

# El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga

## *Social control as a mechanism for strengthening public corporations. The case of the citizen observatory to the Council of Bucaramanga*

**Yudy Adriana Gamboa Vesga** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia  
[ygamboa@unab.edu.co](mailto:ygamboa@unab.edu.co)

**Pedro Fernando Delgado Jaimes** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia  
[pdelgado2@unab.edu.co](mailto:pdelgado2@unab.edu.co)

### **Resumen**

*Este trabajo analiza el desempeño de los concejales de Bucaramanga entre los años 2017 y 2019, en este período el Concejo de la ciudad fue monitoreado por el observatorio ciudadano Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV). Iniciativa que hace seguimiento a los concejales y a la Corporación en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones legales. Con este propósito, se realiza un análisis documental y uno estadístico descriptivo de datos primarios recopilados, de la información sobre la actividad del Concejo disponible en la página web de la entidad y de los resultados de las votaciones para esta corporación en los años 2015 y 2019. Se concluye que en los años analizados hubo avances significativos en el desempeño de los concejales, de manera individual y por bancadas, aunque no en todas las dimensiones evaluadas.*

**Palabras claves:** Observatorios ciudadanos, Concejo Municipal, Control Social, Bucaramanga.

### **Abstract**

*This paper analyzes the evolution of the performance of Bucaramanga councilors between 2017 and 2019, a period in which the City Council was monitored by the citizen observatory Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV), an initiative that tracks councilors and the Corporation as a whole, in the fulfillment of their functions and legal attributions. For this purpose, we performed a documentary analysis and a descriptive statistical analysis of primary data collected between 2017 and 2019, along with information on the Council's activity available on the entity's website and the election results of 2015 and 2019 for this corporation. It is concluded that in the years analyzed there was significant progress in the performance of councilors, individually and by party, although not in all the dimensions evaluated.*

**Key words:** Citizen Observatories, Local Council, Social Accountability, Bucaramanga

**Artículo:** Recibido el 15 de agosto de 2022 y aprobado el 21 de septiembre de 2022

#### **Cómo citar este artículo:**

Gamboa Vesga, Y. & Delgado Jaimes, P. (2022) El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión política* 24(50), pp. 116-126. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4530>

## Introducción

La descentralización impulsada por la Constitución Política de 1991 ha significado grandes retos para los municipios del país, las entidades territoriales gozan ahora de mayor autonomía en la administración de sus recursos para que puedan garantizar el bienestar de sus habitantes. En particular, tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos: la construcción de las obras necesarias para el progreso local, el ordenamiento del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia). Para cumplir con estas funciones, los municipios cuentan con el Concejo Municipal, una corporación administrativa de elección popular a la cual le corresponde adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social a nivel local, reglamentar la eficiente prestación de los servicios públicos y los usos del suelo y ejercer control político a la labor realizada por la administración municipal, entre otras responsabilidades.

El Concejo Municipal, por ser la instancia de representación más cercana a la ciudadanía, es fundamental para el desarrollo local y para el ejercicio de la democracia representativa. Por ello, en diversas ciudades del país, instituciones académicas, organizaciones gremiales, de la sociedad civil, entre otras, han creado iniciativas de seguimiento a los concejos municipales. Esto, con el fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos en estas corporaciones, estimular la rendición de cuentas y facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una de estas iniciativas es Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, un programa asociado a Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos que hace seguimiento al desempeño de los concejales de la ciudad. Dicho seguimiento se realiza través de una medición con indicadores de tres dimensiones relacionadas con las funciones de los concejales.

El monitoreo que realizan organizaciones como Bucaramanga Concejo Cómo Vamos se enmarca en los conceptos de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, elementos propios de las democracias participativas que les permiten consolidar la acción gubernamental y encausarla para cubrir las necesidades y demandas sociales.

La participación ciudadana puede definirse como una acción a través de la cual los ciudadanos toman parte en los asuntos públicos del Estado y que les permite expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad, por lo que se considera ineludible al referirse a la gestión del gobierno (Chaires y Maraveles, 2012).

En este contexto los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), a través de los cuales la sociedad puede exigir a sus gobernantes respuestas ante sus acciones, resultan de gran relevancia. El concepto de *accountability* está estrechamente vinculado con la democracia representativa y se refiere a los mecanismos de control que aseguran que los gobiernos cumplan con las políticas para las cuales han sido elegidos, reduciendo así la brecha entre gobernantes y gobernados que supone la delegación electoral (Jiménez, 2012).

En las elecciones los votantes otorgan autonomía y autorización del poder a sus representantes, lo que genera una brecha entre los dos. Los mecanismos de rendición de cuentas buscan que esta brecha disminuya para que las decisiones de los representantes correspondan en cierta medida a las demandas ciudadanas y se ajusten al marco regulatorio. De este modo, la rendición de cuentas juega un papel fundamental en el buen funcionamiento de la representación política (Peruzzotti, 2008).

De acuerdo con Peruzzotti (2008), el concepto de *accountability* posee dos dimensiones fundamentales, responsabilidad y cumplimiento<sup>1</sup>. La primera dimensión hace referencia a la obligación que tienen los funcionarios públicos y representantes elegidos de informar y justificar frente a la ciudadanía las decisiones que toman. Esta exigencia se relaciona con la transparencia que debe haber en la gestión pública y el derecho que tiene la ciudadanía a la información pública. Idealmente, este proceso debe ir más allá de la sola comunicación unilateral de información por parte de los órganos del Estado e impulsar

---

1. Los términos originales en inglés son *answerability* y *enforcement*.

la deliberación y la toma de decisiones basada en procesos más reflexivos de aprendizaje político.

El segundo aspecto relacionado con *accountability* es responsabilidad, que hace referencia a la capacidad de castigar a aquellos gobernantes que no representen adecuadamente las demandas de la ciudadanía o incumplan sus obligaciones. Para Peruzzotti, poder aplicar sanciones es indispensable para que haya *accountability*, ésta no se limita solo a la información y la justificación. La posibilidad de castigo refleja una relación asimétrica entre el principal que delega el poder y el agente que es controlado y trae como consecuencia una mayor correspondencia entre el accionar de los gobernantes y el interés de los votantes.

Ligada a la rendición de cuentas, la noción de control social se presenta como una expresión de la participación ciudadana. El control social es concebido como un derecho y un deber que permite: vigilar y fiscalizar la gestión pública, acompañar el cumplimiento de los fines del Estado, promover y realizar los derechos ciudadanos y consolidar la democracia y la gobernabilidad (Plan Nacional de Formación, 2003).

Urrego (2016) define el control social como “control ciudadano a la gestión pública” (p.4), haciendo 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, favorece la soberanía popular y profundiza la democracia participativa.

Teniendo en cuenta este marco de referencia, este trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis del desempeño de los concejales de Bucaramanga, entre los años 2017 y 2019, período en el cual el Concejo de la ciudad fue objeto de control social por parte del observatorio ciudadano Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV).

Inicialmente se realiza una descripción de la metodología utilizada por CCV para luego identificar si hubo cambios en los resultados de los concejales en las dimensiones evaluadas por la iniciativa durante estos años. Específicamente, se analiza el desempeño de cada concejal en cuanto a presencia, calidad del control político y de la actividad normativa. Así mismo, se evalúa

el conocimiento y aceptación del Concejo entre la ciudadanía, el desempeño individual y por partidos y los resultados del proceso electoral de 2019.

## 1. Metodología

CCV realiza una medición que consta de tres componentes: presencia del concejal en las sesiones, calidad del control político y calidad de la actividad normativa. A partir de estos componentes se calcula el Índice de Desempeño del Concejal, el cual arroja una visión general de la calidad del trabajo desarrollado por cada cabildante. En cada uno de los tres componentes se utilizan numerosos indicadores, cuya suma ponderada da como resultado el puntaje de cada dimensión. A su vez, la suma ponderada de las tres dimensiones analizadas constituye el puntaje total del Índice de Desempeño del Concejal (Estévez, et al., 2021).

Los componentes tienen distinta relevancia dentro del cálculo del índice final. Así, la dimensión calidad de la actividad normativa es el componente de mayor peso en el puntaje total con una relevancia del 54%; seguido por un 34% de la calidad del control político y, finalmente, un 12% para la presencia del concejal en las sesiones<sup>2</sup> (Tabla 1).

No obstante, en las mediciones realizadas entre 2017 y 2019, CCV calculó los puntajes por dimensiones de forma desagregada, por lo que el presente análisis también tiene en cuenta los resultados desagregados para cada dimensión, las cuales se describen a continuación.

### 1.1. Presencia del concejal en las sesiones

Esta dimensión evalúa la presencia del concejal durante los llamados a lista (el primer llamado y los llamados posteriores) y establece el porcentaje de permanencia de los cabildantes durante las sesiones. La presencia de los concejales en las sesiones plenarias del concejo es tenida en cuenta por razones de eficiencia en el gasto público, dado que los concejales son remunerados por su asistencia a cada sesión. Adicionalmente, la asistencia y permanencia son el primer requisito para que exista deliberación en el concejo y esta corporación tome las mejores decisiones colectivas (Estévez, et al., 2021).

2. Las diferentes ponderaciones surgen al calcular la importancia relativa de cada elemento en relación con los demás, utilizando el método de Proceso Analítico Jerárquico, propuesto por Saaty en 1980 (Estévez, et al., 2021).

**Tabla 1.** Componentes del 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>
Control político	34	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. Porcentaje 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>		
Actividad normativa	54	8. Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de acuerdo y ponencias de su autoría.	52	28	0-100
		9. Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa.	38	21	0-100
		10. Porcentaje de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones.	10	5	0-100
		<b>Subtotal</b>	<b>100</b>	<b>54</b>	<b>0-100</b>

**Fuente.** Estévez, et al., 2021.

### 1.2. Calidad del control político

Este componente valora la calidad de las intervenciones realizadas por los concejales en los debates de control político a los funcionarios de la administración municipal, los informes de gestión y los cabildos abiertos. Para ello, según Estévez et al. (2021) se tiene en cuenta si el concejal en su intervención:

1. Realiza un análisis de la situación o utiliza información de contexto sobre el tema debatido.
2. Hace referencia al marco regulatorio relacionado con la competencia del funcionario frente al tema de control político.
3. Expresa su posición sobre el cumplimiento de las responsabilidades del funcionario, referentes al tema de control político.
4. Esboza argumentos para soportar su posición frente al desempeño del funcionario.

Adicionalmente, se evalúa si el concejal realiza seguimiento al Plan de Desarrollo y al Plan de Ordenamiento Territorial u otros documentos de planeación en la ciudad o si, por el contrario, se concentra en temas coyunturales y administrativos. También se analiza el cumplimiento del tiempo durante las intervenciones de control político.

La importancia de esta dimensión radica en que el control político es una de las funciones esenciales del Concejo y una herramienta fundamental de la democracia local, ya que busca asegurar que la administración municipal cumpla con las funciones que le han sido asignadas y los planes y programas puestos a consideración de la ciudadanía durante el proceso electoral. Igualmente, se enmarca en el sistema de pesos y contrapesos y la separación de poderes que rige en el país. Así, los distintos poderes del Estado, aunque gozan de autonomía, están sometidos al control y escrutinio por parte de los demás poderes, evitando la concentración en uno solo de ellos.

### **1.3. Calidad de la actividad normativa**

En esta dimensión se examina la calidad de las propuestas y mejoras normativas presentadas por los concejales a través de proyectos de acuerdo, así como las ponencias sobre estos mismos proyectos. Se tiene en cuenta principalmente si los proyectos de acuerdo y las ponencias incluyen la anticipación de los impactos que puede generar la nueva normativa. La anticipación de impactos garantiza que la norma tendrá un propósito definido, analiza su conveniencia jurídica y diagnóstica y evalúa las alternativas, incentivos y mecanismos de seguimiento e inclusión y participación ciudadana. Además de la anticipación de impactos, los otros dos criterios que se incluyen en la calidad normativa son el tipo de propuesta y mejora normativa y el cumplimiento de la ley de bancadas en las votaciones.

La evaluación de CCV durante 2017 y 2018 se hizo sobre una muestra de proyectos de acuerdo sometidos a segundo debate, priorizando temas relacionados con calidad de vida. Se excluyeron los temas referentes al presupuesto anual, autorizaciones para contratar, asuntos internos del Concejo, homenajes y celebraciones.

Al monitorear la calidad de los actos administrativos que emite el Concejo, CCV realiza control a una de las tareas fundamentales de esta corporación: proponer iniciativas que propendan por el desarrollo del municipio, mejoren la calidad de vida de sus habitantes y viabilicen a nivel local las políticas públicas de orden nacional. De otra parte, cuando el municipio cuenta con un marco normativo de calidad, se crean mejores condiciones para el desarrollo económico y la competitividad y se consolida la legitimidad del Estado, debido a que hay una mayor transparencia en la ejecución de las políticas públicas (Estévez, et al., 2021).

### **1.4. Otras actividades de control social**

Además de la medición del desempeño de los concejales y la presentación pública de los resultados, Concejo Cómo Vamos llevó a cabo diversas acciones para transmitir información a la

ciudadanía y, de esta manera, facilitar el control social. Estas acciones incluyeron la vinculación de expertos a las actividades del programa, la participación en eventos de divulgación, las declaraciones en radio y televisión, las columnas de opinión, la elaboración de piezas de divulgación con información sobre el funcionamiento del Concejo Municipal y la vinculación de estudiantes como asistentes de investigación y en la realización de sus trabajos de grado.

## **2. Resultados**

Entre 2017 y 2019, CCV realizó cuatro mediciones del desempeño de los concejales de Bucaramanga en las cuales se tuvieron en cuenta uno o dos períodos de sesiones del Concejo, como se especifica en la Tabla 2<sup>3</sup>. No obstante, vale la pena mencionar que solo en dos de las mediciones se evaluó la totalidad de las dimensiones definidas y los períodos de sesiones analizados cada año fueron diferentes, lo que hace que las puntuaciones no sean comparables de un período a otro. Así mismo, los resultados de la última valoración no fueron divulgados públicamente<sup>4</sup>.

### **2.1. Mayor presencia: punto de partida para la deliberación**

A lo largo de las mediciones se evidencia una mejora significativa en la presencia de los concejales en las sesiones plenarias. En el primer ejercicio de control social esta dimensión obtuvo una calificación del 54% para la totalidad de la corporación, lo cual representa un desempeño bajo, de acuerdo con la escala utilizada por Concejo Cómo Vamos<sup>5</sup>. En las mediciones posteriores, este porcentaje aumentó continuamente hasta llegar a 75% en la última medición (Figura 1), considerado un nivel satisfactorio.

### **2.2. Hay un largo camino por recorrer en la calidad del control político**

En relación con el control político se produjo una mejora significativa a lo largo de 2017 (primera y

3. El Concejo municipal tiene tres períodos de sesiones ordinarias en el año. Durante el primer período constitucional, estos períodos son: primer período: 2 de enero a último día del mes de febrero; segundo período: 1 de junio al 31 de julio; tercer período: 1 de octubre a 30 de noviembre. Durante los años siguientes, las sesiones se realizan así: primer período: 1 de marzo a 30 de abril; segundo período: 1 de junio a 31 de julio; tercer período: 1 de octubre a 30 de noviembre. Además de las sesiones ordinarias, los concejales pueden ser citados a sesiones extraordinarias por parte del alcalde municipal. En estas sesiones se discuten exclusivamente los temas señalados en la convocatoria.

4. Solo tres de las cuatro mediciones fueron presentadas al público. El cálculo de algunas de las variables incluidas en la última evaluación fue realizado por los autores con información recopilada por CCV.

5. Concejo Cómo Vamos utilizó los siguientes rangos de evaluación del desempeño de los concejales: sobresaliente 80% y más; satisfactorio entre 70% y 79,9%; aceptable entre 60% y 69,9%; bajo entre 40 y 59,9%; crítico menos de 40%.

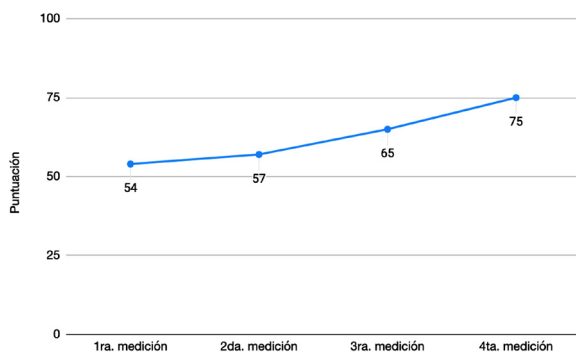
**Tabla 2.** Evaluaciones al desempeño de los concejales de Bucaramanga

Medición	Período de evaluación	Dimensiones incluidas	Divulgación pública de los resultados
1	Primer período de sesiones de 2017 (1 de marzo a 30 de abril)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia en las sesiones.</li> <li>• Calidad del control político.</li> </ul>	Sí
2	Segundo y tercer periodo de sesiones de 2017 (1 de junio a 31 de julio y 1 de octubre a 30 de noviembre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia en las sesiones.</li> <li>• Calidad del control político.</li> <li>• Calidad de la actividad normativa*.</li> </ul>	Sí
3	Primer y segundo período de sesiones ordinarias de 2018 (1 de marzo a 30 de abril y 1 de junio a 31 de julio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia en las sesiones.</li> <li>• Calidad del control político.</li> <li>• Calidad de la actividad normativa.</li> </ul>	Sí
4	Tercer período de sesiones ordinarias de 2018 (1 de octubre a 30 de noviembre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia en las sesiones.</li> <li>• Calidad del control político.</li> <li>• Calidad de la actividad normativa.</li> </ul>	No

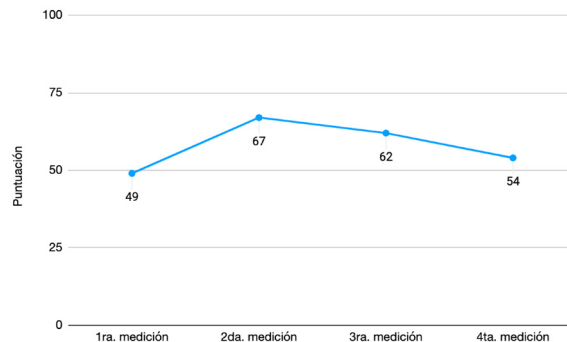
**Fuente.** Elaboración propia

\*Se calculó de forma general para todo el Concejo, mas no de manera individual.

segunda medición), el desempeño pasó de 49% al 67%. No obstante, la puntuación disminuyó en las dos evaluaciones siguientes, hasta situarse en 54% en el último reporte de CCV (Gráfico 2), correspondiente a un nivel de desempeño bajo, aunque superior al registrado en la primera medición.

**Gráfico 1.** Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión presencia en las sesiones

**Fuente:** Elaboración propia con datos de CCV.

**Gráfico 2.** Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión control político

**Fuente:** Elaboración propia con datos de CCV.

Dentro de los indicadores considerados en el análisis del control político la calidad del discurso fue el que evidenció mayores avances a lo largo de las mediciones. Es decir, en sus intervenciones, los concejales incluyeron cada vez más estos aspectos: análisis del contexto del tema, normatividad relacionada con las funciones de los miembros de la administración municipal sujetos a control político, posición frente a la labor del funcionario citado y argumentos para sustentar su punto de vista. En contraste, el análisis contextual fue, en todas las mediciones, el aspecto más débil del discurso de los concejales, los argumentos utilizados por éstos para respaldar sus ideas fueron muchas veces vivenciales, versiones de terceros o no hubo argumentos que sustentaran su posición (BMCV, 2018).

Un aspecto adicional relacionado con la calidad del control político, son los temas discutidos en el Concejo Municipal. Aunque, en sentido estricto, este elemento no forma parte de la medición del desempeño de los concejales, los informes presentados al público por CCV incluyen un análisis de las temáticas discutidas en la corporación y el tipo de sesiones realizadas, lo que aporta elementos adicionales para analizar la calidad del trabajo realizado por los miembros del concejo.

En este sentido, los informes de Bucaramanga Concejo Como Vamos llaman la atención sobre la necesidad de equilibrar el desarrollo de las sesiones en el Concejo de Bucaramanga, las cuales pueden estar dedicadas a informes de gestión, debates de control político,

cabildos abiertos o discusiones de proyectos de acuerdo. Los informes de gestión prevalecen en la actividad del Concejo, lo que opaca el carácter deliberante de la corporación frente al seguimiento a la labor de la administración local y la planeación de la ciudad, aspecto que debería ser prioritario. Además, la proporción de debates de control político disminuyó a lo largo del período de análisis, pasando de ser el 34% en el primer período de sesiones de 2017 a ser el 20% hacia finales de 2018.

Los debates de control político son sesiones en las que se evalúa concretamente la gestión de un funcionario de la administración municipal. Para ello, el Concejo Municipal puede citar a los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, directores de entidades descentralizadas y demás miembros de la administración local, quienes están en la obligación de asistir y responder el cuestionario enviado por el Concejo. Por consiguiente, los debates de control político tienen un mayor alcance y nivel de profundidad que los informes de gestión, en los cuales se busca tener un control sobre la labor realizada por las dependencias de la administración local y tienen un carácter más coyuntural. Los debates de control político requieren mayor preparación y conllevan una valoración sobre la capacidad de la administración municipal para proponer y resolver las problemáticas de su competencia, lo cual implica poner de manifiesto la responsabilidad política.

En cuanto a los temas discutidos en las sesiones plenarias del Concejo, llama la atención la poca cabida de los temas relacionados con calidad de vida. Durante 2017 y 2018 el grueso de las discusiones se enfocó en asuntos administrativos. Esta tendencia se mantuvo en las cuatro mediciones e incluso aumentó en las dos últimas, no obstante las recomendaciones de Concejo Cómo Vamos por tener una agenda diversa que diera mayor participación a los temas directamente relacionados con el bienestar de la ciudadanía (Concejo Cómo Vamos 2017, 2018 y 2019).

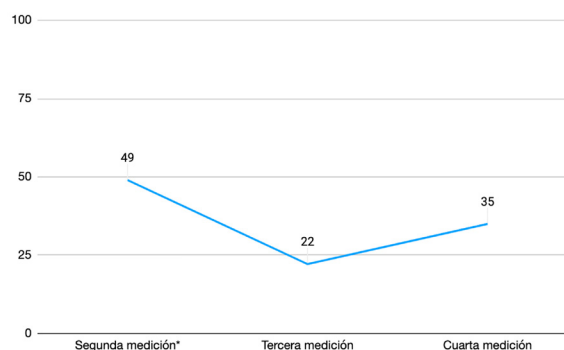
Los temas que se discuten en las sesiones plenarias del concejo son definidos por la mesa directiva, idealmente, de manera concertada con las bancadas. Se espera, por tanto, que la mesa directiva garantice el derecho de todos los partidos a participar en la definición de los temas que se discuten en el Concejo. En este sentido, CCV incluyó en sus informes el porcentaje de las proposiciones presentadas por las distintas bancadas que son

aprobadas por la mesa directiva. Los resultados dejan ver que, durante los dos años analizados, la participación de los partidos en la definición de la agenda del Concejo de Bucaramanga disminuyó, pasando de 67% en la primera medición a 26% en la última.

### 2.3. Mucho por mejorar en calidad de la actividad normativa

Respecto a la calidad de los actos administrativos propuestos por los concejales, la puntuación agregada de la corporación en las tres evaluaciones realizadas se mantuvo en los niveles bajo (Entre 40% y 59,9%) y crítico (menos de 40%), e incluso disminuyó en las dos últimas mediciones, pasando de 49% en 2016-2017 a 22,2% en el primer y segundo período de sesiones ordinarias de 2018, para luego aumentar a 35% en el tercer período de sesiones ordinarias de ese mismo año (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión calidad de la actividad normativa



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CCV.

\* Incluye todos los proyectos de acuerdo presentados por los concejales en 2016 y 2017

Según el análisis preliminar realizado por CCV, los proyectos de acuerdo de autoría de los concejales presentan fortalezas en el análisis de conveniencia jurídica, pues, en general, identifican las disposiciones jurídicas vigentes aplicables y justifican la necesidad jurídica de regular la problemática. Por otro lado, los criterios donde mayores debilidades se presentan son diagnóstico y análisis de alternativas e inclusión y participación ciudadana (CCV, 2017). Así, los proyectos de acuerdo y las ponencias muy pocas veces realizan una comparación de los costos y beneficios de las medidas planteadas en relación con otras alternativas, no incluyen ejemplos de experiencias



exitosas en otros territorios y escasamente prevén las externalidades positivas o negativas que el acuerdo municipal pueda generar sobre agentes o sectores económicos específicos. Así mismo, se requiere un mayor uso de mecanismos de consulta a la ciudadanía en el diseño e implementación de los acuerdos municipales.

La actividad normativa del Concejo es una manifestación de la autonomía local para gestionar su propio desarrollo. A través de ella, se adoptan los planes y programas de desarrollo económico y social para el municipio, se organiza la prestación de servicios públicos, se determina la estructura de la administración municipal y se define la construcción de las obras que requiera el progreso local, entre otras funciones esenciales para el progreso del municipio. Por lo tanto, una actividad normativa escasa y de baja calidad, puede obstaculizar un adecuado manejo económico, la adopción de políticas públicas eficientes y la provisión de bienes públicos esenciales para el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.

#### 2.4. Avances en el grado de conocimiento y aceptación del Concejo

El conocimiento del Concejo Municipal por parte de la ciudadanía aumentó paulatinamente entre 2016

y 2018 de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana adelantada por el programa. Así, mientras que en 2016 el 74% de los encuestados manifestó conocer esta institución, en 2017 este porcentaje fue del 80% y del 90% en 2018. Por el contrario, en 2019 el grado de conocimiento disminuyó a 80% (BMCV, 2019). En cuanto a la imagen de la Corporación, ésta no es favorable para la mayoría de los ciudadanos, si bien aumentó durante los años considerados, oscilando entre 21% en 2016 y 28% en 2019 (BMC, 2019).

#### 2.5. Mejoras en el desempeño por partidos

Al analizar el comportamiento del Concejo a nivel de partidos, se observa que casi la totalidad de ellos mejoraron su valoración en las tres dimensiones (Tabla 3). Entre los avances se destacan los de los partidos Cambio Radical y Partido de la U en la dimensión 1 (Presencia del concejal en las sesiones), quienes aumentaron su puntuación significativamente. En Cambio Radical ese incremento fue del 78%, pasando de nivel bajo a satisfactorio, mientras que en el Partido de la U fue de 140%, lo que le permitió superar el rango crítico de desempeño y ubicarse en satisfactorio.

Tabla 3. Desempeño de los partidos políticos

Partido	Curules	Primera medición		Segunda medición		Tercera medición			Cuarta medición		
		D 1	D 2	D 1	D 2	D 1	D 2	D 3	D 1	D 2	D 3
Alianza Social Indígena - ASI	1	76	58	77	79	84	79	44	75	63	60
Cambio Radical	2	42	50	50	63	60	65	44	75	60	60
Centro Democrático	1	47	54	76	85	85	81	44	79	56	60
Partido Liberal	10	58	41	58	60	67	61	4	75	52	19
MAIS	1	58	MD	54	MD	54	47	0	61	40	15
Opción Ciudadana	1	62	55	65	70	71	MD	MD	MD	MD	MD
Partido de la U	2	33	33	41	54	46	68	44	79*	43*	45*
Polo Democrático	1	56	54	60	71	60	71	44	80	68	60

D: Dimensión

MD: Mesa Directiva

Fuente. Elaboración propia con datos de CCV

\*Solo se tiene en cuenta un concejal ya que el otro renunció en septiembre de 2018.

De acuerdo con las puntuaciones obtenidas, todos los partidos tuvieron un desempeño bastante débil en la dimensión 3, calidad de la actividad normativa, aunque mejoró entre una y otra medición. Por consiguiente, se puede afirmar que mejorar la calidad de las iniciativas normativas

constituye el principal reto del Concejo de Bucaramanga. Vale la pena recordar que esta es la dimensión con mayor peso en la evaluación de CCV, dada su relevancia para el desarrollo económico local, como se mencionó anteriormente.



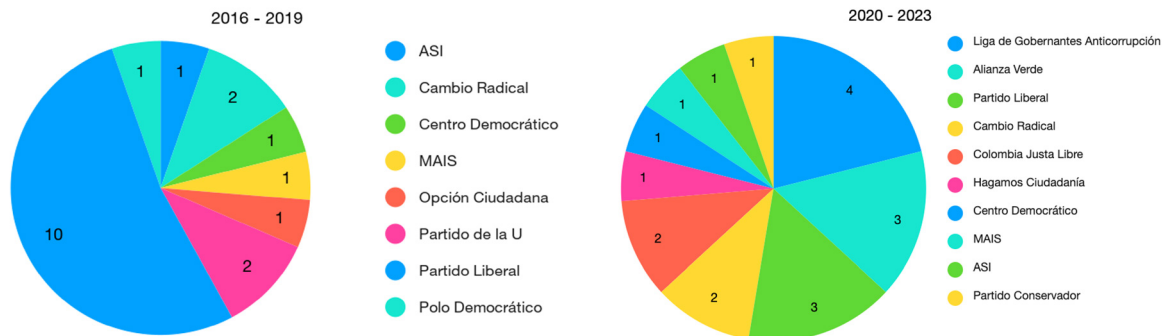
## 2.6. Renovación en el Concejo Municipal y cambios en el panorama político

La última elección de concejales, realizada en 2019, trajo consigo la renovación del 85% de las curules del Concejo, pues solo tres candidatos fueron reelegidos. La renovación del Concejo de Bucaramanga llama la atención, pues en el periodo 2016 - 2019, de los 19 integrantes del Concejo, 13 ya habían sido parte de esta corporación por lo menos en una ocasión. Algunos, incluso, estaban en el Concejo por cuarta vez. Por el contrario, en el actual periodo, 12 de los 19 representantes elegidos se convirtieron en concejales por primera vez y la

mayor parte de ellos no habían sido candidatos para cargos de elección popular con anterioridad, aunque algunos contaron con el respaldo de figuras políticas establecidas para llegar al Concejo de Bucaramanga.

Teniendo en cuenta la representación de los movimientos políticos, el Partido Liberal pasó de tener diez concejales (52,63 %), entre 2016 y 2019, a tres concejales (15,79%) en el actual periodo. Es decir, este movimiento político pasó de ser mayoría a ser la segunda fuerza política en esta corporación pública, junto con el partido Alianza Verde, pero con muchas menos curules de las que tenía anteriormente (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Composición del Concejo de Bucaramanga



**Fuente:** Elaboración propia

En este sentido, dentro de los cambios importantes en la composición por filiación política, está la aparición como mayoría en el Concejo Municipal del movimiento Liga de Gobernantes Anticorrupción (LIGA), con cuatro curules y la reaparición del partido Alianza Verde con tres curules, después de no tener representación en el periodo 2016-2019. El ascenso del movimiento LIGA puede entenderse como una sanción de la ciudadanía a los partidos políticos con presencia en el Concejo en el mandato anterior, principalmente al Partido Liberal. La LIGA promete apartarse de las maquinarias políticas tradicionales del departamento y apegarse a los principios de “No robar, no mentir y no traicionar”, como elementos fundamentales para la gestión de un buen gobierno, junto con la independencia y la probidad.

Las evaluaciones de desempeño realizadas por Concejo Cómo Vamos y la divulgación pública de los resultados, señalando los mejores y peores concejales en cada una de las dimensiones evaluadas, ha tenido un gran eco en los medios de comunicación y presumiblemente en los votantes,

quienes pueden haber optado por elegir nuevos representantes que prometían alejarse de las prácticas de corrupción, despilfarro y clientelismo, con las que muchos identifican los políticos tradicionales.

Entre los tres concejales destacados por CCV por su desempeño crítico, el Partido Liberal estuvo siempre representado, en ocasiones con dos miembros. Es posible que esto haya contribuido a que la ciudadanía castigara a este partido en las elecciones de 2019, cuando perdió siete de las diez curules que había obtenido en la jornada electoral cuatro años atrás.

No obstante, los resultados del proceso electoral de 2019 son ambiguos, puesto que otros concejales con un débil desempeño fueron reelegidos, mientras que candidatos que obtuvieron puntuaciones sobresalientes, quedaron por fuera de la corporación pública para el periodo 2020-2023.

Aunque los factores que explican estos resultados no son claros, los estudios realizados desde la ciencia política sobre el comportamiento



del elector pueden dar algunas explicaciones preliminares que deben ser analizadas a profundidad para llegar a interpretaciones concluyentes. En este sentido, Montecinos (2007), siguiendo a Goodin y Klingemann (1996), identifica tres grandes paradigmas explicativos del comportamiento electoral: el sociológico, el psicosocial y el de la elección racional, este último con fundamento en la economía política.

El primer paradigma hace referencia a las características sociales de los individuos, tales como clase social, lugar de residencia y religión, como principales determinantes de su comportamiento electoral. Por su parte, el paradigma psicosocial señala la importancia de la identificación partidaria, la posición del candidato frente a los temas del debate electoral y la simpatía hacia el político como elementos fundamentales en la decisión de votar por determinado candidato. En este enfoque las campañas electorales y la comunicación política juegan un papel muy importante. Finalmente, el paradigma de la elección racional propone que la decisión de votar por determinado candidato es el resultado de analizar los costos y beneficios de la elección, de manera que las personas elegirán a un candidato siempre y cuando los beneficios de esta decisión superen los costos.

## Conclusiones

El control social que realiza Concejo Cómo Vamos al Concejo de Bucaramanga es un ejercicio de participación ciudadana que promueve la transparencia en la gestión de esta corporación y reduce la brecha entre representantes y representados, dado que obliga a los primeros a rendir cuentas sobre sus acciones, estimulando así una mejor representación de los intereses de la ciudadanía. Así mismo, tiene el potencial de fortalecer la democracia y la gobernanza, al generar información que posibilita que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos.

Durante el período de análisis se observaron importantes avances en el desempeño de los concejales, aunque de forma heterogénea en las dimensiones evaluadas. Las mejoras más significativas se dieron en la presencia de los concejales en las instalaciones del Concejo, lo cual constituye un paso importante en la deliberación y el ejercicio de control político a cargo de esta corporación. En la segunda dimensión, referente a la calidad del control político, el puntaje global

del Concejo mejoró a lo largo de las mediciones. Aunque aún queda mucho por mejorar, estos avances contribuyen a una mayor eficiencia de la administración municipal y en la ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo municipal.

En relación con el control político, los informes de gestión fueron el tipo de sesión predominante durante las cuatro mediciones analizadas, sin cambios significativos a lo largo del período, en detrimento de los debates de control político, los cuales tienen mayor profundidad y relevancia dentro de las funciones del Concejo. Tampoco hubo cambios relevantes en los temas tratados en las sesiones plenarias analizadas por CCV. Prevalcieron los temas coyunturales y administrativos, mientras que aspectos relacionados con la calidad de vida tuvieron una menor participación.

En la tercera dimensión, donde se evalúa la calidad de la actividad normativa, el comportamiento fue el menos exitoso, pues de un puntaje inicial de 49% se pasó a 35%, lo que hizo que la valoración pasara de nivel bajo a crítico. Esta situación es preocupante, debido a que la actividad normativa es el centro de la labor de los concejales, es el aspecto seminal de su responsabilidad, y dado de que de allí se derivan los proyectos de acuerdo en torno a asuntos específicos de interés público municipales, tiene importantes implicaciones para el desarrollo de la ciudad.

De otra parte, el conocimiento de la ciudadanía sobre la actividad del Concejo mejoró en los últimos años, los votantes cuentan ahora con más elementos para tomar decisiones en materia electoral. Los resultados electorales de 2019 resultan llamativos pues, aunque muy pocos concejales fueron reelegidos y aquellos que se destacaron por tener los más bajos niveles de desempeño quedaron por fuera de la Corporación, varios de los concejales que mostraron un buen desempeño también fueron castigados por los votantes.

Estos resultados parecen evidenciar, en una parte importante de la ciudadanía, un sentimiento de desconfianza en la Corporación y, por ello, el deseo de renovación que se manifestó en las elecciones. A favor de esta tesis está el hecho de que el movimiento político que logró el mayor número de curules en el período actual, sea de formación reciente y tenga como banderas la lucha contra las prácticas politiqueras tradicionales, la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos.

De acuerdo con lo anterior, es preciso un análisis más profundo de los resultados electorales y las motivaciones de los votantes, haciendo uso de las herramientas de la ciencia política, la cual ha identificado diversas explicaciones posibles para este comportamiento entre las que se encuentran las características sociales de los individuos, las actitudes de votantes y candidatos, y el análisis racional de la ciudadanía sobre los costos y beneficios de su elección.

Finalmente, es necesario mencionar que se requiere avanzar en la aplicación de la metodología de CCV y en la evaluación de su impacto. El hecho de que no todas las dimensiones fueron tenidas en cuenta en las cuatro mediciones analizadas y de que la forma de procesar la información y presentar los resultados cambiara de un período a otro, supone retos para el seguimiento y la comparabilidad de la información. Sin embargo, la existencia del observatorio en sí mismo es un gran avance y se puede esperar que, una vez se logre la estandarización de sus mediciones y su continuidad, el gran esfuerzo que requiere la evaluación tendrá los resultados previstos.

Las iniciativas ciudadanas que realizan seguimiento a los cuerpos colegiados de elección popular, como Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, resultan fundamentales en un sistema de democracia participativa, pues contribuyen al fortalecimiento de las instituciones públicas y al afianzamiento de los procesos democráticos. Por tanto, es indispensable que la academia, la sociedad civil y el sector privado sumen esfuerzos para garantizar su funcionamiento continuo y la difusión de sus resultados, propendiendo por una sólida cultura política en la ciudad, un concejo municipal más eficiente y con un papel preponderante en el desarrollo local.

## Referencias

- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2017). I Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>
- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2018). II Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>
- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2018). III Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>

- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2019). Encuesta de Percepción Ciudadana 2019.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 311.
- Chaires Zaragoza, J. y Maraveles Tovar, C. E. (2010). Mecanismos de participación ciudadana directa: un análisis sobre su eficacia. *Revista Sufragio Electoral* (9), 179-201. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/articulo/view/22261/19855>
- Estévez, J. et al. (2021). *Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía. Una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8217/Los%20concejos%20municipales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jiménez, M. C. (2012). La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 97-130. <https://doi.org/10.18359/ries.84>
- Ministerio del Interior. Control social. Democracia, participación, acción comunal. Recuperado de <https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla.pdf>
- Montecinos, E. (2007). Análisis del comportamiento electoral: De la elección racional a la teoría de redes. *Revista de Ciencias Sociales*, 13 (1). <https://doi.org/10.31876/rcs.v13i1.25346>
- Peruzzotti, E. (2015). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>
- Urrego Tovar, A. M. (2016). Estado del arte del control social – ciudadano a la gestión pública. Instituto Popular de Capacitación. Alcaldía de Medellín. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2016/06/Estado-del-Arte-control-social.pdf>