específicos, revisando la llamada justificación, pasando por la expresión del respeto a las demandas del otro, y revisando finalmente manifestaciones de contraargumentación y cambios de postura.

Marcos-Marné (2015) ha hecho una adaptación reciente de este índice para aplicarla al parlamento español, incluidas algunas mejoras reportadas más recientemente en el DQI de Steiner, en la medición: anécdotas o historias como elemento básico en la deliberación, la posición que se muestra en relación con el diálogo, la presencia expresa de propuesta de diálogo y la presentación de propuestas concretas en el discurso.

Estas aspiraciones prácticas de la noción deliberativa, muestran esfuerzos por avanzar en el diseño empírico en este sentido; no obstante, hasta ahora se reportan como la evaluación puntual de la deliberación (ciudadana o institucional) en debates específicos, mas no el seguimiento en el tiempo del desempeño discursivo, en espacios como parlamentos, asambleas o concejos, desde sus representantes.

En la experiencia de observación al desempeño de los concejos municipales en Colombia, se registran diversas metodologías y cambiantes en el tiempo alrededor del esfuerzo por evaluar aspectos discursivos de los

concejales, centrados en la palabra oral como unidad potencial de análisis. Una revisión realizada a las metodologías disponibles en las experiencias de control social al control político en Colombia desde el año 2010, reporta una dimensión recurrente en la evaluación: la participación de los concejales en las sesiones de debate en el recinto, con el número de intervenciones como principal indicador. Pero la evaluación de la calidad de la participación se reporta más dispersa y en construcción permanente de criterios para el diseño de indicadores, como se resume en la tabla 5.

**Tabla 5. Resumen de los criterios de evaluación de calidad discursiva de concejales de Colombia.**

Dimensión	Lugar de observación	Variable / indicador
<b>Participación del concejal</b>	Bogotá	Número de intervenciones
	Cali	Número de intervenciones
	Manizales	Número de intervenciones
	Medellín	Número de intervenciones
	Cartagena	Número de intervenciones
	Santa Marta	Número de intervenciones
	Neiva	Número de intervenciones
<b>Calidad discursiva</b>		
Pertinencia	Bogotá	Relación de la intervención con el tema del día.
Tipo de argumentos	Bogotá	Reporta haber descartado: el uso de estadísticas, estudios e investigaciones y uso de normas y jurisprudencia, por considerarlo innecesario para medir una intervención de calidad.
Tipo de argumentos	Cartagena	Identifica el tipo de argumentos utilizado entre las siguientes opciones: jurídicos, técnicos, propuestas, denuncias.
Tiempo de intervención	Manizales	Minutos de dedicación a la participación.

Compilación propia. Fuentes varias.

En este sentido, estos esfuerzos de revisión de la calidad discursiva en la evaluación de desempeño de los concejales aún no logran trascender hacia una medición de la expresión deliberativa, probablemente por una

razón operativa en la revisión de las sesiones diarias de las intervenciones, como unidades de análisis.

Desde la experiencia metodológica de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, se insistió en la compleja definición de una medición de la calidad de las participaciones de los concejales, desde *su habla* (Searle, 1994), como una forma de demostrar capacidades de negociación con intervenciones y discursos eficientes, ajustados al tiempo, centrados en ideas precisas y soportados suficientemente, a partir de las estrategias básicas del discurso argumentativo (Weston, 2005). Con esta propuesta se alimentó, además, la necesidad de documentar la intencionalidad y agenda comunicativa de los representantes del Concejo, desde la tendencia del análisis técnico de la política, relacionado con el triunfo de la argumentación (Majone, 1997). Esto significó un reto metodológico en un camino pleno de dificultades y aprendizajes desde el año 2016.

Las preguntas mínimas iniciales a responder en la revisión discursiva de los concejales, centradas en las intervenciones realizadas en las sesiones de período ordinario, fueron:

1. ¿La participación del concejal entra temáticamente en la discusión del día? (pertinencia)
2. ¿El concejal formula una propuesta o afirmación definitiva alrededor de la cual desarrolla sus ideas? (presencia de tesis)
3. ¿El concejal demuestra sus ideas con soportes diferenciados? (argumentos)
4. ¿El concejal mantiene una estructura coherente entre su afirmación definitiva (tesis) y sus soportes (argumentos)?

### 3.2.2. Indicador 2: la importancia de la planeación de las ciudades

Un último elemento que se tiene en cuenta en la dimensión de control político es el seguimiento que realiza el concejal a los instrumentos de planeación de la ciudad. Específicamente, se espera que el ejercicio de control político se oriente a verificar el cumplimiento de las disposiciones y metas contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de desarrollo

y otras iniciativas de política pública, por parte de la administración municipal, en lugar de concentrarse casi exclusivamente en los temas coyunturales y administrativos.

Este enfoque obedece a la importancia que tiene la planeación en el desarrollo de las entidades territoriales en Colombia. La planeación del desarrollo es entendida como un proceso técnico y político en el que intervienen actores públicos y privados para lograr acuerdos frente a un escenario futuro deseado del territorio y las herramientas para lograrlo (DNP, s.f.). La planeación parte del reconocimiento de las necesidades, problemas y potencialidades del territorio, que buscan transformarse y potenciarse por medio de políticas y estrategias que tengan en cuenta las características particulares del contexto en el que se desarrolla y que estén articuladas con los planes y estrategias de orden departamental y nacional.

De acuerdo con Poveda (2008), la planeación constituye un eje fundamental en la relación Estado-sociedad, pues representa la hoja de ruta de la gestión pública, la cual comprende: el conjunto de acciones que ejecuta el Estado para satisfacer las necesidades de la población y lograr un mayor desarrollo económico, las metas concretas que se esperan alcanzar y los recursos asignados para tal fin. La existencia de un plan es condición necesaria para el gasto porque contribuye a una mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Adicionalmente, los ejercicios de planeación permiten concretar las demandas de la ciudadanía a sus representados y ayudan a las entidades territoriales en el cumplimiento de las funciones asignadas en la Constitución de 1991.

De otra parte, la planeación está articulada con la participación, con la gobernabilidad y, con ellas, la democracia, en la medida que involucra a la ciudadanía en la deliberación sobre el proyecto social y económico que aspira a desarrollar. La planeación del desarrollo supone el diálogo entre el Estado y la ciudadanía, que permita superar las diferencias y llegar a un consenso sobre las necesidades del territorio y las estrategias que se implementarán para solventarlas. En Colombia, el vínculo entre planeación y democracia participativa se hace evidente en el voto programático, mecanismo de participación que obliga a los candidatos que aspiran a convertirse en alcaldes y gobernadores, a presentar un programa de gobierno en el momento de inscribir su candidatura, que es de obligatorio cumplimiento

si resultan elegidos. El incumplimiento de este programa puede implicar la revocatoria del mandato del gobernante (Ley 131 de 1994). En este sentido, la planeación del desarrollo es un proceso ineludible, en el que la ciudadanía participa con la elección del candidato con el programa de gobierno más cercano a sus preferencias.

Además de estar relacionada con la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia, la planeación es un elemento fundamental de la descentralización, que se consolida formalmente en Colombia con la Constitución Política de 1991. A partir de entonces, el municipio se constituye en la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y tiene a su cargo importantes funciones, como la prestación de los servicios públicos básicos, la construcción de infraestructura necesaria para el progreso local, el ordenamiento del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de la población (Artículo 311, Constitución Política de Colombia, 1991). Esta transferencia de funciones desde el nivel central al municipal pretende lograr una mayor y mejor provisión de bienes públicos a la población, dado que, al estar más cerca de la población, el gobierno local tiene un mayor conocimiento de sus necesidades y demandas. Adicionalmente, produce un mayor empoderamiento y participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Para que la mayor autonomía local, que implica la descentralización, se traduzca efectivamente en una mejor calidad de vida para la población, se requiere de una planeación estructurada y participativa, que se materializa en el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de desarrollo municipal, principales instrumentos de planeación local. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planeación de largo plazo (12 años), mediante el cual se reconoce la importancia del territorio en las dinámicas sociales y económicas de una población. En este sentido, el POT:

Es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p. 5)

El POT, reglamentado mediante la Ley 388 de 1997, es el resultado de la concertación entre actores públicos, privados y comunitarios y su ejecución comprende la realización de proyectos de infraestructura y acciones de control en las áreas rural y urbana del municipio, con el fin de impulsar la productividad, la sostenibilidad y el desarrollo social del mismo. En general, el POT define los parámetros para la utilización del territorio, los sistemas de comunicación entre las zonas rural y urbana y dentro de ellas, la provisión de servicios públicos y la delimitación de espacios de protección y conservación de los recursos naturales, entre otros.

Teniendo en cuenta que se trata de una herramienta de largo plazo, que define los lineamientos para el desarrollo físico y la utilización del territorio, se espera que la función de control político del Concejo municipal se oriente principalmente a hacer seguimiento al cumplimiento de lo establecido en el POT y, en segundo lugar, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). A diferencia de los Planes de desarrollo municipal, que están sujetos a constante seguimiento por parte de entes de control y veedurías y cuyo incumplimiento tiene consecuencias disciplinarias, penales y judiciales, en el caso de los POT, los mecanismos y sanciones para evitar su incumplimiento no están claramente definidos, por lo que la supervisión que realice el Concejo resulta de gran relevancia.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es un instrumento de planeación de mediano plazo (4 años), que debe estar articulado con el POT y seguir los criterios que en él se establecen. Su marco jurídico más importante lo constituye la Ley 152 de 1994 y es el segundo instrumento de planeación de mayor importancia para el control político que realicen los cabildantes. Además del diagnóstico de los diferentes aspectos relacionados con la calidad de vida y el desarrollo del municipio, éste contiene una parte estratégica y el plan de inversiones que ejecutará la administración municipal durante su período de gobierno. En el componente estratégico se formula la visión de desarrollo del municipio y sus objetivos y se incluyen los indicadores y metas que se esperan alcanzar. Esto facilita la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y el Concejo mismo, al tiempo que representa el principal mecanismo para evaluar la eficiencia del alcalde y sus funcionarios.

En el marco del posconflicto colombiano y el consenso internacional sobre la necesidad de realizar acciones conjuntas para lograr un nivel de desarrollo sostenible mínimo en todos los países, en la actualidad el PDM debe incluir dentro de sus estrategias, acciones para la construcción de la paz local y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (DNP, s.f.), en articulación con los objetivos establecidos en el ámbito nacional, lo que refuerza la importancia del control político de los concejales frente al cumplimiento de esta herramienta de planeación.

### 3.2.3 Indicador 3. Porcentaje de cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político

Cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político. Se establece un tiempo máximo de siete (7) minutos por intervención<sup>5</sup> ya que si bien el reglamento establece que a discreción del presidente se pueden prorrogar, se requiere que cada concejal sea concreto en el discurso para dar mayor agilidad a la plenaria. Las intervenciones extensas tienden a crear fatiga, dispersar la atención y a limitar la participación de los demás concejales.

Para el caso de los debates de control político se toman 15 minutos para el vocero de la bancada citante y 10 minutos para informe de conclusiones<sup>6</sup>.

En detalle: **EL % DE CUMPLIMIENTO DEL TIEMPO DE LAS INTERVENCIONES DE CONTROL POLÍTICO ES IGUAL AL NÚMERO DE INTERVENCIONES DEL CONCEJAL EN LAS QUE CUMPLIÓ CON EL TIEMPO MÁXIMO ESTABLECIDO PARA EL CONTROL POLÍTICO, SOBRE EL TOTAL DE INTERVENCIONES DE CONTROL POLÍTICO POR CIEN.**

---

5 Según el Acuerdo 022 de 2016 en su artículo 48, las bancadas podrán hacer uso de la palabra máximo hasta en dos (2) oportunidades por tema y la intervención de la bancada no podría ser superior a quince (15) minutos.

6 Artículo 137 Acuerdo 022 de 2016.

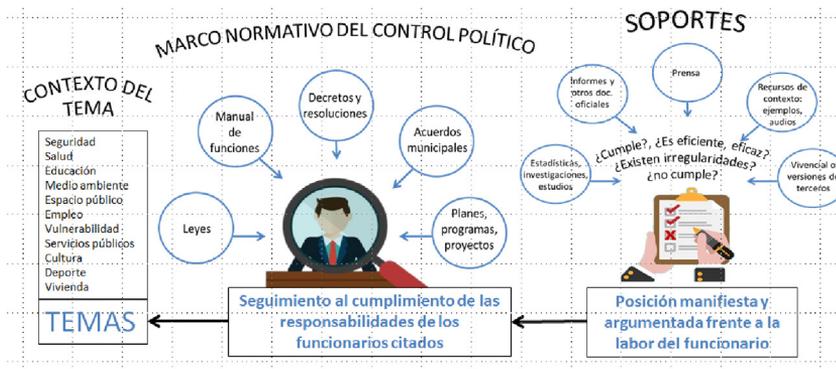
### 3.3. Una propuesta metodológica para la evaluación de la calidad del discurso en los concejales

Durante un período de aprendizaje se fueron haciendo adaptaciones y ajustes, luego de evaluar en la práctica lo operativamente posible, comprendiendo la naturaleza de la deliberación en el Concejo, y tras sesiones de discusión que incluyeron las validaciones por parte de los propios concejales.

En la metodología finalmente diseñada y aplicada durante varios períodos y que ha permitido hacer revisiones comparativas, la dimensión discursiva decidió centrarse en la función de control político de los concejales, expresada en el seguimiento a la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (art. 313 Constitución Colombia), entendida como una limitación ejercida al poder de las autoridades municipales para garantizar un ejercicio transparente ajustado a las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

El objetivo de esta evaluación, centrada en las intervenciones de estricto control político, pretendió un ideal discursivo en la participación de los concejales, expresado en una relación consistente entre: 1- contexto; 2.- marco normativo del control político; 3.- argumentos; y 4.- posición del concejal frente a la dependencia citada (funcionario de la administración).

**Imagen 1. Elaboración propia. Dimensiones sugeridas para la revisión discursiva de los concejales**



Para realizar una medición de la calidad discursiva de los concejales se propuso el análisis de 10 intervenciones (dos por semana) seleccionadas aleatoriamente del total de las realizadas por cada concejal en sesiones plenarios de debates de control político, informes de gestión y cabildos abiertos y que, además, cumplieran con los siguientes requisitos: la duración debía ser mayor de tres minutos (dado que la experiencia demostró que intervenciones de menor tiempo dificultan la detección de los elementos básicos de la evaluación), se priorizan aquellas intervenciones en las que se trataron temas de calidad de vida. Las intervenciones de los miembros de la mesa directiva no fueron tenidas en cuenta y fueron evaluadas de manera independiente en relación con sus funciones particulares. En cada componente, el puntaje máximo posible fue de 100 puntos. Del puntaje obtenido en las 10 intervenciones se calculó un promedio simple, del cual resultó el puntaje total de cada concejal en la dimensión de control político en el período de tiempo analizado.

La calidad del discurso de control político fue valorada a partir de cuatro criterios que indican si el concejal:

- Realiza un análisis situacional o de contexto sobre el tema que trata el control político.
- Menciona la normatividad relacionada con la competencia del funcionario frente al tema de control político.

- c. Manifiesta una posición frente a la labor desempeñada por el funcionario en cuanto al tema de control político.
- d. Proporciona argumentos que soportan su posición frente a la labor del funcionario.

El puntaje de este indicador se calculó como un promedio ponderado de sus cuatro componentes, como se indica en la Tabla 6.

**Tabla 6. Indicador calidad del discurso de control político**

Análisis situacional o de contexto sobre el tema que trata el control político. Ponderación: 30%	
<b>Opciones de respuesta</b>	<b>Puntuación</b>
Introduce un contexto sobre el tema con algún tipo de sustento	100
Introduce un contexto sobre el tema sin sustentarlo	50
No lo menciona	0
<b>Mención de la normatividad o documento oficial relacionada con la competencia del funcionario frente al tema de control político.</b> Ponderación: 20%	
<b>Opciones de respuesta</b>	<b>Puntuación</b>
Específica	100
General	50
No la menciona	0
Posición frente a la labor del funcionario citado. Ponderación: 20%	
<b>Opciones de respuesta</b>	<b>Puntuación</b>
Sí	100
No	50
Tipos de argumentos que utiliza el concejal para su intervención. Ponderación: 30%	
Estadísticos (informes, proyectos, estudios, evaluaciones formales) con fuente	100
Prensa	50
Estadísticos (informes, proyectos, estudios, evaluaciones formales) sin fuente	33
Recursos de contexto (otros documentos, imágenes, audios, ejemplos)	33
Vivencial o versiones de terceros	33
Sin argumentos o argumentos no relacionados con el tema	0

### 3.4. ¿Qué acuerdan los Acuerdos? Calidad de la actividad normativa

La tercera dimensión considerada en la medición sobre el desempeño de los concejales es la actividad normativa, función que desempeña el Concejo municipal como corporación administrativa, que es conferida por la Constitución Política (artículo 312 y 313) y desarrollada por la ley con el fin de que se adelante la regulación de asuntos relacionados con el correcto funcionamiento del municipio.

El propósito de este componente de la evaluación es determinar la calidad del contenido de los actos administrativos que emite el cuerpo colegiado, es decir, de los Acuerdos municipales como expresión de la producción normativa del Concejo.

Este eje de evaluación tiene gran importancia, pues la función primordial del Concejo es diseñar y aprobar iniciativas que permitan adaptar y materializar las políticas públicas nacionales para el ámbito local y proponer alternativas que favorezcan el desarrollo del municipio, controlen la actividad del primer mandatario y mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

La competencia otorgada al Concejo municipal es el resultado de la materialización de los presupuestos de descentralización y autonomía territorial, consagrados por la Constituyente del 91, lo que implicó fortalecer la democracia local y darles autoridad a los órganos de administración municipal para definir los aspectos clave de sus territorios.

En los últimos años, la administración pública ha hecho énfasis en la necesidad de cualificar la producción normativa, desde ahí se ha considerado que:

Para alcanzar la necesaria calidad reglamentaria habrá que tener en cuenta destacadamente el *procedimiento de elaboración de normas*. En el caso de los reglamentos, por ejemplo, el procedimiento reglamentario debe ofrecer el instrumento jurídico para obtener normas de calidad que efectúen una correcta ponderación de los hechos e intereses relevantes y una evaluación y gestión en riesgos en contextos de incertidumbre (Ponce & Sánchez, 2005, p. 140)

Desde esta perspectiva, pensar la calidad normativa supone construir criterios que orienten la producción de las normas y, a partir de allí, fijarlos como derroteros para evaluar la idoneidad de los mandatos que se producen frente al cumplimiento de sus fines.

Los Acuerdos municipales son actos administrativos que permiten hacer operativas las reglas del orden nacional porque, si estos no cumplen condiciones de calidad en su proceso de creación y aprobación, la eficacia de dichas normas, entendida como la posibilidad de que se cumplan los objetivos que orientaron su creación, encuentra un primer escenario de riesgo.

Un ejemplo de lo anterior se observa en los casos en los que en el procedimiento de creación de una norma no se incluye la participación ciudadana, la consulta y el debate con los grupos de interés o eventualmente afectados con una disposición. La ausencia de la participación en su configuración puede dar pie a que se den resultados no deseados, como lo enuncian Ponce y Sánchez: [...] la resistencia de los ciudadanos a cumplir la normativa al no entender la necesidad de la misma y percibirla como una imposición arbitraria [...] (p.140)

A partir de esta premisa debió responderse la pregunta de ¿cómo evaluar la actividad normativa?

Lo primero que se determinó fue que la medición debía integrar todos los momentos de creación de la norma, de ahí que resultó pertinente el análisis del proyecto de Acuerdo, de la ponencia que lo sustentaba ante la corporación, del debate en el cuerpo colegiado y del texto final; es preciso evaluar que en cada etapa se incluyan elementos que mostraran el desarrollo de una actividad por parte del Concejo y los concejales para llegar a la consolidación de una norma que integrará los elementos mínimos que garantizarán su legitimidad y las condiciones para su cumplimiento.

Evaluar este componente es pertinente en la medida en que Colombia es un Estado que cuenta con una amplia regulación normativa, pero muchas de esas normas no alcanzan su cumplimiento, en algunos casos, por razones subjetivas, porque existe “una cultura del incumplimiento” (García, 2009) y en otros por razones objetivas, como las que se pueden apreciar de la lectura de los Acuerdos municipales en los que se observa

que muchas de las reglas que se aprueban regulan asuntos que ya han sido reglamentados por otras normas que siguen vigentes, lo que deriva en multiplicidad de reglas frente a un mismo tema.

Lo anterior conlleva a que al administrador se le deje la tarea de identificar cuál es la regla vigente aplicable al caso, pues las distintas regulaciones se encuentran de forma desagregada; otra dificultad radica en que muchas normas están redactadas de forma inadecuada, no es claro quién está obligado a qué, ni cuál va a ser la fuente de los recursos para ejecutar su cumplimiento; en otros casos, se identifican normas que tienen baja pertinencia, que no agregan nada a la regulación nacional o cuyos efectos esperados son imprecisos. Todo esto dificulta su aplicación en la práctica y se deja entrever un ambiente de baja gobernabilidad, pues existe producción normativa sin que se evidencien transformaciones sociales que impacten la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Para la construcción de los fines y criterios de evaluación la actividad normativa, se ha considerado en Bucaramanga Concejo Cómo Vamos tener como referente lo construido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) para “la mejora regulatoria está estrechamente vinculada a los principios constitucionales y diversas legislaciones que determinan la manera en que la administración pública se ocupa de las leyes y las regulaciones, desde su diseño y concepción hasta su implementación y revisión” (2014, p. 20).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la OCDE (2011 y 2010) (citado por DNP, 2014), la regulación es un elemento crucial de las políticas públicas, pues permite materializar las decisiones del Estado y constituye, junto con la política monetaria y fiscal, uno de los pilares que conlleva a un mejor manejo económico, el desarrollo de políticas públicas eficientes y el direccionamiento del comportamiento de los miembros de una sociedad.

Así, la evidencia internacional sugiere que los países con una regulación de calidad resultan menos afectados ante choques externos y logran recuperarse más rápidamente de las crisis económicas. Adicionalmente, esto favorece un mayor desarrollo económico, dado que propicia aumentos en la productividad laboral en el sector real de la economía. Igualmente,

un marco normativo de calidad mejora el ambiente para hacer negocios y la competitividad del país, al tiempo que refuerza la legitimidad del Estado, puesto que aumenta la transparencia en la materialización de las políticas públicas (DNP, 2014).

En este sentido, la mejora normativa, como finalidad que Colombia ha empezado a adoptar a través de diversas iniciativas, entre ellas, la formulación del Documento Conpes 3816 - “Mejora normativa: análisis de impacto”, busca una producción normativa de calidad y una mayor transparencia, con el fin de lograr una mejora en el desempeño económico y el bienestar de la sociedad.

La noción de mejora normativa está estrechamente relacionada con la idea de gobernanza regulatoria, la cual parte de la premisa de que es necesario desarrollar una política regulatoria que permita optimizar continuamente el ambiente normativo. Para ello, se requieren herramientas que faciliten que las prácticas regulatorias conlleven a un mejor funcionamiento de los mercados, mayor efectividad del sector público y la adecuada provisión de bienes públicos para la sociedad.

La gobernanza regulatoria es entendida por la OCDE (2016) como un proceso coordinado en el que intervienen diferentes actores e instituciones. Éste está compuesto por diferentes etapas que incluyen: i) Identificar un problema de política pública y las posibles alternativas para su solución, las cuales pueden incluir o no la regulación; ii) En caso de que se elija la regulación, se requiere desarrollar una nueva norma o adaptar las existentes mediante un proceso sistematizado; iii) Aplicar la regulación y, finalmente, iv) Evaluar el cumplimiento de la norma con el fin de realizar las correcciones o modificaciones pertinentes.

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, la mejora normativa gira en torno al análisis de impacto normativo, una herramienta que busca conocer el énfasis de una nueva regulación o de cualquier reforma propuesta a la regulación existente y permitir la participación de los actores interesados. El análisis del impacto normativo es definido por esta entidad como:

[...] Una herramienta que ayuda al proceso decisorio porque sistemáticamente examina los impactos potenciales de las acciones gubernamentales, haciendo preguntas sobre costos y beneficios, sobre cuán efectiva será la acción gubernamental en alcanzar los objetivos y si hay otras alternativas viables para los gobiernos. Como un proceso decisorio, el AIN<sup>7</sup> está integrado a sistemas de consulta, desarrollo de políticas y procesos regulatorios dentro del gobierno, sirviendo para comunicar y dar información ex ante, sobre los efectos esperados de las propuestas gubernamentales y ex post, en la medida en que ayuda a los gobiernos a evaluar las regulaciones existentes [...] (OCDE, 2009; citado por DNP y OCDE, 2015, p. 7).

Desde ahí, evaluar la actividad normativa de los concejos municipales se justifica por dos grandes razones: la primera, porque el fortalecimiento de las funciones de los concejos supone hacer un ejercicio de valoración de fortalezas y debilidades con el fin de detectar oportunidades de mejoramiento y, segundo, porque si las normas que produce un Concejo tienen la finalidad de fortalecer la democracia local y mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, vale la pena que dichas normas cumplan condiciones objetivas de calidad que justifiquen y faciliten su cumplimiento, de tal forma que no quede la sensación de que existen iniciativas valiosas dentro de la corporación, pero que son imposibles de realizar, pese a su aprobación.

La formulación de proyectos y su posterior exposición constituyen etapas tempranas en el proceso de emisión de las normas desde la Rama Ejecutiva, hacer seguimiento y monitoreo de la calidad de esta etapa constituye una herramienta que permite fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de la normatividad, en el mediano y largo plazo (Documento Conpes 3816).

Para que un Acuerdo nazca a la vida jurídica y produzca efectos se surte un trámite administrativo, que implica, en primer lugar, la formulación de un proyecto de Acuerdo, documento que contiene la propuesta normativa que se lleva a debate al Concejo, por iniciativa de los concejales, el alcalde, personero, contralor municipal y demás autoridades a quienes la ley les haya asignado dicha competencia. Este proyecto contiene, en su

---

7 Proyectos de Análisis de Impacto Normativo –AIN–

integridad, la propuesta normativa que se presenta a debate, con la exposición de motivos y el contenido a regular.

Una vez radicado el proyecto el siguiente paso es el debate. Este inicia con fundamento en una ponencia que debe contener la sustentación o defensa del proyecto. La ponencia es asignada a un concejal, que es denominado ponente, y debe ser presentada:

[...] de manera clara, ordenada y concisa, con base en el juicio, el análisis y las conclusiones del concejal ponente, las razones para aprobar o improbar el proyecto y el texto de las modificaciones, fusiones o supresiones en el articulado, según se haya previsto en el Reglamento Interno del Concejo [...] (Riascos, 2008, p. 16).

En el debate del proyecto los intervinientes pueden presentar sus consideraciones sobre la propuesta de Acuerdo, deliberar sobre su contenido y pertinencia. Finalmente, se vota si se aprueba o no el contenido de la propuesta.

Una vez surtido el trámite de aprobación el Acuerdo es divulgado y pasa a ser de obligatorio cumplimiento.

Teniendo estos elementos, desde Bucaramanga Concejo Cómo Vamos se propone una metodología de evaluación, con lo que se considera debería contener la actividad normativa para lograr normas locales de impacto y calidad.

### 3.4.1. Una propuesta metodológica para evaluar la actividad normativa

Con la finalidad de evaluar la calidad de la actividad normativa del Concejo se propuso el diseño de un instrumento de evaluación en el que se tomaron como criterios orientadores los que se hallan contemplados en la formulación del proyecto y su posterior defensa. Estos son los elementos:

**La definición del propósito de la norma:** este aspecto parte de la consideración de que toda norma de obligatorio cumplimiento debe ser la respuesta de la administración a una necesidad que se debe satisfacer. Para

ello, la propuesta de Acuerdo y ponencia deben identificar y delimitar el problema que justifica la actividad normativa de la corporación. Debe proponer uno o más objetivos que sean coherentes con la situación a resolver, partiendo de la identificación de los afectados y los potenciales beneficiarios del Acuerdo en el caso de que se apruebe el proyecto.

- a. Análisis y determinación de la conveniencia jurídica:** los concejos, como organismos del poder constituido, están limitados por la Constitución y la ley, ningún Acuerdo puede desconocer mandatos normativos superiores. Esto implica que las actuaciones de la corporación están sujetas, en primer lugar, a la competencia para regular en la materia objeto del proyecto y, en segundo lugar, a la determinación de que es necesario resolver la problemática con una disposición normativa, pues se identifica un vacío ante la ausencia de reglas vigentes o la necesidad de actualizar las normas existentes. En cualquiera de los dos casos, el proyecto debe incluir la mención de las normas vigentes aplicables al caso objeto de regulación y la forma en que orientan su solución.
- b. Diagnóstico y análisis de alternativas:** el proyecto de Acuerdo identifica una problemática que se debe resolver mediante una disposición normativa que será de obligatorio cumplimiento en el ámbito local, esto implica que quien propone que la norma incluida en el proyecto sea la solución, haya hecho previamente un diagnóstico o evaluación de la necesidad de la norma, de las alternativas a la misma y de su proporcionalidad en la relación costo/beneficio y afectados/beneficiarios. Para ello, se debe partir de la delimitación previa que se hizo de la problemática, lo que implica apoyarse en datos y cifras que permitan caracterizar y comprender la situación. Deben analizarse otras alternativas a la propuesta con el fin de valorar si es idónea (cumpliría el fin para el cual fue creada) y necesaria (no existe otra medida menos gravosa y que tenga la misma idoneidad). Esto supone determinar qué grado de afectación generaría la norma sobre aquellos a quienes impacta la regla (de forma positiva o negativa) y qué circunstancias externas podrían determinar sus resultados. Para este análisis deberían tenerse en cuenta las experiencias de otras ciudades con el fin de comparar posibles efectos de la decisión.
- c. Incentivos y mecanismos de seguimiento:** la ejecución de un Acuerdo municipal recae en distintas autoridades. Con el fin de establecer en cabeza de quién radica el cumplimiento de lo dispuesto en un Acuerdo,

este debe identificar quién es el responsable de la implementación de la norma, de qué forma se puede incentivar su cumplimiento y construir estrategias para que se haga el seguimiento sobre la implementación y cumplimiento de la misma. Este elemento es fundamental para evaluar la pertinencia de la regulación. No incluir mecanismos de seguimiento impide valorar adecuadamente la eficacia de una disposición normativa.

- d. Inclusión y participación ciudadana:** en el marco de la apuesta por una democracia consensual y deliberativa, las normas no pueden ser el resultado de la imposición de las mayorías en el poder, de ahí la importancia de que se diseñen estrategias de participación ciudadana en las que las distintas voces sean tenidas en cuenta y puedan exponer sus puntos de vista, disenso y alternativas frente a una problemática. Esto supone que existan mecanismos de participación ciudadana, como la consulta o cabildos abiertos, en los que se pueda constatar la participación de los ciudadanos locales y que no se trate solo de la voz de la mayoría, por eso debe identificarse a qué población, de forma diferencial, afectaría un proyecto, con el fin de que sean tenidos en cuenta en la discusión del mismo.

#### *3.4.1.1. Índice global de desempeño del concejal en actividad normativa*

Bucaramanga Concejo Cómo Vamos propuso, para la evaluación de este aspecto, un instrumento que incluye los cinco factores de calidad, los distintos criterios que cada factor contiene y un puntaje ponderado que permite asignarle una dimensión de peso a cada uno de esos criterios, dimensión que se adjudicó teniendo en cuenta el peso o importancia que tiene cada criterio en la dimensión de calidad a evaluar.

El instrumento de evaluación se ha aplicado a los proyectos de Acuerdo y ponencias. En su instrumentación se realizó un ejercicio de hermenéutica crítica. Para ello, en un primer momento, se adelantó la lectura del proyecto y ponencia, se interpretó el texto mediante la aplicación de dos técnicas, la literal y gramatical, técnica en la que se parte de lo que está escrito en el documento (gramaticalmente hablando) y de la técnica teleológica, con el objeto de identificar la finalidad declarada o no por el autor a partir de las expresiones que se incluyen en el texto (Anchondo, 2012). Una vez identificado el cumplimiento de los distintos criterios se pasó a la

valoración crítica, que implicó asignar un valor al cumplimiento de cada uno de los criterios de calidad.

**Tabla 7. Índice de desempeño del concejal en actividad normativa**

Dimensiones	Pond. en índice total	Indicadores	Pond. en dimensión	Pond. en índice total
<b>Actividad normativa</b>	<b>54</b>	1. Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de Acuerdo y ponencias de su autoría.	52	28
		2. Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa	38	21
		3. % de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones	10	5
		<b>TOTAL DE DIMENSIÓN</b>	<b>100</b>	<b>54</b>

Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar la actividad normativa del Concejo de Bucaramanga se ha tenido en cuenta una muestra en la que los proyectos de Acuerdo a evaluar fueran de exclusiva autoría de los concejales, con sus respectivas ponencias, y que hayan logrado tener un segundo debate. Se priorizaron temas relacionados con calidad de vida, con vigencia mayor a un año. Se excluyeron los temas relacionados con presupuesto anual, autorizaciones para contratar y asuntos internos del Concejo, homenajes y celebraciones.

### **3.4.2. Indicador 1: Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de Acuerdo y ponencias de su autoría**

La evaluación sobre la anticipación de impactos en los proyectos de Acuerdo y ponencias se realizó con base en una lista de chequeo que contiene 16 criterios agrupados en seis categorías, así:

**Tabla 8. Componentes del indicador anticipación de impactos en proyectos de Acuerdo y ponencias**

Componente	Ítems de chequeo	Puntaje
<b>Propósito definido</b>	1. ¿Se identifica con claridad la problemática que se quiere resolver con la implementación del Acuerdo?	6
	2. ¿Se definió con claridad el objetivo general y específico?	6
	3. ¿Se identificó la cantidad de la población afectada por la problemática planteada y cuántos serán los beneficiarios del proyecto de Acuerdo?	6
	Puntaje máximo del componente	18
<b>Conveniencia jurídica</b>	4. ¿Se señala la existencia de disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del proyecto de Acuerdo?	6
	5. ¿Se explica por qué las disposiciones jurídicas vigentes serían suficientes o insuficientes para atender la problemática materia del proyecto de Acuerdo?	6
	6. ¿Se soporta si se tiene competencia en cuanto a la iniciativa del proyecto de Acuerdo?	6
	Puntaje máximo del componente	18
<b>Diagnóstico y análisis de alternativas</b>	7. ¿Presenta principales cifras, datos estadísticos o estudios de soporte que justifican el proyecto de Acuerdo?	7
	8. ¿Se identifican otras medidas alternativas que podrían resolver la problemática materia del proyecto de Acuerdo, se comparan sus ventajas y desventajas o sus costos y beneficios, frente a las medidas propuestas?	7
	9. ¿Se contemplan experiencias exitosas en otras ciudades o países?	7
	10. ¿Se prevé si la implementación del Acuerdo afecta de manera diferenciada a sectores o agentes económicos específicos y en qué medida podría llegar a afectarlos (externalidades positivas o negativas)?	7
	Puntaje máximo del componente	28

Componente	Ítems de chequeo	Puntaje
<b>Presupuesto y capacidad institucional</b>	11. ¿Contempla el costo de la implementación del proyecto de Acuerdo y sus fuentes de financiación?	6
	12. ¿Considera la capacidad institucional para su implementación?	6
	Puntaje máximo del componente	12
<b>Incentivos y sanciones para cumplimiento</b>	13. ¿Se contemplaron mecanismos de incentivo para dar cumplimiento a la norma y sanciones para su incumplimiento?	6
	14. ¿Incorporó en el proyecto de Acuerdo metas, plazos e indicadores para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y principios fundamentales explicitados en ella?	6
	Puntaje máximo del componente	12
<b>Inclusión</b>	15. ¿Contempló el Acuerdo mecanismos de consulta ciudadana en su elaboración o participación en su implementación?	6
	16. ¿Tiene en consideración la creación de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades (enfoque diferencial y de género)?	6
	Puntaje máximo del componente	12
<b>Sumatoria de criterios</b>		<b>100</b>

La verificación de la lista de chequeo se hace a partir del documento del proyecto de Acuerdo o la ponencia presentada. Los proyectos de Acuerdo relacionados con aspectos como convocatoria a elecciones, adiciones o reducciones de recursos provenientes del Gobierno nacional, entre otros, no son tenidos en cuenta. Así mismo, cuando el concejal haya presentado proyectos de Acuerdo que no fueron discutidos en plenaria o no le fue asignada alguna ponencia, este elemento se excluye de la evaluación. Para el caso de las ponencias, al incluir de cada componente al menos uno de sus ítems de chequeo, se obtiene la puntuación total del componente.

El indicador agregado que da cuenta del desempeño de cada concejal en el período analizado, es la puntuación promedio de los puntajes alcanzados en cada proyecto de Acuerdo debatido en plenaria o ponencia de su autoría.

### **3.4.3. Indicador 2: Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa**

Para lograr un mayor nivel de implementación de los Acuerdos que se aprueban en el Concejo municipal, resulta relevante el seguimiento sobre su implementación para avanzar en una revisión profunda del acervo normativo vigente en el ámbito local, que permita valorar la existencia de la norma en el contexto de un marco jurídico-normativo más amplio y determinar convergencias, duplicidades y disposiciones redundantes, siguiendo las recomendaciones de la OCDE sobre mejora regulatoria desde el ámbito subnacional.

De acuerdo con lo anterior, el segundo indicador de la actividad normativa es el tipo de propuesta normativa que se contempla en el proyecto de Acuerdo presentado por el concejal, al que se asigna una puntuación, teniendo en cuenta el tipo de mejora que se proponga, como se indica en la tabla 9. Esto aplica únicamente para aquellos proyectos de Acuerdo que hayan sido debatidos en plenaria. Si el concejal presentó proyectos de Acuerdo, pero no fueron discutidos en plenaria, este elemento se excluye de la evaluación.

**Tabla 9: Componentes del indicador sobre tipo de propuesta y mejora normativa**

criterio	Puntaje
1. El proyecto de Acuerdo compendia, actualiza, reemplaza o elimina dos o más Acuerdos vigentes que tratan de los mismos temas y resultan incongruentes, redundantes o insuficientes como medidas frente a determinados problemas.	100
2. El proyecto de Acuerdo actualiza una política pública o reemplaza un Acuerdo vigente.	80
3. El proyecto de Acuerdo da cumplimiento a una obligación establecida en una ley o disposición en materia de política pública expedida por el nivel nacional, aún no reglamentada en el ámbito local.	80
4. El proyecto de Acuerdo actualiza o complementa una política pública actualmente vigente sin derogarla.	60
5. Proyectos relacionados con aspectos internos del Concejo.	40
6. Proyectos de Acuerdo que aluden a celebraciones, jornadas y conformación de redes.	20
7. Proyectos de Acuerdo para homenajes, condecoraciones, premiaciones o exaltaciones.	0

El puntaje máximo posible es de 100 puntos por cada proyecto de Acuerdo, mientras que el indicador consolidado del período de análisis es la puntuación promedio del total de los proyectos de Acuerdo de autoría del concejal evaluado.

### 3.4.4. Indicador 3: Porcentaje de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones

Finalmente, se tiene en cuenta si en las votaciones nominales el voto del concejal está alineado con el de su partido político. Por tanto, en cada votación de los proyectos de Acuerdo debatidos en plenaria, a la bancada se le asigna 1 si cumplió con la Ley 974 de 2005 o Ley de Bancadas, o si esto no ocurrió. La calificación final se obtiene por bancada y corresponde al porcentaje de votaciones en las que se cumplió con la mencionada Ley.

La Ley de Bancadas establece que los miembros de un mismo partido político deben actuar coordinadamente en el ejercicio de sus funciones en las corporaciones públicas, con el fin de promover la consolidación de un programa político definido. En el caso del Concejo municipal, la actuación en bancadas incluye la presentación de proyectos de Acuerdo, citaciones y debates de control político a la administración municipal, postulación de candidatos, aceptación o rechazo a proposiciones e iniciativas de Acuerdo municipal y sentar posiciones conjuntas frente a temas de interés de la ciudadanía, entre otras. (NDI Colombia, 2008).

Los beneficios que se derivan de la actuación en bancadas son: 1. Facilitar a la ciudadanía identificar con mayor claridad la posición de los partidos políticos frente a iniciativas y temas de su interés para promover la rendición de cuentas. 2. Reforzar la responsabilidad de los partidos frente a las decisiones tomadas dentro de la corporación. 3. Agilizar el funcionamiento del Concejo. 4. Facilitar la organización de los partidos políticos, del Concejo y, 5. Propiciar el ejercicio ordenado de la oposición política, lo que a su vez incentiva una gestión pública local más eficiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, son dos los indicadores que se consideraron para evaluar el desempeño del concejal en la dimensión de actividad normativa (puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de Acuerdo y ponencias de su autoría y puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa), mientras que el indicador de cumplimiento de la Ley de Bancadas no se implementó por la estructura y composición particular del Concejo municipal en el que la mayoría de concejales pertenecían a un mismo partido y existían varios partidos con un solo representante.

## 4. Sumas y restas

### Resultados e impacto de la evaluación al Concejo

Realizar seguimiento a la labor de los concejos municipales resultó una tarea de gran relevancia en el sistema político de la democracia representativa, debido a la importancia de las funciones que desempeñan los concejales en la ciudad. Por un lado, el control social, como se mencionó, es un mecanismo que se relaciona con la obligación que tienen los políticos y funcionarios de las instituciones públicas de rendir cuentas a la ciudadanía, con el fin de garantizar que su actuación se oriente al logro de los intereses colectivos y no individuales con el fin de cumplir con las expectativas de los votantes que los eligen. De otro lado, el control social es una forma de participación ciudadana que estimula una mayor legitimidad del Estado y eficiencia en la gestión pública.

Es innegable que el control y seguimiento a los concejales estimula el desarrollo económico local, pues son los encargados de ejercer control político al poder ejecutivo local para lograr una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública municipal. Igualmente, corresponde al Concejo municipal coadministrar el municipio, junto con el alcalde y es en el ejercicio de sus funciones, que tienen la oportunidad de proponer y adoptar iniciativas que propicien el desarrollo de su territorio.

En este contexto, Bucaramanga Concejo Cómo Vamos nació como una iniciativa de Control Social que terminó convirtiéndose en un escenario en el que el Concejo y los concejales sumaron ganancias y se produjeron discusiones y deliberaciones sobre la importante figura de la corporación para la ciudad y el deber ciudadano que, desde la academia, compete consolidar a la función pública.

Más allá de una investigación, se convirtió en una de las plataformas de extensión social y transferencia más contundente para las universidades que formaron parte de ella en algún momento (UIS, UPB, UNAB, Santo Tomás de Aquino y, en la última etapa, UDES), pues sirvió como puente entre la ciudadanía y el Concejo y entre éste y la Alcaldía.

A la par que se recogía la memoria del ejercicio de la función pública por parte de los concejales de Bucaramanga, que quedó consignada en un portal web, un blog, socializaciones, foros, debates, bases de datos y medios de comunicación regionales (radio-TV y prensa y digitales) se refinaban técnica y metodológicamente las macrovariables de observación, evaluación y seguimiento, los instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información, que sumaban con cada informe, datos e indicadores relevantes para entender el contexto político local.

Resultó muy positiva la experiencia propuesta en tanto los concejales asimilaron la presencia diaria del equipo de trabajo en el recinto del Concejo y se hizo evidente un compromiso formal y decidido del Programa por garantizar un control social legítimo que los instaba a mejores prácticas.

Fueron múltiples los aportes de los distintos actores de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, ya sea con recursos financieros, apoyo administrativo, técnico y operativo, soporte tecnológico y académico o con recurso humano que sostuvo la propuesta durante su vigencia.

**Los medios de comunicación**, por un lado, crearon espacios de divulgación de los hallazgos, cubrieron los eventos, estimularon la discusión y el debate, entrevistas que facilitaron que los resultados llegasen a diferentes sectores y segmentos de población.

**La academia** asignó tiempos a profesores y recursos económicos para viabilizar investigaciones internas, apoyo para transferencia del conocimiento en espacios como columnas de medios de comunicación regional, ponencias en eventos académicos nacionales e internacionales; se permearon los currículos de las facultades de Economía, Derecho y Comunicación Social de las universidades adscritas, vinculación de estudiantes como auxiliares de investigación, asesoría metodológica, actividades de apropiación con líderes comunales, desarrollo de eventos de impacto local y regional, proyectos de grado y productos de generación de nuevo conocimiento.

**Organizaciones sociales**, que, en cabeza de fundaciones y agremiaciones, con su apoyo administrativo, logístico y de infraestructura, complementaron la capacidad de convocatoria en los sectores público y privado y contribuyeron al impacto e incidencia del programa en la región.

Es importante también referir los desafíos de la gestión de la información y el conocimiento resultado de la intervención en el Concejo y cómo los observatorios se enfrentan a “[...] retos en relación con su planeación estratégica, su recurso humano, la relación con los actores políticos y los medios de comunicación, el involucramiento ciudadano, la financiación, el apoyo institucional, y el uso de TIC[...].” (Guerrero, et al, 2017, p.82); todo lo anterior, con el propósito de garantizar un buen ejercicio del **Control Social** que empodere ciudadanos y liderazgos políticos y, por rebote, mejore el **Control Político** necesario para una democracia verdaderamente deliberante y representativa.

No obstante, la continuidad de estas iniciativas en tiempo y espacio debería estar garantizada financieramente por el Estado como política pública, sin que por ello se comprometa la neutralidad de los hallazgos. Operativamente, se requiere la concurrencia de actores sociales que, además de la academia, garanticen, con su apoyo técnico, el liderazgo y activismo de organizaciones de base directamente relacionadas con el Concejo (juntas de acción comunal y juntas administradoras locales, entre otras).

A continuación, se mencionan otras sumas y restas representadas en aciertos y dificultades del proceso de evaluación, medición y seguimiento al Concejo de Bucaramanga. Algunas coinciden con el informe de Transparencia por Colombia en el 2007 y otras son resultado del propio proceso.

### ***Aciertos que suman***

- ***En la actividad del Concejo***

Se logró la incidencia sobre procesos y procedimientos internos desde la Mesa Directiva para dar cumplimiento de garantías a la actividad del Concejo, como: cronograma público de las sesiones, participación equitativa de minorías, tiempo de intervención según reglamento, aumento del número de propuestas de control político debatidas en plenaria, planificación de las sesiones por sectores, permanencia en el recinto y puntualidad en el inicio de ellas.

Por lo anterior, desde el Programa se pudo constatar, con base en los resultados de la evaluación cuantitativa y cualitativa del desempeño de los

concejales, una optimización en la calidad del discurso de control político, la preparación de los temas con datos, normas, leyes, estudios y fuentes, la estructuración de ideas, el análisis de contexto y la mención estricta a las labores del funcionario citado.

El seguimiento de Bucaramanga Concejo Cómo Vamos llamó la atención sobre la necesidad de equilibrar en el desarrollo de las sesiones: los informes de gestión, los debates de control político y la actividad normativa, ya que los primeros prevalecen en la actividad del Concejo y se opaca el carácter deliberante de la corporación sobre el horizonte de seguimiento a la planeación de la ciudad, factor que debería ser prioritario.

Se puede destacar que en la última medición se hizo evidente una mejora considerable en el discurso de control político y los niveles de asistencia y permanencia en el recinto y, por lo mismo, se advierte una mejoría en los desempeños de los concejales.

Respecto a las Unidades de Apoyo Normativo, luego de los informes, se observó un mayor número de perfiles con formación profesional, aunque prevalece una tendencia mayoritaria con baja formación básica o tecnológica.

Finalmente, la divulgación de resultados por bancadas y por desempeños individuales creó un clima de “sana competencia” frente a la posibilidad de mejorar las prácticas con cada medición y, aunque en el top 3 casi siempre figuraron los mismos, en el desempeño intermedio se evidenciaron saltos determinantes de posición en el ranking.

- ***En lo metodológico***

Del trabajo mancomunado con los concejales y las Unidades de Apoyo Normativo, así como del debate académico permanente, se refinó la metodología de *seguimiento y evaluación al Concejo* Bucaramanga que tuvo reconocimiento en Colciencias como producto TOP en Innovación en proceso o procedimiento social.

Así mismo, la robustez de los instrumentos, el rigor en su aplicación y sistematización y los análisis y socializaciones por los académicos del

programa consolidaron una herramienta confiable y legítima a la luz de los resultados de las mediciones y el reconocimiento de los diferentes actores del proceso.

Vale la pena destacar la vinculación de los estudiantes de las diferentes universidades como auxiliares de investigación quienes, luego de una capacitación, asistían a las sesiones para el levantamiento de información. El proceso incluyó dos filtros de análisis: escucharon sesión por sesión y el análisis deliberativo de los resultados entre los investigadores de las universidades adscritas al Programa.

- ***En la transferencia del conocimiento***

Más allá del impacto mediático que visibilizó los resultados del proyecto en múltiples medios de comunicación de la región, se logró el posicionamiento del programa como una fuente idónea de datos y estudios sobre la actividad del Concejo municipal en la región, tanto así que se alcanzó, a manera de pilotaje, llegar a los demás municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Importante mención merece el repositorio anexo al del Concejo con información organizada por fechas, sesiones, informes de gestión, temáticas sectoriales, intervenciones por concejal, debates de control político; con videos, audios, actas y resúmenes de la actividad del Concejo entre marzo del 2017 y noviembre 2019, así como los tres informes socializados de BCCV, que pueden ser consultados en: <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/blog-page.html>.

Una preocupación permanente en el Programa la constituyó la necesidad de llegar al ciudadano de base con información precisa, clara y oportuna sobre la actividad del Concejo y los concejales del municipio, especialmente en la tarea propuesta de contribuir a la promoción de un voto consciente, crítico e informado. Para ello, se promovieron, entre otras, una estrategia educocomunicativa a través de medios digitales e institucionales en podcast y videos, se formó durante este tiempo a la ciudadanía sobre la importancia del Concejo para la ciudad, se desarrolló un ciclo formativo en tecnologías de información y comunicación –TIC- para la promoción del control social con líderes de Juntas de Acción Comunal (JAC) del mu-

nicipio, que vinculó a la experta en Ciudadanía de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Beatriz Elena Marín Ochoa.

Entre otras actividades y con el ánimo de reconocer el vínculo entre las JAC y el Concejo municipal se adelantó una encuesta diagnóstica que se materializó en la cartilla “Logros y retos de las JAC en Bucaramanga” disponible en:

[https://upbeduco-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/hector\\_gomez\\_upb\\_edu\\_co/EUO1Gycniw1Nt3SWGd\\_jcHwBYNtQc6mrK7Tb-MFOURu9pOA?e=bnlLcS](https://upbeduco-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/hector_gomez_upb_edu_co/EUO1Gycniw1Nt3SWGd_jcHwBYNtQc6mrK7Tb-MFOURu9pOA?e=bnlLcS).

Los manuales para el Concejal y de uso de redes para líderes comunales, así como la creación de 20 fanpages de juntas de acción comunal y una infografía informativa sobre el Concejo, sumaron como material educativo digital de transferencia del conocimiento.

- ***En la apropiación social y generación de nuevo conocimiento***

Académica e investigativamente para el Programa es bueno consolidar, entre sus sumas, la alianza regional en diferentes momentos de cinco de las universidades de la región entre ocho instituciones de diferentes sectores del municipio y tres del orden nacional.

El involucramiento de semilleros de investigación y estudiantes de cuatro diferentes áreas del saber (economía, comunicación social, trabajo social y derecho y ciencias políticas), el desarrollo de cuatro trabajos de grado de pregrado que tuvieron en las temáticas de transparencia, control social, control político y comunicación, una visión profunda de la realidad del Concejo municipal que sirve de repositorio y consulta para los ciudadanos del municipio, la ejecución de ponencias por parte de los investigadores adscritos al Programa, con los resultados del proceso de evaluación y seguimiento en eventos de carácter regional, nacional e internacional y, la producción de un libro con dos volúmenes sobre Control Social resultado de la investigación que cuentan con la vinculación de diferentes académicos nacionales e internacionales y que se espera actúe como referente de la temática en el país.

### *Dificultades que restan*

Alcanzar una eficiente interpretación cualitativa, en el marco de una investigación con alto componente cuantitativo, fue una constante dificultad en el proceso, incluso, manifestada por los concejales que querían que sus actividades fuera del recinto fuesen consideradas en la medición.

No menor dificultad representó la reticencia de ciertos concejales a ser escrutados y a participar de las socializaciones de resultados, así como producir estrategias de transparencia en la contratación de las Unidades de Apoyo Normativo y fortalecer los perfiles de sus miembros. Lo primero dificultó un acertado proceso de realimentación, impacto y mejoramiento de desempeño, lo segundo promueve el clientelismo y la ineficiencia en la gestión del Concejal.

Más allá de la intervención del Programa para generar un top 10, censurar o revisar la gestión del Concejo, fue un reto permanente para el equipo ejecutor, persuadir a los concejales acerca de la necesidad de la evaluación como un proceso de mejoramiento continuo, como una oportunidad de refinar sus prácticas para formalizar y darle valor agregado a su función de control político.

Especial atención merecería para el futuro hacer un seguimiento riguroso a los concejos de los municipios del AMB (Girón, Floridablanca y Piedecuesta), pues en una experiencia piloto se evidenciaron fallas sistémicas y estructurales bastante complejas y difíciles de aceptar en el contexto del desarrollo digital y objeto mismo del Concejo, frente a la promoción de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Mal indicador resultó también no registrar mejoras en la calidad de los proyectos de Acuerdo y las ponencias presentadas, o que ese espacio esté siendo usado para promover actividades como homenajes, celebraciones, jornadas, condecoraciones, premiaciones o exaltaciones que, comparadas con normas y leyes que contribuyan a diseñar y aprobar iniciativas que permitan adaptar y materializar las políticas públicas nacionales al ámbito local y proponer alternativas que favorezcan el desarrollo del municipio, controlen la actividad del primer mandatario y mejoren la calidad de vida de sus habitantes porque, las primeras, resultan poco relevantes .

Asegurar la continuidad del ejercicio de evaluación, medición y seguimiento en varios períodos, para contrastar la información recopilada, garantizar la sostenibilidad de las alianzas institucionales, el ingreso de nuevos actores y recursos suficientes para un control social independiente y autónomo, así como vincular organizaciones sociales de base al ejercicio del control social ciudadano, son un mandato de urgente cumplimiento si lo que se quiere es asegurar la participación y promoción de ciudadanías activas.

Proveer a la ciudadanía de información adecuada que facilite la comprensión de la actividad del Concejo y con ello promover el voto consciente e informado, sigue siendo un desafío para los diferentes actores del Estado colombiano.

## Referencias bibliográficas

Alguero, M. (2018). *Relaciones entre concejales y representantes de las comunas de Bucaramanga desde la comunicación política y pública*. Trabajo de Grado [Comunicador Social - Periodista]. Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga. Escuela de Ciencias Sociales.

Facultad de Comunicación Social - Periodismo. Director: Bohórquez Pereira, Giovanni.

Anchondo, V (2012). *Métodos de interpretación jurídica*. Universidad Autónoma de México. México. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/quid-iuris-chihuahua/articulo/metodos-de-interpretacion-juridica>.

Escandón y Velásquez (2015). *Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana*.

Escuela Superior de Administración Pública (2004). *El control político y el Concejo municipal*. Programa Colombia-Universidad de Georgetown. Disponible en: <https://studylib.es/doc/8102628/13.cm-y-control-politico>.

Ferreira, M. (2013). *Participación y control ciudadano para la gobernanza democrática y el desarrollo local: La experiencia de los Observatorios Ciudadanos a Concejos Municipales y Distritales en Colombia*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, [Disponible en: [https://aeeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6/cong/ferreira\\_maria.pdf](https://aeeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6/cong/ferreira_maria.pdf)].

García, M. (2000). ¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía. El caso de las juntas administradoras locales de Bogotá. Programa Regional de Becas Clacso. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pdf>

García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de las reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Dejusticia.

- Guerrero, I, Navarro, J, Meneses, C y Castro, M. (2017). *Los Observatorios de Concejos Municipales en Colombia: Un reto para ejercer control social*. Economía & Región, Vol 11, No.1. Cartagena. Pp (59-88). [Disponible en: <https://revistas.utb.edu.co/index.php/economiayregion/article/view/149/136>]
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Ediciones Trotta, Madrid. España.
- Majone, G (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Monsiváis, A. (2014). *La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes*. Revista Mexicana de Sociología. Volumen 76, Nro 3 (471-499). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000300005)
- Monsiváis, A. (2015). *Hablar de política. Democracia deliberativa y participación discursiva en México*. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Volumen 60, Nro 223 (27-59). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182015000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000100002)
- Moreno, M I. (2019). *Desempeño de los concejales en el ejercicio de sus funciones en los municipios de Floridablanca y Piedecuesta durante el 2018*. (Tesis de pregrado). Universidad Autónoma de Bucaramanga. Facultad de Economía. Bucaramanga, Colombia. Director: Yudy Adriana Gamboa Vesga.
- Pardo, F y Baquero, J. (2001). *La estructura argumentativa: base para la comprensión y producción de textos científicos y argumentativos*. En Forma y Función, Nro 14. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ponce, J & Sánchez, A. (2005). *La evaluación de la calidad normativa. En: La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. Reflexiones y propuestas de creación*. Informe comisión de expertos. Madrid, INAP. Pp. 137-171.
- Poveda, A. (2008). *Planeación del Desarrollo*. Escuela Superior de Administración Pública. Disponible en: <http://esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/4-Planeacion-del-Desarrollo.pdf>

- Riascos, L. (2008). *Ensayo jurídico sobre el municipio colombiano. El municipio y sus autoridades individuales y colegiadas*. Disponible en: [http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/Municipio\\_EESAP.pdf](http://akane.udenar.edu.co/derechopublico/Municipio_EESAP.pdf)
- Rivera, D, Plata, J y Rodríguez, J. (2019). *Democracia e Instituciones. Barómetro de las Américas 2018*. Observatorio de la democracia, Universidad de los Andes, LAPOP, IPSOS y USAID. Bogotá. ISSN: 2539-0465.
- Rivera, L & León, J. (2020). *Elementos que inciden en el desempeño de los concejales: Estudio de caso para Bogotá y Bucaramanga en el año 2018*. (Tesis de pregrado). Universidad Autónoma de Bucaramanga. Programa de Economía. Bucaramanga, Colombia. Director: Yudy Adriana Gamboa.
- Saaty, T. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. McGraw-Hill.
- Searle, J. (1994). *Actos de Habla*. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- Sisk, T (2001). *Democracy At The Local Level The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance International IDEA Handbook Series 4*. Bulls Tryckeri, Halmstad, Sweden. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracy-at-the-local-level-handbook.pdf>
- Soler, R. (2011). *El discurso político como marco de relaciones de poder asimétricas*. Tejuelo. Nro 11 (128-144).
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steenbergen, M. (2005). *Appendix: Discourse Quality Index (DQI): Instructions for coders*. In *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse* (Theories of Institutional Design, pp. 170-179). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511491153.009
- Velasco, J. (2006). *Deliberación y calidad de la democracia*. En Claves de Razón Práctica, Nro. 167 (36-43). Disponible en: <http://digital.csic.es/handle/10261/4006>
- Weston, A. (2005). *Las claves de la argumentación*. Ediciones Ariel, Barcelona. España.

# Referencias jurídicas

Congreso de Colombia (1991) Constitución Política de Colombia.

Congreso de Colombia. Ley 131 de 1994. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4818>

Congreso de Colombia (2000). Ley 617 de octubre 17 de 2000.

## *Documentos:*

Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos. (2019). Décima encuesta de percepción ciudadana. Octubre. [disponible en: <https://www.bucaramangacomovamos.org/post/presentaci%C3%B3n-de-la-d%C3%A9cima-encuesta-de-percepci%C3%B3n-ciudadana>].

Cali Visible. Boletín Cali Visible. Monitoreo al Concejo de Cali. Especial Anual 2018.

Concejo Cómo Vamos Bogotá (s.f.). Descripción Técnica de la Construcción de la Calificación.

Concejo Cómo Vamos Bogotá (s.f.). Metodología de medición al desempeño del Concejo de Bogotá: Descripción técnica de la construcción de la calificación por Concejal.

Concejo Visible Bucaramanga. Observatorio del Concejo Municipal. [Disponible en: [http://concejovisible.blogspot.com/2009/02/quienes-somos\\_26.html](http://concejovisible.blogspot.com/2009/02/quienes-somos_26.html)]

Cuadernos de Transparencia No. 14. (2007). Observatorios ciudadanos a Concejos Municipales. Sistematización del ejercicio de control ciudadano a Concejos Municipales. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá. ISSN 1657-7736.

Departamento Nacional de Planeación, (2013). Conpes 3816 Mejora Normativa AIN. Bogotá. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Paginas/Documentos.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (s.f). Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Guías para la gestión pública territorial 4. [Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Elaboraci%C3%B3n%20Planes%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>]

Departamento Nacional de Planeación (s.f). Kit planes de desarrollo territoriales. [Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/MenuKITPlaDes>]

Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social (2014). Mejora normativa: Análisis de impacto. Documento Conpes 3816. Octubre 2.

Departamento Nacional de Planeación, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). Guía metodológica de análisis de impacto normativo. Noviembre. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Mejora-Regulatoria.aspx>

I y II informe de Evaluación y Seguimiento a la Actividad del Concejo de Bucaramanga 2017. [disponible en: [https://drive.google.com/file/d/0B\\_8Mm5vI9e-QeXNDM1c5QXBvZVk/view](https://drive.google.com/file/d/0B_8Mm5vI9e-QeXNDM1c5QXBvZVk/view) <https://drive.google.com/file/d/1VI-h3wwJWJP8zcNP74NPk5Apfohts4zGo/view>].

III informe de Evaluación y Seguimiento a la Actividad del Concejo de Bucaramanga 2018. [disponible en: <https://drive.google.com/file/d/10qLh8OYbMrj-DBt7S8hRB1wtGe4BVJOt/view>].

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004). Guía Metodológica 1 Información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial. Serie planes de ordenamiento territorial. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuías/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf>

Modelo, Seguimiento y Evaluación a la Labor del Concejo de Bucaramanga. (2017). [disponible en: [https://drive.google.com/file/d/0B\\_8Mm5vI9e-QcIJoNVJB-cUhPbTg/view](https://drive.google.com/file/d/0B_8Mm5vI9e-QcIJoNVJB-cUhPbTg/view)].

Observatorios Funcicar, Concejo de Cartagena y Asamblea de Bolívar (s.f.). Medición de Indicadores del Observatorio al Concejo de Cartagena y a la Asamblea de Bolívar.

OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

OCDE (2016). El ABC de la reforma regulatoria para las entidades federativas y los municipios: guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/mexico.htm>

Propuesta: Observatorio ciudadano Concejo Cómo Vamos Bucaramanga. (2015). UIS, Transparencia por Colombia, la UNAB y la UPB. Convocatoria 740 de proyectos de investigación en ciencias humanas, sociales y educación del programa nacional de ciencia, tecnología e innovación Colciencias. [Disponible en: <file:///F:/BCCV/BGA%20COMO%20VAMOS%202016-17/proyecto%20uis-unab-upb/Reporte%20Proyecto%20recibido%20convocatoria%20740.html>]

### *Sitios web*

Bucaramanga Concejo Cómo Vamos. [disponible en: <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/blog-page.html>].

Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos. [Disponible en: <https://www.bucaramangacomovamos.org/>]

Concejo Visible Bucaramanga. [disponible en: [http://concejovisible.blogspot.com/2009/02/quienes-somos\\_26.html](http://concejovisible.blogspot.com/2009/02/quienes-somos_26.html)]

Red de Ciudades Cómo Vamos. [disponible en: <http://redcomovamos.org/>].

Red de Observatorios. Pereira Cómo Vamos. [Disponible en: <http://www.pereiracomovamos.org/es/ipaginas/ver/167/red-de-observatorios/>]

### *Instituciones*

Concejo Municipal de Bucaramanga

Semillero de Investigación U'wa Werjaya. Universidad Pontificia Bolivariana. Facultad de Comunicación Social.

Semillero de Investigación de economía aplicada Homo Economicus. Universidad Autónoma de Bucaramanga Programa de Economía.

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
BUCARAMANGA-MEDELLÍN  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO  
UNIVERSIDAD DE SANTANDER UDES  
BUCARAMANGA METROPOLITANA CÓMO VAMOS



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana

## SU OPINIÓN



Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto.  
La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos.

Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea (57)(4) 354 4565  
o vía correo electrónico a [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)

Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre,  
correo electrónico y número telefónico.

El diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los gestores públicos a construir estrategias para sistematizar y comunicar los efectos logrados por el ejercicio del buen gobierno. Los resultados expuestos en este libro consolidan la participación de la Universidad Pontificia Bolivariana-Bucaramanga y la Universidad Autónoma de Bucaramanga, en el Programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos?, en su capítulo “Bucaramanga Concejo Cómo Vamos”, y con ello contribuye al seguimiento de la labor del Concejo y a medir el desempeño de los concejales, evaluando sus resultados y el impacto sobre la participación ciudadana y el ejercicio de la cultura política. El sistema de evaluación se consolidó con el trabajo de un equipo multidisciplinar conformado por investigadores de cuatro universidades de la ciudad de Bucaramanga. La idea fue promover una ciudadanía activa y crítica frente a la gestión del Concejo a partir de la democratización de los resultados de las mediciones en el ejercicio de la actividad normativa, el control político y la presencia del concejal, funciones estas que les competen a los concejales; todo lo anterior, como una forma de empoderamiento a la comunidad, que dio voz a los ciudadanos frente a los temas de interés comunitario y de ciudad.

