

**EVALUACION DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y SUS
CONCEJALES PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE
ENERO DE 2008 Y AGOSTO 2009.**

**GERMÁN ANDRÉS NUMPAQUE VARGAS
HENRY ALCIDES RODRIGUEZ RAMIREZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTADER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2009

**EVALUACION DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y SUS
CONCEJALES PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE
ENERO DE 2008 Y AGOSTO DE 2009.**

**GERMÁN ANDRÉS NUMPAQUE VARGAS
HENRY ALCIDES RODRIGUEZ RAMIREZ**

Informe de Práctica Social Para Optar El Título de
Economista

Directora
MARIA TERESA FERREIRA SEQUEDA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTADER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2009

*A Dios,
A mi Madre y Hermanos, razón de mis esfuerzos.*

Germán Andrés Numpaque Vargas

*A Dios,
A mis padres que me dieron su voto de confianza,
A mi hijo y amigos.*

Henry Alcides Rodríguez Ramírez

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todopoderoso por permitirnos alcanzar un nuevo logro.

A nuestras familias que siempre nos apoyaron y creyeron en nosotros.

A las personas que nos brindaron su respaldo, confianza y colaboración oportuna a lo largo del camino.

A los profesores María Teresa Ferreira, Jorge Luis Navarro, Gonzalo Patiño y a todas aquellas personas que nos acompañaron en esta ardua tarea y que de alguna forma contribuyeron en la creación de este documento.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. FUNDAMENTOS TEORICOS DEL INSTITUCIONALISMO NORMATIVO	8
1.1 SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19
1.2 “MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO” Y “GESTIÓN DEL DESEMPEÑO”	23
2. DISEÑO DE LA METODOLOGIA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y SUS CONCEJALES	27
2.1 CONTEXTUALIZACIÓN	27
2.2 FUNCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL	28
2.1.1 Control Político	29
2.1.2 Actividad Normativa	29
2.1.3 Participación	32
2.1.4 Asistencia y Permanencia	33
2.2 METODOLOGIA	35
2.2.1 Control Político	42
2.2.2 Actividad Normativa (Proyectos de Acuerdo)	44
2.2.3 Participación	46
2.2.4 Asistencia Y Permanencia	47
3. RESULTADOS DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO Y SUS CONCEJALES	51
3.1 DESEMPEÑO	52

3.1.1 Control Político	52
3.1.2 Actividad Normativa	56
3.1.3 Participación	61
3.1.4 Asistencia y Permanencia	63
3.2 DESEMPEÑO FINAL	65
CONCLUSIONES	69
BIBLIOGRAFIA	73

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. El Proceso Normativo de los Acuerdos Municipales	32
Tabla 2. Sesiones Ordinarias del Concejo de Municipios de Categoría Especial, Primera y Segunda	35
Tabla 3. Distribución por temas de Control Político y Proyectos de Acuerdo	41
Tabla 4. Modelo General	42
Tabla 5. Evaluación Individual	49
Tabla 6. Resultados Finales en el 2008	65
Tabla 7. Resultados Finales en el 2009	66
Tabla 8. Resultados Finales (2008 – 2009)	67

ÍNDICE DE FORMATOS

	Pág.
Formato 1. Asistencia y Permanencia	36
Formato 2. Plenarias	37
Formato 3. Actividad Normativa	38

ÍNDICE DE GRAFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Distribución por temas del Control Político 2008	52
Gráfico 2. Distribución por temas del Control Político 2009	53
Gráfico 3. Entidades citadas a Control Político (2008 – 2009)	53
Gráfico 4. Resultados Individuales de Control Político en el 2008	54
Gráfico 5. Resultados Individuales de Control Político en el 2009	55
Gráfico 6. Distribución según iniciativa de Proyectos de Acuerdo en el 2008	56
Gráfico 7. Distribución según iniciativa de Proyectos de Acuerdo en el 2009	57
Gráfico 8. Distribución tematica de los Proyectos de Acuerdo en el 2008	58
Gráfico 9. Distribución tematica de los Proyectos de Acuerdo en el 2009	58
Gráfico 10. Resultados Individuales de Actividad Normativa en el 2008	59
Gráfico 11. Resultados Individuales de Actividad Normativa en el 2009	60
Gráfico 12. Resultados Individuales de Participación en el 2008	61
Gráfico 13. Resultados Individuales de Participación en el 2009	62
Gráfico 14. Resultados Individuales de Asistencia y Permanencia en el 2008	63
Gráfico 15. Resultados Individuales de Asistencia y Permanencia en el 2009	64

RESUMEN

TITULO

EVALUACION DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y SUS CONCEJALES PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE ENERO DE 2008 Y AGOSTO DE 2009.*

AUTORES

GERMÁN ANDRÉS NUMPAQUE VARGAS - HENRY ALCIDES RODRIGUEZ RAMIREZ.**

PALABRAS CLAVES

Transparencia, Concejo Municipal, Democracia, Control Político, Actividad Normativa, Evaluación del Desempeño, Gestión Pública.

DESCRIPCIÓN

Es tal la importancia que hoy se le otorga a los Concejos Municipales que son considerados la clave del éxito de una ciudad y la Gestión Pública allí realizada es la esencia de los procesos de administración local, pues su aportación a la implementación de las políticas es una cuestión de gran relieve que responde a los imperativos de la institucionalidad que tienen como objetivo conjugar eficacia, desempeño y calidad de vida. De esta manera una institución pública eficiente ayuda a crear una mejor calidad de vida de los ciudadanos, siempre y cuando sus servidores estén motivados a realizar sus funciones. El Concejo Municipal constituye, por tanto, un factor básico para discutir y examinar los problemas locales e impartir orientaciones políticas y administrativas que den respuesta a las necesidades que se presentan en el municipio.

El presente trabajo investigativo fue desarrollado en el Concejo Municipal de Bucaramanga, con el propósito de realizar un diagnóstico de la situación actual de la gestión realizada en esta institución durante el periodo comprendido entre Enero de 2008 y Agosto de 2009, a través de las variables, Control Político, Actividad Normativa, Participación, Asistencia y Permanencia.

Para ello se efectuó una amplia revisión bibliográfica y se utilizaron técnicas de recopilación, procesamiento y presentación de la información, destacándose la revisión de documentos, observación directa, tablas y gráficos, entre otras, llegándose a la conclusión de que existen varios factores que inciden negativamente en el desempeño institucional del Concejo, predominando el bajo interés en asumir de manera responsable las proposiciones y las aprobaciones de los Proyectos de Acuerdo, la poca participación de los concejales en los debates y altos índices de ausentismo a las sesiones plenarias que inciden directamente en la pérdida de su papel deliberativo y representativo que les fue delegado.

* Practica Social

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: María Teresa Ferreira Sequeda.

SUMMARY

TITLE

EVALUATION TO PLAY A PART OF CONCEJO MUNICIPAL AND YOUR COUNCILMANS BETWEEN THE PERIOD JANUARY OF 2008 TO AUGUST OF 2009*

AUTHORS

GERMÁN ANDRÉS NUMPAQUE VARGAS - HENRY ALCIDES RODRIGUEZ RAMIREZ.**

KEY WORDS

Transparence, Municipal Council, Democracy, Social Control, Normative Activity, Evaluation of Performance, Public Gestión.

DESCRIPTION

Is such the importance that today awards him to the Municipal Council that are considered the key of the success of a city and the Public Management there realized is the essence of the processes of local administration, your contribution to the implementation of the politics is a question of big relief that answers to the imperative of the institucionality that have like aim conjugate efficiency, exert and quality of life. Of this way a public institution efficient help to create a better quality of life of the citizens, always and when his servants are motivated to realize his functions. The Municipal Council constitutes, therefore, a basic factor to argue and examine the local problems and imparter political and administrative orientations that give answer to the needs that present in the municipality.

The present work investigative was developed in the Municipal Council of Bucaramanga, with the purpose to realize a diagnostic of the current situation of the management realized in this institution during the period comprised between January of 2008 and August of 2009, through the variables, Political Control, Normative Activity, Participation, Assistance and Permanence.

For this effected a wide bibliographic review and used technical of recompilation, processament and presentation of the information, highlighting the review of documents, direct observation, tables and graphic, between others, Arriving to the conclusion that they exist several factors that incidence negatively in the exert institutional of the Council, predominating the low interest in assuming of responsible way the propositions and the approvals of the Projects of Agreement, The little participation of the councilors in the debates and high indexes of absenteeism to the sessions planarians that incidence directly in the lost of his paper deliberative and representative that was them delegated.

* Social Practice

** Faculty of Human Science. School of Economics and Management. Director: Maria Teresa Ferreira Sequeda

INTRODUCCIÓN

El presente documento parte de la revisión de los conceptos fundamentales para la Democracia Local como son: Concejo, Control Social, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. En lo que respecta al origen de los Concejos, nos podemos remontar a las Corporaciones Romanas de Ornato y Aseo compuesta por distinguidos ciudadanos que a honores colaboraban con la administración de la ciudad, organización que en el Siglo X replicaron los españoles bajo la forma de Junta de Vecinos y, posteriormente, transformadas en “Ayuntamientos” o “Cabildos”.

En el caso de Hispanoamérica, este proceso se dio con la fundación de las ciudades. En sus comienzos, los fundadores nombraban a los funcionarios que formaban el cabildo, cuyo nombramiento debía recaer en los más prestigiados pobladores de las ciudades y en sus descendientes; solamente los pueblos con categoría de ciudad o villa tenían el privilegio de nombrar cabildo o ayuntamiento y sus miembros se denominaban *regidores* y su número era variable: las ciudades de mayor importancia tenían 12 regidores y las de menor tamaño poblacional tenían 6. De hecho, para ser regidor los requisitos eran los siguientes: ser natural de los reinos españoles y vecino de los pueblos en donde iban a ejercer sus funciones; tener casa en el pueblo; no tener tabernas de vino ni usar oficios viles; tener buena fama; no ser sordomudo y tener una edad no inferior a los 18 años.

Cabe señalar que en las funciones del Cabildo Colonial, las Leyes de Indias enumeraban detalladamente las atribuciones de los cabildos, y entre las ordinarias existían varias de orden político-económico como la administración de los *ejidos*, propios y arbitrios. También ejecutaban el repartimiento de solares y tierras en ciudades y villas; cuidaban de la abundancia y buena calidad de los comestibles y

bebidas y de la inspección de las pesas y medidas; velaban por la calidad de las monedas que debían circular y por la creación de escuelas municipales y el nombramiento de los maestros. Al igual, el cabildo se interesaba por el arreglo de los caminos públicos, la construcción de puentes, el sostenimiento de posadas para los viajeros y comerciantes; así mismo otorgaban la patente de vecino o el permiso para el establecimiento de algún negocio.

Lo cierto es que en los cabildos de españoles y los cabildos de indígenas; los primeros tenían una disposición muy similar a la peninsular y los cabildos de indígenas, además de los funcionarios de los municipios españoles, tenían los alguaciles de doctrina y otros funcionarios propios de los municipios indígenas; además fueron manejados por las autoridades españolas y a veces, por los caciques.

Durante la colonia, los cabildos definieron los fueros municipales y los intereses del pueblo y en algunas ocasiones los cabildos se constituyeron en órganos de expresión crítica contra el desgobierno. Al final de la Colonia, gran parte de los cabildantes eran “criollos”, y por ello fueron excluidos de muchos privilegios del poder y esta contradicción permitió que fueran los cabildos los primeros en dar el grito de rebelión contra el poder español.

Sólo hasta la Constitución de 1830, de inspiración del libertador Simón Bolívar, se denominaron “Concejos Municipales” y se dictaminó por decreto que sus miembros debían provenir de elección popular, pero en el período del General Santander se derogó esta medida. Con la Constitución de 1886 se deslindó la Alcaldía, la Judicatura y los Concejos, y desde entonces este último organismo ha sido el mediador entre las políticas municipales y las necesidades de la comunidad; siendo desde aquella época elegido popularmente por los ciudadanos del respectivo municipio conforme a los requisitos y condiciones de edad y género,

aparte de las restricciones y limitaciones de carácter económico y ocupacional, para tener la calidad de ciudadano y el perfil de elector.

Siguiendo la historia, en las elecciones del 19 de abril de 1970, se cambió el mapa político del país, fundamentalmente porque la ANAPO conocida como Alianza Nacional Popular, movimiento creado por los amigos del General Rojas Pinilla, eligió buen número de concejales en todo el país, y todos ellos consideraban que el gobierno que ejercía el poder era producto del fraude electoral. Como la representación de ese Gobierno en los municipios era el alcalde (que en ese entonces era designado por el Gobernador y éste por el Presidente de la República), la confrontación concejo - alcalde era permanente, en todos los casos se trataba de concejales combativos y beligerantes que representaban la oposición al Gobierno (Riascos, 2008).

Luego, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986 se tomaron importantes decisiones para fortalecer la descentralización territorial en el país, que además conserva y ratifica la elección popular de concejales, introdujo la elección popular de alcaldes y de consejeros comisariales; consagró la consulta popular y eliminó el control jerárquico del gobernador sobre las decisiones del alcalde. Acerca de la elección popular de autoridades públicas se señaló en esa oportunidad que todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial". Finalmente, la Constitución Política de 1991 ratifica la tradición secular de la elección popular del concejo municipal, amplía su período de dos o tres años, les da el carácter de servidores públicos a sus miembros, establece la oportunidad del derecho a honorarios por la asistencia a sesiones, modifica la integración del concejo y determina un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, entre otros aspectos. A partir del año 2003, estas corporaciones son elegidas para un período de cuatro (4) años.

Como puede verse, los Concejos Municipales y Distritales en Colombia han sido el principal escenario de representación de la democracia local, y en ellos se expresan las diferentes fuerzas políticas que contribuyen a la esfera de lo público en los municipios. Los Concejos son una de las instituciones más importantes a nivel local, donde se discuten y examinan los problemas del municipio y se imparten las orientaciones políticas y administrativas específicas para atender los asuntos de la ciudad. Por esto, tienen múltiples e importantes responsabilidades de discutir, tramitar y expedir normas aplicables al territorio, y además de ejercer el control político sobre el gobierno municipal. En materia de organización del Estado Colombiano, el Concejo municipal tiene cuatro características esenciales, las cuales determinan su naturaleza jurídica, política y administrativa. Entonces el Concejo es, en forma simultánea y complementaria, una corporación pública, de naturaleza administrativa y de elección popular, que carece de personalidad jurídica propia.

Si bien el Concejo Municipal es una corporación administrativa, se establece también como el órgano de control y garantía para que sus ciudadanos obtengan de los alcaldes la ejecución de las obras, inversiones, programas y otras actividades por las cuales fue elegido con su Programa de Gobierno, a través de mecanismos como las citaciones y la exigencia de informes sobre el ejercicio de sus funciones, verificando que ajusten sus actos a las disposiciones establecidas por la ley, de tal manera que estas políticas de ciudad tengan continuidad y pueda la ciudadanía saber donde están invertidos sus impuestos y ser gestores de su propio desarrollo.

Otra de las funciones más importantes de los Concejos municipales, es la aprobación de Acuerdos, Resoluciones y Propositiones. Los primeros contemplan sus decisiones más importantes, y su trámite lo reglamenta la ley 136, artículos 71 a 82. Los segundos suelen ser decisiones de la mesa directiva que se toman a nombre de la corporación, a veces también se adoptan por el concejo mismo. Las

proposiciones se aprueban por el concejo, en pleno o en comisiones, y a través de ellas se decide sobre el curso que debe seguir un proyecto, el desarrollo de un debate o se expresa el punto de vista de la corporación sobre determinado asunto (ley 136 de 1994, art. 83). Finalmente, los terceros se concadenan con los acuerdos y resoluciones debido a que pueden llegar a ser demandables ante la jurisdicción dependiendo del nivel contencioso administrativo.

En cuanto al procedimiento de los acuerdos municipales es fundamental resaltar que éstos se componen de cuatro etapas sucesivas pero diferenciables entre sí: primero la iniciativa o presentación de los proyectos ante el concejo; segundo la aprobación; tercero la sanción del Alcalde y su publicación, y por último la revisión por parte del gobernador.

A pesar de la gran importancia señalada anteriormente, el papel deliberativo y representativo de los Concejos municipales se ha ido desvaneciendo, se ha evidenciado una pérdida de legitimidad de la importancia de los Concejos Municipales en la política y la democracia, así como los bajos niveles de confianza ciudadana presentados en el proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) donde los datos para el período 2007 revelaron que el nivel de confianza fue del 50.9%, relacionándose fuertemente con fenómenos como el clientelismo y la corrupción, que minan ampliamente la conciencia de la ciudadanía (Transparencia por Colombia, 2007: 7). A su vez la falta de información o la información incompleta que tiene el ciudadano sobre el funcionamiento del Estado y sus instituciones ha generado mala percepción de lo público como eje central de la falta de transparencia; según cifras del DANE en el 2008 cerca del 67% de la población encuestada consideró importante los Concejos Municipales y Distritales pero desconfían de su papel como institución pública. En Colombia esto se ha convertido en un obstáculo para la optimización de la gestión pública (DANE, 2008).

La identificación de la situación anteriormente descrita, ha generado el desarrollo de proyectos como agendas ciudadanas, que pretenden fortalecer la participación ciudadana y el capital de la sociedad civil, cuyo fin es la consolidación de prácticas que controlen la gestión de lo público por parte de la ciudadanía, coadyudando a la tarea de procurar el buen uso de los recursos estatales y el bienestar social. En el orden nacional y en el orden municipal, Transparencia por Colombia tomó la decisión en el 2002 de apoyar ejercicios de control ciudadano a los concejos municipales y distritales, como parte de una estrategia institucional de fortalecimiento del control ciudadano, de donde se desprende Concejo Visible Bucaramanga Observatorio del Concejo Municipal, y otros seis en todo el país.

Con este proyecto el objetivo es un seguimiento y análisis de la gestión realizada por el Concejo Municipal de Bucaramanga de acuerdo con sus funciones enmarcadas por la Constitución, la Ley y el Reglamento, con el propósito de evaluar su desempeño a nivel individual y colectivo, basados en indicadores que permitan determinar claramente la eficiencia en el cumplimiento de sus deberes, por el hecho de estar al servicio público y de la comunidad.

En este orden de ideas, y con el ánimo de concluir cuáles han sido los logros del desempeño individual y colectivo en el Concejo de Bucaramanga, se presentan capítulo por capítulo lineamientos teóricos del trabajo, funciones y responsabilidades dentro de los concejos y finalmente un análisis detallado del desempeño de cada cabildante durante el período comprendido entre el Enero de 2008 y Agosto de 2009. En ese orden de ideas, en el Capítulo 1 se pueden evidenciar los lineamientos teóricos que forman parte del trabajo realizado, haciendo énfasis en las nociones básicas del institucionalismo normativo, de igual manera se exponen los sistemas de evaluación en la administración pública que hasta ahora se han desarrollado.

En el segundo capítulo se contextualizan claramente las funciones y responsabilidades de los Concejos Municipales y Distritales, a la vez que se describe el modelo desarrollado para el análisis de la gestión de esta institución, es decir, incluye y relaciona las variables y/o indicadores detectados en la evaluación del desempeño individual y colectivo del Concejo. El Capítulo 3, expone los resultados arrojados por la evaluación y describe la evolución del desempeño del Concejo durante el período analizado, sirviendo como base para las conclusiones y recomendaciones finales del documento.

1. FUNDAMENTOS TEORICOS DEL INSTITUCIONALISMO NORMATIVO

Nuevos modelos de actuación y de comportamiento, comunes internacionalmente debido a los procesos de globalización, han producido el diseño de un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública. El fin de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público más eficiente y efectivo, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público.

El estudio de las principales teorías que sustentan este paradigma emergente permitirá comprender el porqué de cada una de las políticas o cambios que han tenido, tienen o tendrán lugar en las administraciones, y que serán tratados posteriormente. Hay que partir de la base que la nueva gestión pública extrae las ideas claves de distintos enfoques teóricos, analiza sus características y aplica aquellas que le permiten conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general. Es precisamente la amplitud teórica sobre la que se fundamenta su marco de acción lo que le permite no rechazar unas preferencias de actuación frente a otras por mera ideología, sino en función del análisis de las distintas alternativas posibles (García, 2007).

La nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (1991, Pg. 5-6), es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y el Sector Público. Lapsley y Oldfield (2001, Pg. 217) muestran que como reacción a la teoría de la elección racional -donde se asume que las decisiones colectivas son nada más que agregados de los intereses individuales-, el Nuevo Institucionalismo considera que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Es así como Serna (2001) indica y redefine el concepto

de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento.

Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood (*op. cit.*, Pg. 5-6) subraya su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control. Así, los partidarios del Public Choice focalizan en la relación entre propiedad pública o privada en el desarrollo de la actividad pública, siendo la delegación de autoridad y las divergencias en la consecución de los objetivos, el campo de estudio de la Teoría de la Agencia y los Costes de Transacción.

Para Leeuw (1996, Pg. 92) la nueva gestión pública acentúa la aplicación de los conceptos de economía y eficiencia en el cumplimiento en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor tiempo a pensar en prescripciones procedimentales, normas y recomendaciones generando confianza en las relaciones entre la ciudadanía y la institución.

Confrontando los anteriores argumentos y bajo la luz de la teoría de Castoriadis se arguye que la razón de ser de los Concejos municipales es ayudar a construir el imaginario social de las ciudades, es decir, cómo se quiere a futuro que sea la urbe, por lo que revisando varias teorías se encontró un postulado fundamental en los planteamientos de Foucault interpretándose a partir del pensamiento por el cuál el concejo es un mecanismo de poder, que contribuye a la creación de políticas encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre tanto en el campo de la economía, el institucionalismo con Douglas North, y la importancia de los modelos de elección racional de instituciones políticas y sociales (Ostrom, 1986) hicieron un puente entre la ciencia política y la economía. Además en la ciencia política y en la economía también se ha generado una reacción en contra de las concepciones individualistas desde el punto de vista microeconómico donde el gran interés es entender los efectos de las estructuras que parecen amorfas, y que tienen efecto sobre el comportamiento de los individuos autónomos y racionales; como decía Williamson conceptos macro parecen poseer propiedades colectivas que son mencionadas en términos institucionales.

Cabe resaltar que en la década de los ochenta se generó un fuerte interés por el importante rol que desempeñaban las instituciones formales del sector público. A igual que los institucionalistas para explicar el comportamiento individual, el nuevo institucionalismo utiliza muchos supuestos del antiguo pensamiento pero las enriquece con otros matices, teniendo en cuenta que ninguna de esas perspectivas puede explicar de forma completa todas las acciones políticas.

Según Peter Guy (2003, Pg. 12-15) existen al menos siete visiones del institucionalismo, empezando por March y Olsen que adelantaron el institucionalismo normativo, donde se pone énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender el funcionamiento de esta y como lo determinan o moldean el comportamiento individual (La lógica de lo adecuado como medio para moldear el comportamiento) en contraste están los institucionalistas de la elección racional, que sostienen que en vez de seguirse por normas y valores, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos, donde el individuo trata de maximizar su beneficio.

Esto ha generado que el proceso de institucionalización se de en dos etapas, en la primera de ellas debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado proceso y la segunda etapa es mejorar la institución a lo largo del tiempo e insuflarle ciertos valores.

En torno a lo anterior, surge el concepto de institución como aquel elemento sobresaliente, sea que es un rasgo estructural de la sociedad, o que la forma de gobierno puede ser formal e informal, por lo que en una institución llegan a trascender los individuos lo cual implica que diversos grupos de personas a través de cierto conjunto de interacciones pautadas pueden verse afectadas bajo actos predecibles; cuyos rasgos esenciales son la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo y la afectación al comportamiento individual y por último entre sus miembros donde en la institución debe presentarse cierto sentido de valores compartidos siendo parte primordial para el institucionalismo normativo.

Debido al fuerte énfasis que se introduce en las normas de las instituciones como medio de comprender el funcionamiento y la manera en la que determinan o moldean el comportamiento individual, se resalta fuerte la *lógica de lo adecuado* como medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución. En este orden de ideas, la expresión del nuevo institucionalismo y gran cambio de la ciencia política se debe a James March y Johan P. Olsen reconocidos por sus aportes a la teoría de la organización (1993-1997), reflejando el papel central que se le asigna a las normas y valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta.

Entre tanto los conductistas y los seguidores de la elección racional piensan que los individuos son actores absolutamente autónomos y que están al margen de las restricciones impuestas por las instituciones, sin embargo es innegable que los mismos reciben de alguna manera influencias de las mismas, dando por sentado que los actores y los grupos políticos eran maximizadores racionales de la utilidad,

por lo que Anthony Downs (1957) sostuvo que los políticos maximizaban su utilidad en la búsqueda de su reelección y que las plataformas partidarias y políticas de gobierno eran medios para tal fin.

El viejo institucionalismo excluía importantes caracteres del comportamiento político masivo, donde la revolución conductista fue la base del institucionalismo normativo junto con el enfoque racional, entonces la principal preocupación era el comportamiento y no el desempeño del gobierno. Por otro lado, la dirección de causalidad era en una sola dirección la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas, tanto en el viejo como en el nuevo institucionalismo se dice que la causalidad puede ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y económico, donde podemos ver esto es en los mercados donde la mayoría de las interacciones no son aleatorias de los compradores, sino resultado de estructuras sistemáticas creadas por el gobierno a través de regulación que no permite acciones autónomas o el azar de los participantes.

Desde el punto de vista de la elección racional las instituciones poseen alguna realidad y cierta influencia sobre los participantes, tal vez por la única razón que las regulaciones institucionales o constitucionales establecen los parámetros para el comportamiento individual (Buchanan y Tullock, 1980), lo que niega es que es que las instituciones desempeñen algún papel en la determinación de las preferencias de los participantes y que son exógenas.

Pero el contexto que March y Olsen analizan es muy similar al enfoque sistémico, con el argumento que la ciencia política subordina los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico, estructuras de clases y clivajes socioeconómicos, y el papel asignado al estado es dependiente de la sociedad.

Tanto el enfoque conductista como el de la elección racional tienden a reducir el comportamiento individual y hacen derivar propiedades de las colectividades directamente de las elecciones de los individuos y no viceversa. Así para los institucionalistas actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes de los personales, que tiene un marcado elemento normativo y que la toma de decisiones es prospectiva y por lo tanto a la toma de decisiones será racional apoyarse en criterios institucionales que intentar la maximización de su beneficio individual.

Entonces el nuevo institucionalismo reemplaza las cinco principales características de la ciencia política por la acción colectiva como centro de análisis, lo cual permitirá en vez de ver la como un acertijo como es para los economistas y se convierta en el enfoque para entender la vida política. Además que las relaciones entre colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la cual la política tenga opción de modelar la sociedad y la sociedad la política.

Donde se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica que actúan para maximizar su beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores institucionales a las cuales pertenece o están vinculados. En esta perspectiva los individuos no están fragmentados sino incorporados en una compleja telaraña de relaciones con otros individuos y colectividades diversas (Granovetter, 1995).

Esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones hace a veces que para actuar debe elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. Por lo tanto se supone que están influenciados constantemente por una gama completa de sus vínculos organizacionales, por lo cual no pueden ser individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales como supone la teoría de la elección racional.

También hay que resaltar que los individuos no sólo son autómatas es decir que responden solo a la socialización como se sostiene en el enfoque conductista, todo lo contrario los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.

Por otro lado la participación en las instituciones integradoras se interpreta sobre la base del compromiso con los objetivos de la organización o por lo menos como una aceptación de la legítima pretensión de la institución u organización de contar con el compromiso de los individuos y en la cual se centra los autores. No obstante su elaboración del concepto de estructuras organizacionales aditivas señala la manera en que las instituciones dominadas por conceptos individualistas e instrumentales pueden y deben contener elementos normativos, como los seguidores del libre mercado invisten a esa institución de valores normativos como la libertad y la elección y también se sustenta que no se puede llegar a una comprensión total de las instituciones sin contemplar las formulaciones normativas implícitas en las declaraciones explicativas.

Para los autores del institucionalismo normativo una institución no es necesariamente una estructura formal, más bien es o se le entiende como un conjunto de normas, reglas, supuestos y pero ante todo rutinas.

Las instituciones ofrecen una definición estipulativa de la institución política en los siguientes términos: son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, y que papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación. Pero también las definen en función de las características que exhiben y que sus miembros demuestran, esto indica que las instituciones políticas son un conjunto

de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre los roles y situaciones.

También las instituciones poseen un prontuario de procedimientos en el cual para elegir entre ellos se valen de las reglas, por otro lado se definen por su durabilidad y su capacidad de influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones, y se arguye que estas poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio intereses.

Por ende, una institución sería primordialmente un conjunto de reglas y valores, normativo y cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Pero el rasgo más importante de la conceptualización de los autores del institucionalismo normativo es que las instituciones tienen una *lógica de lo adecuado* que influye sobre el comportamiento, y no una lógica de consecuencialismo que podría además moldear la acción individual, lo que significa que una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros.

Esta conducta de lo adecuado puede compararse con la que se da por sentada en los modelos economicistas en los que se espera que los individuos piensen en el beneficio concreto como consecuencia de sus actos y como lo afirman los autores, los comportamientos serán intencionales pero no voluntarios cuando los individuos se encuentran motivados por los valores institucionales, ósea que los individuos harán elecciones consistentes, pero estas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes, estas decisiones exigirán que cada individuo interprete los valores institucionales dominantes, debido a que las instituciones hasta las más desarrolladas dejan vacíos de comportamiento abiertos a la interpretación individual de cada uno de

sus miembros y a su vez demandará que utilice ciertos medios para controlar las conductas y reforzar las opiniones dominantes sobre lo adecuado.

Entonces, en las instituciones públicas *“la lógica de lo adecuado”* será o se manifestará en muchos de los casos en las actividades corrientes como la transparencia en sus actuaciones o no participar en actos de corrupción. Esto se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero solo dentro de esta concepción normativa son las rutinas y las acciones de la vida cotidiana, son las que más importancia tienen.

No obstante, ninguna institución está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas, por tanto será posible que existan mecanismos para tratar ese tipo de casos, en esos casos excepcionales pueden crear dentro de las organizaciones el derecho tradicional que defina lo adecuado y lo no adecuado.

La labor de la lógica de lo adecuado logra considerarse una adaptación de la teoría del rol, la institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos dentro la institución y luego refuerza con el comportamiento adecuado para el rol y sanciona lo inadecuado, algunos aspectos del rol pueden aplicarse a todos los miembros, mientras que otras expectativas serán específicas de la posición ocupada. A pesar de la índole algo amorfa de un rol, el concepto mismo brinda un medio para vincular la conducta individual con la institución. Un problema potencial es el grado de uniformidad que supuestamente existe dentro de una institución.

Según los autores March y Olsen cuando se habla de una norma y una rutina es una pauta invariable de conducta y no incluye la idea de que sea inmutable o de cumplimiento obligatorio, consideran que es una parte del control del comportamiento dentro de la institución y fundamental en los medios para

estructurar el comportamiento del nivel macro de los sistemas políticos, pero también hasta cierto punto es la formalización de la lógica de lo adecuado, aunque las normas son interpretadas de manera diferente por lo cual su influencia es diversa y en cuanto a las rutinas tornan más predecible y racional el comportamiento de una organización.

Las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones y obtienen gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman (March y Olsen, p. 25-27, 1997), así cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad.

Por tanto algunas reglas o normas comunes como la honestidad, transparencia y cooperación son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización, en cuanto a las rutinas son medios mediante los cuales los miembros de una institución pueden disminuir los costos de sus transacciones y decisiones durante el proceso y puntualizan que todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego la emplean para controlar los cambios dentro de su entorno y para reaccionar frente a ellos (March y Olsen, p. 21, 1997); a medida que las rutinas se fortalecen y adquieren un mayor significado, aumenta el grado de de institucionalización dentro de la estructura. Pero aun dentro del las instituciones políticas más normales, la ambición personal de los políticos no coincide con las normas sociales acerca del rol del funcionario público como un servidor público (Peters, 2003).

En otro aspecto la presencia de diversos estímulos al cambio se aglomeran en los procesos de aprendizaje como medio para la adaptación, el argumento es que a través de un proceso de de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes del entorno y se adaptan a ellas. Estos constituyen un

conjunto de oportunidades para la institución, pero también una amenaza para las pautas de comportamiento existentes.

Pero el cambio no es necesario que sea práctico porque la institución pública puede leer mal las señales que provienen de la sociedad y responder de modo disfuncional. No obstante teniendo el modelo en cuenta el modelo adaptativo las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento, por eso rara vez el cambio es racional, planificado, sino que tiene de a ser emergente y mas orgánico. Otra vía de cambio dentro de una institución es la acción de liderazgo de los individuos.

En cuanto a “*la lógica de lo adecuado*” toda institución define que comportamiento es adecuado para sus miembros y cual no lo es y para que esta sea efectiva debe existir cierta forma de imposición, la mayoría los posee y son formalizados, sino es así siempre hay unos medios informales.

Por otro lado la separación de las instituciones del resto de la sociedad parece ser un elemento importante en la definición de las instituciones y en la capacidad de imponer sus normas, por lo cual la condición de asociado a una organización suele ser un bien valioso para quienes se incorporan, en las organizaciones del sector público suele significar mucho para sus miembros, de tal modo que la privación de ese vinculo les impondría unos costos.

Por ultimo, el nuevo institucionalismo es un género que contiene diversas especies y por tanto el abordaje que se hace a las instituciones desde esta perspectiva deben ser complementarios (Ostrom, 2000) esto conlleva a tener en cuenta otros aspectos, de los cuales hacemos referencia a continuación.

1.1 SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La evaluación del desempeño pretende demostrar cómo una institución pública moldea el comportamiento de sus miembros, lo que comprende el establecimiento de la medición de logros, la apreciación de lo conseguido y las acciones de mejora y reconocimiento, asimismo se convierte en un instrumento bajo el cual se generan mecanismos de comunicación, orientando a los servidores públicos hacia las prioridades estratégicas de la ciudadanía en relación con el Ejecutivo, conduciendo a que la evaluación del desempeño de los servidores públicos deba corresponder a un proceso sistemático y periódico, a través del cual se establece una medida de los aportes y logros de los miembros de la organización, tanto desde el alcance de resultados como del comportamiento de acuerdo a una filosofía basada en la misión, visión y conformación de objetivos estratégicos.

De igual manera las demandas y expectativas de la población hacen que la administración de lo público sea compleja, sumado al disfrute de lo público es una ardua tarea para el cual toma relevancia la renovación de la cultura política en la población, porque la cultura política es el resultado de una mezcla de principios, valores y prácticas democráticas y anti democráticas y de ineptitud o pericia política; estos valores y prácticas predominan en los dirigentes y la sociedad, y en ese universo se pueden señalar anti valores y componentes anti democráticos, entre los cuales están la corrupción, la desconfianza y muchos más, pero que con el desarrollo de una cultura política los ciudadanos adquieren conciencia y participación en los procesos políticos.

El desafío hoy día que enfrentan las sociedades es en el proceso de modernización de cómo lograr el cambio institucional, y los teóricos de la

modernización sugieren el sistema democrático representativo como el más apropiado para este cambio, en el cual los sistemas de gobierno deben contar con una cultura política adecuada (Purtas. Munera C. Sepúlveda. Munera F, 2006).

De igual forma, surge el inconveniente de responsabilización de la Gestión Pública ante los ciudadanos, el cual no es nuevo, sólo que la manera tradicional como ha sido abordado lo relega a un control indirecto, ejercido a través de los políticos. En efecto, desde fines del siglo pasado, se asume que la responsabilidad de la Gestión sólo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta.

Los supuestos que se sobreentienden son la neutralidad y la no discrecionalidad del Sector Público o, en todo caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían, en primera instancia, la responsabilización de la Rendición de Cuentas frente a los ciudadanos. En cualquier caso, el único instrumento real que éstos dispondrían para desplegarla es el de las elecciones, el que usado sobre los políticos permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública.

Como ha sido advertido (Behn, 1998), esta conceptualización provee un método claro, simple y directo de responsabilización democrática del Servicio Público. Asumiendo que éste puede ser separado de la formulación de las políticas y su mal funcionamiento siempre encontrará y adoptará la más eficiente manera de implementar cualquier política, correlativamente se asume que el público no necesita preocuparse de la Administración. Todo lo que necesitarían los

ciudadanos es preocuparse de las políticas públicas y si no están de acuerdo con las que han sido definidas por un gobierno (o con la manera como su Administración está siendo controlada), ellos tienen un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar, mediante la no reelección, a los representantes políticos.

En este momento es difícil imaginar una estrategia que posibilite el incremento de la responsabilidad de la Gestión Pública al margen del protagonismo. En relación, se hizo 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.

Paralelamente, la especificación a partir del Estado de los sujetos, sus atribuciones y los ámbitos sobre los que puede desarrollarse el control social, puede ser altamente problemática. Por lo tanto, mientras más abierto sean los contenidos asignados a ellos, mayores probabilidades habrá de que la ciudadanía misma pueda constituirse en sujeto directo del control sobre el Servicio Público. Otra lección, de fundamental importancia, es que cuando el control social se institucionaliza a través de formas orgánicas que hacen depender sus recursos de la eficacia del propio control estatal, aquel se torna vulnerable, habida cuenta de que, si el control estatal es débil, el control social también lo es.

Asumiendo en cuenta la necesidad de terminar con este posible círculo vicioso, así como de superar los diversos sesgos evidenciados, el principal énfasis se ha puesto en la identificación de las condiciones mínimas que son necesarias para

habilitar a la ciudadanía a hacer seguimiento y evaluación ex-post, con relativa independencia de la eficacia del control estatal.

De acuerdo con lo anterior, una condición crucial es la existencia de medios de acción no sólo indirectos sino directos para hacer posible el control social sobre la Gestión Pública. En este sentido, revelan su importancia como recursos de la sociedad el poder de veto a través de la revocatoria de mandato y remoción de autoridades; los recursos administrativos; las acciones ciudadanas en defensa de intereses públicos, expresadas en recursos judiciales que, paralelamente, puedan obligar a las instancias judiciales a activar sus propios mecanismos de control; y las audiencias públicas y la exposición pública de los proyectos de decisión.

Otra condición insoslayable es el reconocimiento jurídico del derecho a estar informado, sobre los actos administrativos y sus razones, expresada en dos recursos: la exigencia de la rendición de cuentas; y el libre acceso de los ciudadanos a la información pública. Cada una de estas condiciones, y muy en especial la última, son las que realmente crean el marco para el escrutinio y la deliberación pública y hacen posible, de ser necesario, la presión social sobre la Administración Pública entendiendo, por su parte, que ella no se restringe a las agencias estatales sino que incluye también a los entes públicos no estatales.

La última conclusión, y examinando el panorama latinoamericano, es que apenas se ha iniciado el camino de apertura de tales condiciones. En estos aspectos está puesto, pues, un desafío crucial para los estados. Para que tal desafío sea enfrentado, la presión social será fundamental, sobre todo si se tiene en cuenta que, tal como lo destaca Schedler (1999:335), la imposición de restricciones sobre el Estado en la mayoría de los casos es un “juego de poder” que envuelve, por ende, conflictos. Naturalmente, luego existirá otro desafío que incumbe a la sociedad: hacer suyos estos recursos y activarlos toda vez que los intereses públicos están en juego (Cunill, 2003, Pg. 11-17).

El detrimento de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía y eficiencia en el cumplimiento. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la gestión en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio.

1.2 “MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO” Y “GESTIÓN DEL DESEMPEÑO”

El rasgo en todas las teorías anteriormente analizadas es la necesidad de desarrollar y perfeccionar herramientas de control, especialmente orientadas a la evaluación de los logros o resultados obtenidos, se asocia en la literatura a la nueva gestión pública con la introducción de conceptos, prácticas y técnicas procedentes del sector privado (Fernández Rodríguez, 2000, p. 108), destinadas exclusivamente al control de resultados, o se amplía a la introducción de mejoras en la gestión, mediante la desregulación, descentralización, y la introducción de competencia y transparencia en la rendición de cuentas (Montesinos, 1999).

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de dispositivos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes

y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007, Pg. 8-10).

En lo teórico, a través de estas consecuencias, un sistema de evaluación contribuye a generalizar la gestión y a ejecutar un control más racional del gasto público, fortaleciendo por tanto la capacidad del Estado para gobernar. En este sentido, la evaluación de la gestión pública contribuye a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional y por tanto al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Un buen sistema de evaluación no es suficiente para lograr todo esto, pero si es obligatorio para que ello ocurra. Aun cuando la evaluación de la gestión pública no sea tarea fácil. Por un lado numerosos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto resulta un poco difícil encontrar indicadores adecuados para medirlos. Por ejemplo, el sector público debe equilibrar múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr estos con recursos generalmente escasos. Por tanto la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión pública. Ello supone concebir sistemas de evaluación cuyas características técnicas no reduzcan o amenacen la integridad de su naturaleza política.

Si el ser de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, lo que quiere decir que los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser solo aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Es importante que las aplicaciones se realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar o normatizar la aplicación de políticas públicas agrega una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los concejales), hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Cómo hacer esto es por sí mismo un problema técnico y político de gran relevancia para la gestión pública (Ospina, 2002, Pg. 1-2).

Tener un sistema ya sea de medición o de evaluación no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución para fortalecer la democracia. La posibilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para ayudar a fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada.

Expertos en evaluación de programas públicos hacen una distinción entre los términos “medición del desempeño” y “gestión del desempeño”. El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico. La gestión del desempeño está directamente relacionada con la idea de la misión organizacional y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar para su cumplimiento, mientras que la medición del desempeño es el instrumento técnico para lograr ese objetivo.

Las diferencias entre medición y gestión del desempeño residen en el aprendizaje generado cuando los indicadores del desempeño se utilizan de una manera

coherente y sistemática para tomar decisiones con respecto al individuo, organización o programa del cual se ha obtenido la información. Aunque existen muchos sistemas de medición, pocos se convierten en herramientas de gestión, porque la medición no produce automáticamente mejores resultados.

Además de indicadores y mediciones técnicamente elaboradas, se necesitan mecanismos organizacionales e incentivos institucionales que comprometan personalmente a los ciudadanos y concejales en agendas que vayan más allá de las fronteras de cada organización. En parte el desafío está en generar una dinámica que motive a los líderes de una organización pública a demandar y usar información de una manera explícita y sistemática para tomar decisiones que son parte de una agenda no solo gerencial sino política.

El inconveniente del uso de la información va encaminado nuevamente a la articulación de los niveles micro, meso y macro como elemento crítico de un sistema de evaluación que busque ser más que una herramienta técnica. El uso de la información representa el elemento más político de la evaluación de la gestión pública.

Este marco teórico forma parte de una manera de afrontar el estudio de los esfuerzos de evaluación de la gestión en cada uno de los casos. Pretende ser solamente una guía para abordar el trabajo de campo y para extraer conclusiones que permitan comparar los hallazgos de cada caso. Los resultados del trabajo empírico servirán para validar o no la visión sistémica de la evaluación de la gestión y determinar sus implicaciones para la teoría y la práctica en América Latina (Ospina, 2002, Pg. 3-4).

2. DISEÑO DE LA METODOLOGIA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO MUNICIPAL Y SUS CONCEJALES

2.1 CONTEXTUALIZACIÓN

La importancia de los entes públicos radica en el desempeño de las labores que se le han sido asignadas, para el caso de las Alcaldía Municipales su papel es vital debido a que tienen a su cargo importantes funciones en materia de salud, educación, servicios públicos, atención de los sectores sociales más vulnerables, ordenamiento territorial, construcción de infraestructura y muchos más que contribuyen al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes.

Por ende, el ejercicio de todas esas funciones depende en buena medida de las decisiones que adopte el Concejo Municipal; de tal manera que controle y evalúe la gestión cumplida por la administración y las metas, estrategias y programas que contengan los planes de desarrollo adoptados durante los períodos correspondientes a determinado mandato; a su vez cabe señalar la importancia de la asignación que se presente de los recursos apropiados para su cumplimiento, entonces las atribuciones de los Concejos Municipales son fundamentales para la buena marcha del municipio. En razón de lo anotado, las atribuciones principales de los Concejos Municipales son básicamente dos: controlar políticamente la gestión que cumple la administración municipal, donde la conducta de los funcionarios forma parte del buen direccionamiento que tenga la entidad, y la segunda atribución se atribuye a la prescripción de normas de carácter general,

denominadas acuerdos, sobre los asuntos de su competencia. (Riascos, 2008, pg. 30).

2.2 FUNCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

En la Estructura actual de la Constitución de 1991 estipula en su Artículo 313 que los concejos distritales y municipales poseen varias funciones, entre las que sobresale la reglamentación de los aspectos relativos a la prestación de servicios públicos, adopción de planes y programas necesarios para el desarrollo económico, social y de infraestructura, autorización al Alcalde para celebración de contratos y ejercicio Pro Tempore; es decir, que el Concejo Municipal debe aprobar las normas relativas al presupuesto y los planes de desarrollo del ente territorial, determinar la estructura de la administración pública local, reglamentar los usos del suelo, elegir al Personero y al Contralor. Igualmente el Concejo Municipal está facultado legalmente para exigir informes escritos a los funcionarios de la administración local (excepto el Alcalde), y proteger a los sectores sociales marginados (Riascos, 2008), en pocas palabras ejercer la función de control político a la administración municipal.

También convocar como mínimo a dos cabildos abiertos en cada período de sesiones ordinarias y promover e impulsar la participación ciudadana, entre otros aspectos. Pero además existen otros artículos que en forma directa señalan atribuciones adicionales a la corporación, y que le fueron asignadas por la ley. Entonces hay más de 150 funciones de esta corporación asignadas por leyes diferentes a la Ley 136 y expedidas luego de la Constitución de 1991. Como ejemplo, el artículo 318, que busca mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, entonces los Concejos Municipales pueden dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

2.1.1 Control Político

Por su parte, la autoridad que se le asigna al Concejo Municipal, le permite poseer diferentes clases de funciones: unas asignadas por ley y otras establecidas internamente por la propia corporación. Desde el punto de vista de la naturaleza de las funciones pueden ser de dos clases: unas de Control Político sobre las autoridades municipales, incluidas el personero y el contralor municipal, que es la función más importante que poseen los concejos y otras de naturaleza administrativa. (Hernández, 2008, Pg. 78).

Continuando con el control político, éste tiene como objetivo exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de manera transparente y requerir la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular con sus equipos de gobierno, y verificar que ajusten sus actos a las disposiciones establecidas en la Ley. Esto quiere decir que la función central del Concejo Municipal en Colombia es ejercer el Control Político sobre la gestión del gobierno municipal, en particular del Alcalde y de su gabinete, lo cual implica la intervención del Concejo Municipal para que el gabinete del Alcalde de cuenta a la población, sobre el cumplimiento de las funciones que se les han sido asignadas, a través de mecanismos como las citaciones y el requerimiento de informes sobre el ejercicio de funciones (Artículo 38 y ss., de la Ley 136 de 1994). Por lo cual el Concejo Municipal juega un papel fundamental a la hora de garantizar que el Alcalde ejecute las obras, inversiones, programas y otras actividades para las cuales fue elegido con su Programa de Gobierno.

2.1.2 Actividad Normativa

Un aspecto fundamental en el Concejo es la presentación de Proyectos de Acuerdo; proyectos que tienen la posibilidad de ser presentados por los contralores, personeros y juntas administradoras locales, en lo referente a sus

atribuciones. En algunos casos la iniciativa es exclusiva del alcalde, lo que significa que únicamente con base en proyectos suyos pueden ser dictados o reformados los acuerdos que se refieran a determinadas materias. Cabe resaltar que cuando se habla de iniciativa exclusiva se hace referencia a la presentación de proyectos que regulen la materia por primera vez y que reformen o deroguen los acuerdos vigentes sobre esas mismas materias. También los Alcaldes pueden presentar proyectos que traten temas distintos de aquellos sobre los que tiene iniciativa exclusiva, aunque por definición, pueden presentarlos sobre todos los asuntos de que deban ocuparse los concejos.

En este orden de ideas, los proyectos pueden ser aprobados en dos debates, es decir: inicialmente en comisión, después en sesión plenaria y trascurrirán no menos de tres días entre la comisión y la plenaria, en la comisión como en la plenaria pueden introducirse modificaciones al proyecto. Los concejos pueden modificar o reformar los proyectos sometidos a su consideración, aunque hayan sido presentados por el alcalde, otros funcionarios, o sean de iniciativa popular. Sin embargo, no pueden reformar sin la aceptación previa y escrita de la administración, los proyectos relacionados con el presupuesto anual (ley 152/94, art. 40). Los proyectos que sean negados en primer debate podrán ser nuevamente considerados a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Si no se hiciera uso de este derecho a pedir la reconsideración del proyecto, este será archivado.

Los proyectos, que no son iniciativa exclusiva del Alcalde Municipal, pueden ser presentados por este mismo o los concejales, ya sea de manera individual, en bancada, compartidos o por los ciudadanos mediante la llamada Iniciativa Popular. Los concejales pueden presentar Proyectos de Acuerdo sobre cualquiera de los demás temas que sean competencia de los Concejos y sus proyectos pueden llevar la firma de uno o varios concejales, en lo que tiene que ver con la iniciativa

popular está consignada en la Constitución, en el artículo 106 donde establece que los ciudadanos residentes en un municipio pueden presentar proyectos de acuerdo a consideración del respectivo concejo y que éste tiene la obligación de tramitarlos y decidir si los aprueba con reformas o sin ellas, o los niega.

Una vez aprobado en segundo debate, el proyecto pasa a sanción del Alcalde, quien puede refutarlo dentro de los términos que la ley fija, por razones jurídicas o de inconveniencia. Si el concejo no está reunido, el alcalde debe convocarlo a sesiones hasta por cinco días para que resuelva sobre las objeciones formuladas (ley 136, art. 78). Si el concejo insiste, es decir si rechaza las objeciones del alcalde, el proyecto va al respectivo tribunal de lo contencioso administrativo, en el caso de que las objeciones hayan sido de carácter jurídico. Si éste las encuentra fundadas, el proyecto se archiva por el contrario, se debe sancionar (ley 136, art.8).

Luego de ser sancionado, el acuerdo se publica en el diario o gaceta municipal y se le envía al gobernador del departamento para que lo revise, y si posee inconsistencias inconstitucionales, lo remita al tribunal competente. Este último trámite no deroga ni suspende los efectos del acuerdo sancionado. O sea lo revisa jurídicamente pero no tiene que aprobarlo (C. N arts. 305, núm. 10, y 315, núm. 6, ley 136, arts. 91, A 5, A 7, 81 y 82). La anterior presunción de legalidad sólo puede dejarse sin valor cuando los tribunales de lo contencioso administrativo a través de su facultad suspendan la vigencia de los acuerdos o decreten su nulidad.

La autoridad encargada, en primer lugar de ejecutar y asegurar la ejecución de los acuerdos (C. N. art.315, núm. 1) es el Alcalde Municipal, para el acatamiento de esta función los alcaldes pueden hacer uso de la potestad reglamentaria que les concede la ley, es decir la facultad que les permite dictar decretos que contengan las medidas necesarias para garantizar la ejecución de los acuerdos. (Riascos, 2008).

Tabla 1. El Proceso Normativo de los Acuerdos Municipales

Iniciativa o presentación de los Proyectos de Acuerdo	Aprobación del Proyecto	Sanción y publicación	Revisión del Acuerdo por el gobernador
Alcalde	Concejo municipal	Alcalde Municipal	Gobernador
Concejales			
JALs			
Personero			
Contralor Municipal			
Pueblo			

Fuente: Hernández, 2008.

2.1.3 Participación

Los supuestos de la democracia deliberativa o discursiva, habitualmente están de acuerdo en que la toma de decisiones políticas debe estar centrada en el discurso más que en la votación. Es decir, los resultados se deben determinar más por las razones que por los números. Dado que la política deliberativa implica que los agentes políticos y sociales, en vez de simplemente agregar sus preferencias iniciales e intereses aislados, deben escucharse el uno al otro, justificar razonablemente sus posiciones, demostrar respeto mutuo, y estar dispuestos a reevaluar y a eventualmente revisar sus preferencias iniciales en una deliberación o debate razonable sobre la validez de sus demandas.

Como lo expresa Habermas en 1992, la profundización democrática contemporánea, o tercera ola de democratización, se fundamenta en la auto comprensión procedimental de la democracia constitucional a través de la deliberación, es decir, la posibilidad de llegar a consensos y buenas decisiones a través de procesos deliberativos en la esfera pública, algo que lleva a la definición de aquello que es público y la identificación de la soberanía que después se ejercerá en la esfera política a través de los representantes políticos, por lo tanto, además de estudiar las posibilidades y condiciones de la deliberación como

herramienta de toma de decisiones, también recupera el elemento discursivo y argumentativo, tanto a pequeña como a gran escala, ampliando su foco de interés y englobando los procesos de comunicación pública y crítica social.

2.1.4 Asistencia y Permanencia

Un elemento fundamental del Concejo son las sesiones que son básicamente reuniones que se celebran conforme a la ley en los Concejos y pueden ser de dos tipos ordinarias o extraordinarias. Estas normalmente se llevan a cabo en la cabecera municipal, en el lugar señalado de manera oficial, como máximo una vez por día (ley 136, art.23). Desde el primer y segundo debates debe transcurrir lapso no inferior a tres días, los siete días de la semana, independientemente de que sean festivos o no, y las 24 horas del día, son hábiles para sesionar. En esos días y horas el concejo se puede reunir y tomar decisiones de manera válida.

Las sesiones ordinarias son las que efectúa el Concejo Municipal por derecho, que le confiere la constitución y la ley y su régimen depende de la categoría en que se encuentre clasificado el municipio (ley 136, art.23). Los de categoría especial, primera y segunda, sesionarán ordinariamente durante seis meses al año, distribuidos en tres periodos así: desde el 2 de enero posterior a la elección al último día del mes de febrero en el primer año de su período; en los tres años siguientes, sus sesiones tienen lugar entre el primero de marzo y el treinta de abril; del primero de junio al último día de julio; y del primero de octubre al 30 de noviembre. En este período se ocuparán prioritariamente, de estudiar y aprobar o improbar el presupuesto.

Los períodos ordinarios de sesiones podrán ser prorrogados por diez días calendario más, a voluntad del concejo. En cuanto a la prórroga debe establecerse antes de que concluya el respectivo periodo de sesiones ordinarias, durante la prórroga, el concejo ejerce la totalidad de sus atribuciones, sin ningún tipo de

restricciones o limitaciones. En esta clase de sesiones los concejos pueden cumplir la totalidad de sus funciones y en sus reglamentos internos se suelen señalar los días en los cuales tienen lugar las sesiones y la manera como deben ser citados los concejales. En esos reglamentos suele también disponerse que la citación se haga por escrito y que en ella se indiquen de manera precisa los asuntos de que se ocupará la corporación. Teniendo en cuenta que la naturaleza de los Concejos Municipales y Distritales es el debate mediante el control político y la actividad normativa, la ley y el reglamento interno establece que deben asistir a las sesiones a las cuales han sido citados.

Las sesiones extraordinarias se formalizarán por convocatoria del alcalde y por el tiempo que éste señale. En este periodo los concejos sólo podrán ocuparse de los asuntos que el alcalde someta a su consideración. Única y exclusivamente de esos asuntos, sin perjuicio de que también ejerzan sus funciones de control político.

El Alcalde tiene la obligación de convocar el cabildo a sesiones, cuando se objeta un proyecto de acuerdo y el concejo no está reunido ni en ordinarias ni en extraordinarias, debe convocarlo para un periodo no mayor de 5 días, que tendrá lugar en la semana siguiente a la fecha de las objeciones (ley 136, art. 77) y son extraordinarias cuando el Alcalde incluya temas que debe ocuparse el concejo de asuntos diferentes al del proyecto que fue objetado. Si no es así sesiones se les puede llamar especiales.

En cuanto al quórum se le denomina al número de concejales que debe estar presente en la sesión para que el Concejo municipal pueda deliberar o decidir de manera válida. Uno es el quórum que se requiere para deliberar y otro el que se necesita para decidir. El primero se llama deliberativo y está constituido por la cuarta parte de los miembros de la corporación y, el segundo, que es el decisorio, lo compone la “mayoría de los integrantes de la corporación”, es decir la mitad

más uno de sus miembros, a menos que la Constitución exija una mayoría especial, caso en el cual el quórum debe ser por lo menos igual a esa mayoría calificada (Riascos, 2008).

Tabla 2. Sesiones Ordinarias del Concejo de Municipios de Categoría Especial, Primera y Segunda

Oportunidad // Sesiones	Primer año del periodo del concejo	Segundo y tercer año del periodo del Concejo
Primer periodo de sesiones	Del 2 de Enero al último día de Febrero	Del 1 de marzo al 30 de Abril
Segundo periodo de sesiones	Del primero de Junio al 31 de Julio	
tercer periodo de sesiones	Del primero de Octubre al 30 de Noviembre	

Fuente: Hernández,, 2008.

2.2 METODOLOGIA

Ahora bien, Teniendo en cuenta que la evaluación del desempeño en el Concejo municipal en la ciudad de Bucaramanga está siendo adelantado por Concejo Visible Bucaramanga: Observatorio del Concejo Municipal, proyectó avalado por la Universidad Industrial de Santander (UIS), que tiene como fin primordial hacer visible y transparente la gestión y dinámica del Concejo Municipal de Bucaramanga, para así fortalecer el desempeño institucional, partiendo desde el seguimiento de sus funciones, replicando exitosas experiencias que se han venido dando en diferentes ciudades del país.

El seguimiento que se realiza a esta institución implica la recopilación de información mediante la observación directa y secundaria como es el caso de asistencia y permanencia, donde también se tiene en cuenta la participación de cada uno de los diferentes concejales, también en la actividad normativa y control político, para ellos se crearon unas herramientas, para la recolección de estos datos, que son sistematizados mediante los siguientes formatos, como se ven a continuación:

Formato 1. Asistencia y Permanencia

CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA														
OBSERVATORIO DEL CONCEJO MUNICIPAL														
FORMATO DE ASISTENCIA Y PERMANENCIA														
FECHA:					HORA INICIO:					HORA CITADA:				
SESIÓN:					HORA FINALIZACIÓN:									
	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA	HORA
NOMBRE														
CARMEN LUCÍA AGREDO														
PEDRO NILSON AMAYA														
JOSE ALFREDO ARIZA FLOREZ														
CLEOMEDES BELLO VILLABONA														
DIONICIO CARRERO CORREA														
HENRY GAMBOA MEZA														
ELIDA MANTILLA RODRIGUEZ														
CELESTINO MOJICA PEÑA														
MARTHA EUGENIA MONTERO														
CAROLINA MORENO RANGEL														
SONIA SMITH NAVAS VARGAS														
CHRISTIAN NIÑO RUIZ														
URIEL ORTÍZ RUIZ														
ALFONSO PRIETO GARCIA														
WILSON RAMIREZ GONZALEZ														
JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS														
ALBERTO RUEDA RODRIGUEZ														
EDGAR SUAREZ GUTIERREZ														
EDGAR HIGINIO VILLABONA														
TOTAL														
DILIGENCIADO POR: _____														
FIRMA: _____														



Formato 2. Plenarias

 <p>CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA Observatorio del Concejo Municipal SESIONES PLENARIAS</p>									
Acta No.:									
Fecha de Plenaria:									
Tipo de Plenaria:									
Hora de inicio de la sesión:									
Hora de finalización de la sesión:									
ASISTENCIA DE LOS HONORABLES CONCEJALES								INTERVENCIONES	
(Coloque 1 si el honorable concejal contesta, 0 si no contesta)								(Coloque el número total de intervenciones según tipo)	
No.	NOMBRES Y APELLIDOS	ASISTENTE	LLAMADOS					MOCIÓN	DEBATE
			1	2	3	4	5		
1	CARMEN LUCIA AGREDO								
2	PEDRO NILSON AMAYA								
3	JOSE ALFREDO ARIZA FLOREZ								
4	CLEOMEDES BELLO VILLABONA								
5	DIONICIO CARRERO CORREA								
6	HENRY GAMBOA MEZA								
7	ELIDA MANTILLA RODRIGUEZ								
8	CELESTINO MOJICA PEÑA								
9	MARTHA EUGENIA MONTERO								
10	CAROLINA MORENO RANGEL								
11	SONIA SMITH NAVAS VARGAS								
12	CRISTIAN NIÑO RUIZ								
13	URIEL ORTÍZ RUIZ								
14	ALFONSO PRIETO GARCIA								
15	WILSON RAMIREZ GONZALES								
16	JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS								
17	ALBERTO RUEDA RODRIGUEZ								
18	EDGAR SUAREZ GUTIERREZ								
19	EDGAR HIGINIO VILLABONA								
TOTAL									
TEMA DE PLENARIA:									
CONTROL POLÍTICO: INVITACION A									
SEGUNDO DEBATE PA No.									
INVITADOS O CITADOS									
No.	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	TEMAS TRATADOS						
1									
2									
3									
4									
COMENTARIOS:									
PROYECTOS DE ACUERDO									
No.	NÚMERO, FECHA Y TÍTULO	HC PONENTE	AUTOR	ESTADO FINAL					
1									
2									
3									
4									
COMENTARIOS:									
PROPOSICIONES: (Indicar la proposición y el (los) concejal (es) proponente (s))									
Informe presentado por:									

Formato 3. Actividad Normativa

Foto o logo proponente			CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA Observatorio del Concejo Municipal ACTIVIDAD NORMATIVA (PROYECTOS DE ACUERDO)		
	Número de Radicación:				
	Fecha de Radicación:				
	Título del Proyecto:				
	Autor del Proyecto:				
Tema:					
Comisión Primer Debate:					
Ponente asignado:					
Objeto del Proyecto:					
Resultado de la Ponencia:					
Fecha Primer Debate:					
Concejales asistentes al Primer Debate en Comisión:	MIEMBROS DE LA COMISION		CON VOZ PERO SIN VOTO		
Citados o Invitados al Debate:	NOMBRE		CARGO		
Resultado Debate en la Comisión:					
Fecha Plenaria Segundo Debate:					
Resultados Segundo Debate en Plenaria:					
Votación nominal:					
Acuerdo Municipal:					
RESUMEN DEL ACUERDO					

Con los formatos presentados, se sistematizan los datos e información sobre cada categoría temática y se crea una base de datos que posteriormente es fundamental para la realización del análisis. A continuación se explica la metodología que se diseñó y se emplea actualmente para llevar a cabo la evaluación de los cabildantes, incluida la realizada en el presente documento, el cual muestra el seguimiento sistemático de gestión que se le ha hecho al Concejo de Bucaramanga, para lo cual se utilizan indicadores cuantitativos y cualitativos sobre asistencia y permanencia a las sesiones programadas, participación en los debates, proyectos de Acuerdo presentados por cada concejal, ponencias rendidas y debates de control político preparados y realizados, y también la calidad de estos.

La metodología y las variables empleadas permiten un esquema programático que da sentido a la investigación de los concejales de la forma más objetiva en cada uno de los semestres de cada período, por lo que éstas herramientas permiten evaluar en sí el desempeño de cada concejal en contraste con la gestión respecto a otros cabildantes. Las variables usadas están definidas por las facultades asignadas a los concejales y a la Corporación en la Constitución de 1991, la ley 136 de 1994, y las demás señaladas por el reglamento interno del concejo, normas que consignan sus competencias en materia normativa y de control político.

Realizando un análisis variable por variable se pueden identificar varios aspectos que vislumbran el comportamiento y seguimiento dado a la gestión pública por parte del Concejo, que se desglosa en Control Político; en donde se tiene en cuenta la calidad de los debates en el control político llevados a cabo por los concejales durante el periodo analizado; y también de las proposiciones realizadas por cada uno de ellos.

En el segundo grupo de variables se encuentran la evaluación de la actividad normativa de los concejales, tomando como referente los proyectos de Acuerdo tramitados por iniciativa del concejo, compartidos con el Alcalde, también por cada concejal, en grupo o bancada, y por último por temas y estado de aprobación (retirados, no aprobados, devueltos a comisión o no estudiados), debatidos en sesión plenaria o comisión durante el periodo analizado.

La tercera variable es la de participación, en la cual se analiza la calidad de la intervención mediante unos parámetros que fueron definidos, como son que la intervención sea del orden del día, que no sea repetido y bien argumentado.

Finalmente la última variable que tenemos es la de asistencia y permanencia donde se mira la relación de minutos asistidos en sesión plenaria y llamados a lista. Donde un miembro de concejo visible se encarga de verificar cada 15 minutos la permanencia de los concejales, llenando el formato antes mencionado. Tanto los proyectos de Acuerdo como los controles políticos son clasificados, en análisis independientes, según sus temáticas:

Tabla 3. Distribución por temas de Control Político y Proyectos de Acuerdo

Control Político	Temas:	Finanzas públicas
		Salud
		Prevención y atención de desastres
		Educación
		Desarrollo social y/o económico servicios públicos
		Planeación
		Plan de desarrollo
		Obras viales
		Empleo
		Control interno municipal
		Asuntos del concejo
Actividad Normativa	Temas:	Autorizaciones al alcalde
		Modificaciones Acuerdos
		Sectores sociales específicos
		Impuestos
		Espacio público
		Salud
		Interno concejo
		Planeación urbana
		Desarrollo social y/o económico
		Educación
		Control al gobierno local
		Cultura
		Medio ambiente
		Veeduría
		Vivienda
		Denominaciones urbanas
		Regulación del sector privado
Servicios públicos		
Participación ciudadana		

Tabla 4. Modelo General

Variables	
Control Político (40%)	Proposiciones y citasiones
Actividad normativa (Proyectos de Acuerdo 25%)	Iniciativa
Participación (20%)	Debate
	Moción
Asistencia y permanencia (15%)	Firma de asistencia, llamados a lista y permanencia

El Proyecto efectúa el seguimiento a la gestión de los concejales municipales, a partir de indicadores objetivos que hacen referencia a sus funciones en la Corporación, como se describe a continuación.

2.2.1 Control Político

Se le otorgó a este indicador el cuarenta por ciento del total, por considerarse como la función más importante que cumple todo Concejo, esta herramienta permite a los cabildantes citar a los representantes del Gobierno Municipal para rendir informes, declaraciones o responder a interrogantes respecto de su actuación, en función del interés público.

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 o Régimen Municipal, el Concejo de Bucaramanga tiene como principal función el control político. El Control Político da la atribución a los concejales de exigir informes escritos o citar a los secretarios, jefes de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, al personero, al contralor, o cualquier funcionario municipal, excepto el Alcalde, para que en sesión plenaria hagan declaraciones sobre los asuntos relacionados con su gestión o el estado de la ciudad que es de interés general. Lo que nos permite evaluar el desempeño del concejal frente a su ejercicio del control político hacia la administración municipal.

Por esto, con el fin de velar por la prosperidad general de los comunidad y por el progreso socioeconómico de la ciudad, es esencial que este ejercicio se efectúe de manera firme por parte de los concejales: en primer lugar, producir una argumentación sólida en sus proposiciones, estar debidamente informados de todos los asuntos estructurales y coyunturales que acontecen en la ciudad, y asimismo, gestionar un debate claro y conciso con los funcionarios, con base en el estudio anticipado y juicioso de sus planteamientos.

Lo que se quiere con este es indicador es evaluar la calidad de las invitaciones a las que se llama a los servidores de la actual administración, ya sea para una rendición de cuentas frente a un cuestionario que ellos elaboraron previamente y se le hizo llegar o a rendir un informe de gestión de su cargo; y también la calidad de las proposiciones de cada concejal que hace llegar a la mesa directiva del Concejo para el control político o otras disposiciones.

En el indicador individual de Control Político construido evalúa la calidad y pertinencia de las proposiciones presentadas, teniendo en cuenta si lo hace de manera individual o compartida. Este último aspecto se considera como el pilar fundamental, en donde se tiene en cuenta la técnica de preparación de la proposición, la profundidad en la investigación, el uso de estadísticas y/o datos, el análisis del contexto que hacen los autores, en cuanto al objeto de la proposición se hace en relación con las prioridades de la ciudadanía así como el posible impacto social que puede tener sobre el bienestar de los bumangueses. Finalmente, se pondera cada uno de los dos aspectos con los porcentajes y se calcula una puntuación total para cada concejal en una escala de 0 a 100.

Cada concejal puede plasmar diversas proposiciones las cuales se registran las proposiciones de control político realizadas por cada concejal, obteniendo datos porcentuales y lo que se mide es la iniciativa de los concejales para hacer control político a la administración municipal. En este indicador se observan tres aspectos

que deben poseer el control político técnica, impacto y prioridad. En la técnica se mira si se basaron en estadísticas, estudios y la prioridad del tema, en lo referente al impacto se observa cual fue el seguimiento que se está haciendo, si es a asuntos estructurales, al plan de desarrollo, acuerdos municipales, manejo administrativo, poblaciones específicas o asuntos coyunturales, y en lo que tiene que ver con la prioridad si tiene que ver con generación de empleo, atención a poblaciones vulnerables, cobertura en salud, educación y recreación, entre otros. Se le dio a este indicador un peso de 40%, por lo que anteriormente se ha mencionado y porque se considera que es el proceso más importante que tiene el concejo municipal, este a su vez se divide en la técnica con 20%, el impacto con 12% y por último a la prioridad con un 8%, para un total de 40%.

2.2.2 Actividad Normativa (Proyectos de Acuerdo)

Se determinó que este indicador tiene un peso del veinticinco por ciento, porque de acuerdo con la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 o Régimen Municipal, el Concejo de Bucaramanga tiene como la segunda función más importante la actividad normativa que les da a los concejales la atribución de disponer, autorizar, adoptar, reglamentar diversos asuntos relacionados con el funcionamiento y las políticas a seguir por la Administración municipal, mediante proyectos de acuerdo. Donde se mide el impacto que generan en la ciudadanía los proyectos discutidos y los acuerdos aprobados según sea iniciativa de los concejales o compartidos y bancadas.

Lo que se pretende con esto es evaluar la iniciativa de quienes presentan los proyectos de acuerdo, que pueden ser iniciativa de los concejales o del alcalde, dentro de los concejales también observamos si hay iniciativa por bancadas y entre concejales o concejales y alcalde, pero también miramos los temas que tuvieron más relevancia y hacia donde se enfocaron más estos proyectos.

Lo primero que se evalúa es el número de Proyectos de Acuerdo presentados por los concejales, teniendo en cuenta si lo hace de manera individual o compartida con otros concejales y/o con el Alcalde o en bancada; después el número de ponencias rendidas y por último la calidad y pertinencia de los proyectos presentados. Este último aspecto es considerado el más importante y en donde se tiene en cuenta la técnica de preparación del proyecto, la profundidad en la investigación, el uso de estadísticas y/o datos y el análisis del contexto que hace el autor, el objeto y alcance del proyecto así como el posible impacto social que puede tener en la ciudadanía, pues la normatividad debe ser útil para solucionar los problemas que tiene la comunidad y para promover el bienestar de los bumangueses. Por último se pondera cada uno de los tres aspectos con los porcentajes indicados y se calcula una puntuación total para cada concejal en una escala de 0 a 100.

En cuanto a los proyectos de acuerdo a nivel individual se observa la iniciativa que tiene cada concejal en los proyectos de acuerdo radicados en el concejo municipal, en donde se mira la técnica, el objeto y el análisis del contexto de cada Proyecto de Acuerdo. En este indicador miramos tres aspectos que deben poseer la actividad normativa que son la técnica, objeto y prioridad. En la técnica se mira si se basaron en estadísticas, estudios y si se da el cumplimiento de la norma, en lo referente al objeto se observa si es para actualización de normas o reglamentos o si reglamenta políticas públicas, innovación, lineamientos de políticas públicas, o aspectos internos del concejo, en cuanto al análisis del contexto se observa si es para educación, salud, seguridad movilidad, poblaciones vulnerable, desplazados entre otros, y por ultimo cuantas ponencias le asignaron

La justificación a la ponderación del indicador radica en que es ser la segunda actividad importante que posee el concejo y sus concejales para ejercer su oficio, donde se analiza la técnica con un 12%, el objeto con un 8%, y por último la prioridad con un 5%, para un total de la actividad normativa del 25 %.

2.2.3 Participación

El compromiso del Concejo en la participación es vital para el reconocimiento la ponderación que se le asignó a este indicador un veinte por ciento, en el cual se reconoce la participación de los concejales en las sesiones plenarias, donde se mira la calidad del debate que hace cada uno de los concejales. En lo que tiene que ver con el debate se observa si tiene que ver con el orden del día, si no se repite y si tiene una argumentación sólida, que permiten dinamizar el control político o poner en conocimiento un punto de vista frente a determinado tema o proyecto de acuerdo, debido a que la participación activa de los concejales en las sesiones plenarias es importante para enriquecer, tanto los Controles Políticos como la aprobación de Proyectos de Acuerdo, entonces con este indicador se pretende evaluar el número de intervenciones y su calidad.

Este tiene en cuenta la calidad, la pertinencia y justificación de las intervenciones de cada concejal en las sesiones plenarias. Al respecto, sólo se tienen en cuenta aquellas intervenciones de debate y se contará como debate las proposiciones que realiza el concejal ante sus compañeros y los funcionarios citados o invitados a la sesión, y el debate cuando únicamente hace referencia al tema tratado en el orden del día. Finalmente, se pondera 20%-80% el número de intervenciones y la pertinencia de las mismas para obtener una puntuación total para cada concejal en una escala de 0 a 100.

Es preciso mencionar que esta evaluación se realiza de manera individual debido a que el Concejo de Bucaramanga, pese a haber incluido en su Reglamento Interno desde 2006 respecto a lo concerniente de la Ley de Bancadas, aún no aplica lo que dicha ley establece en materia de participación en las sesiones. En efecto, lo importante es mejorar la calidad de las intervenciones y no la cantidad de las mismas, una de las implicaciones más directas de la Ley de Bancadas va en este sentido. En la medida que esta iniciativa llegue a ser exitosa, Concejo

Visible podrá aplicar una metodología más apropiada. La justificación del indicador radica porque éste es de vital importancia para poder expresar, denunciar o apoyar determinado tema que se discuta en las sesiones plenarias del Concejo Municipal.

El peso que se le ha dado a este indicador es del 20%, porque este es de vital importancia para poder expresar, denunciar o apoyar determinado tema que se discute en las sesiones plenarias del Concejo Municipal.

2.2.4 Asistencia Y Permanencia

La duración o permanencia que realizada en el Concejo apunta a la efectividad en la toma de decisiones, por lo tanto a este indicador se le dio un quince por ciento debido a que los concejales tienen la obligación de asistir y permanecer en las diferentes sesiones que son programadas, para así conformar el quórum reglamentario, decisorio y de liberatorio para tratar los diferentes temas que allí se tratan. El cual procura evaluar cual fue el porcentaje de veces que asistió y permaneció en sesión plenaria los concejales, y en un lapso de quince minutos se verifica la permanencia de cada uno de los concejales.

Es preciso, resaltar que aquí se tiene en cuenta, la asistencia, como el porcentaje de sesiones a las que firma como asistente cada concejal, criterio por el cual se les cancelan sus honorarios; segundo, los llamados a lista y verificaciones al quórum, como el porcentaje de llamados que responde cada concejal del total realizados, tercero la permanencia, como el porcentaje de tiempo que permanece en las sesiones del total de la duración de las mismas. Finalmente, se pondera cada uno de estos aspectos y se obtiene una puntuación total individual en una escala de 0 a 100.

A nivel individual se evalúa si los concejales responden a los llamados a lista o si registran su presencia en algún momento de la sesión; en cuanto a la permanencia se analiza la relación de minutos que permanecen en el recinto mientras transcurre la sesión plenaria de esta corporación y la conformación del quórum reglamentario para dar inicio a las sesiones plenarias, en las cuales se llevan a cabo controles políticos o aprobación de proyectos de acuerdo que necesitan de su activa participación para su aprobación o su rechazo, pero lo más importante para la conformación del quórum para el inicio y mantenimiento de las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias.

Este indicador se pondero con un 15%, y muestra la relación de minutos asistidos de los concejales y la asistencia de cada uno, y demuestran que tanto están comprometidos los concejales con sus electores y la ciudad.

Tabla 5. Evaluación Individual

Variable	Criterios de evaluación	
Actividad normativa (Proyectos de acuerdo 25%)	Técnica (12%)	Estadísticas o datos
		Estudios o investigaciones
		Cumplimiento de la norma
		Contexto
	Objeto (8%)	Actualización o comportamiento de normas o reglamentos
		Reglamentar y desarrollar políticas publicas
		Innovación normativa
		Lineamientos de política publica
		Aspectos internos del concejo
	Análisis de contexto (5%)	Autorizaciones al Alcalde
		Modificaciones Acuerdos
		Sectores sociales específicos
		Impuestos
		Espacio publico
		Salud
		Interno Concejo
		Planeación Urbana
		Desarrollo socio-económico
		Educación
		Control al gobierno local
Cultura		
Medio ambiente		
Veeduría		
Vivienda		
Denominaciones urbanas		
Regulación del sector privado		
servicios públicos		
Participación ciudadana		
Participación (20%)	Debate (Calidad del debate)	Si es del orden de día
		Si no es repetido
		Si es argumentado
Asistencia y permanencia (15%)	Relación de minutos asistidos en sesión plenaria	
	Llamados a lista	

Variables	Criterios de evaluación	
Control Político	Técnica (20%)	Estadísticas o datos
		Estudios o investigaciones
		Prioridad
	Impacto (12%)	Seguimiento a asuntos estructurales
		Seguimiento al plan de desarrolló
		Seguimiento a Acuerdos Municipales
		Control al manejo administrativo
		Poblaciones específicas
		Coyunturas
	Prioridad (8%)	Finanzas publicas
		Salud
		Prevención y atención de desastres
		Educación
		Desarrollo social y/o económico
		Servicios públicos
Planeación		
Plan de desarrollo		
Obras viales		
Empleo		
Control interno municipal		
Asuntos del Concejo		

3. RESULTADOS DEL DESEMPEÑO DEL CONCEJO Y SUS CONCEJALES

Después de un examen del funcionamiento que ha efectuado el Concejo Municipal de Bucaramanga durante cerca de veinte meses que lleva la actual gestión, es destacable el progreso que ha mostrado a partir del seguimiento realizado por Concejo Visible de Bucaramanga; si bien es cierto que los esfuerzos realizados no son suficientes para garantizar un desempeño excelente, existen ciertos aspectos claves como el Control Político, la Actividad Normativa, la Participación y la Asistencia y Permanencia que han tenido los Concejales a lo largo de este periodo, han servido como pilares fundamentales para lograr un nivel mayor de acercamiento a la racionalización de las actividades propias de esta Institución.

Ahora bien, al hablar del desempeño de la gestión del Concejo Municipal y sus Concejales se debe ser cuidadoso y no precipitarse a los elogios. Para el caso de la presente investigación, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en los indicadores planteados por la metodología de evaluación, se puede decir que se tiene un desempeño aceptable pero aun con muchos aspectos por mejorar. Las mayores fallas se observan en la presentación de Proyectos de Acuerdo con calidad y que realmente signifiquen un beneficio a la ciudad de Bucaramanga, así como también la permanencia a las sesiones plenarias, donde muchas veces solo se limitan a firmar las actas de asistencia. Por otro lado la mayor fortaleza esta dada por la intervención en los debates de asuntos con gran importancia para el municipio.

Con el animo de conocer los resultados que arrojo el procedimiento de evaluación utilizado para resolver los indicadores que sustentaron dicha investigación, a

continuación se presentara de manera cuantitativa y cualitativa el desempeño realizado por cada concejal y posteriormente el desempeño colectivo del Concejo durante el periodo analizado, para llegar finalmente a conocer quienes fueron los Concejales con mayores índices de rendimiento y por lo contrario, quienes obtuvieron las valoraciones mas bajas.

3.1 DESEMPEÑO

3.1.1 Control Político

Se analizaron 158 proposiciones en el 2008 de las cuales 100 corresponden a citaciones y requerimientos de Control Político y 111 proposiciones en 2009, de las cuales 61 corresponden al ejercicio de Control Político, para hacer la evaluación de gestión del periodo analizado, y a continuación presentamos los resultados de esta evaluación.

Gráfico 1. Distribución por temas del Control Político 2008

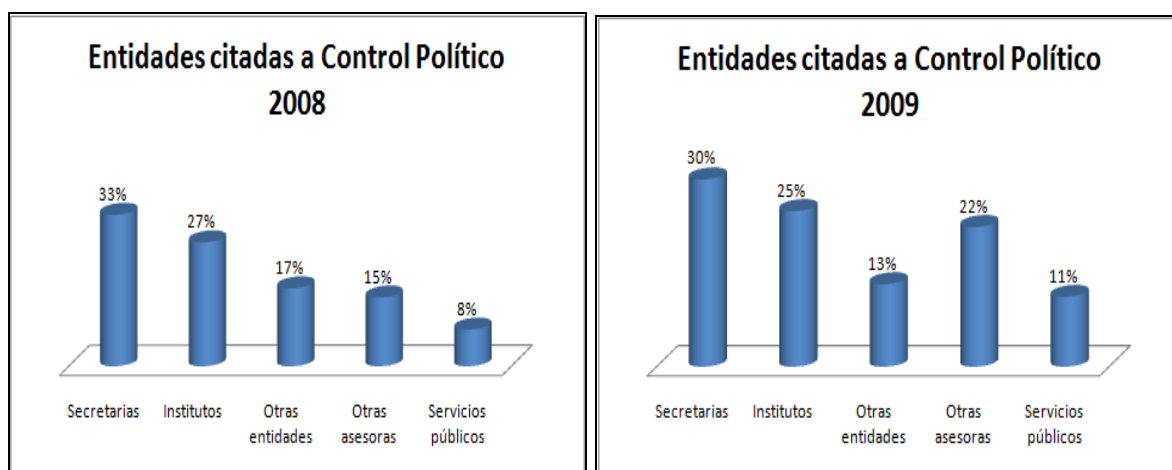


Gráfico 2. Distribución por temas del Control Político 2009



Podemos observar en el Gráfico 1 que durante el 2008 el mayor Control Político se realizó a la parte administrativa y a la gestión pública, y durante el 2009 se hizo a la gestión pública y la planeación, por el contrario durante el 2008 los temas que menos tuvieron Control Político fueron salud, atención y prevención de desastres, seguridad y espacio público, no obstante en el 2009 (Gráfico 2) los temas de menor Control Político son la prevención y atención de desastres, junto con la seguridad ciudadana.

Gráfico 3. Entidades citadas a Control Político (2008 – 2009)



Al revisar el Gráfico 3, se puede apreciar como las entidades que se citan a Control Político en los períodos 2008 y 2009 el mayor sesgo se encuentra en las secretarías, donde en el 2008 el porcentaje fue de 33% y en lo corrido de 2009 de 30% seguido de los institutos en los que en el 2008 fue del 27% y en el 2009 de 25%, pero a diferencia del 2008 en tercer lugar se ve que en el 2008 se citaron a otras entidades con un 17% y en 2009 el 13% y se le dio más prioridad a otras asesoras con un 22%.

Gráfico 4. Resultados Individuales de Control Político en el 2008

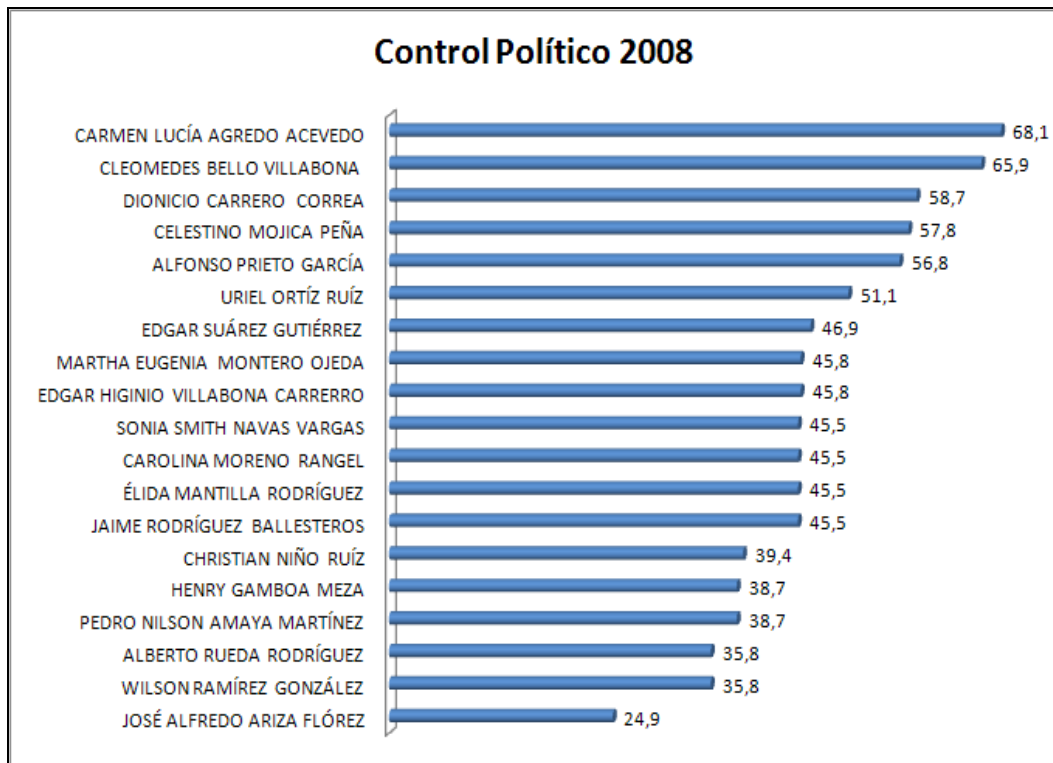
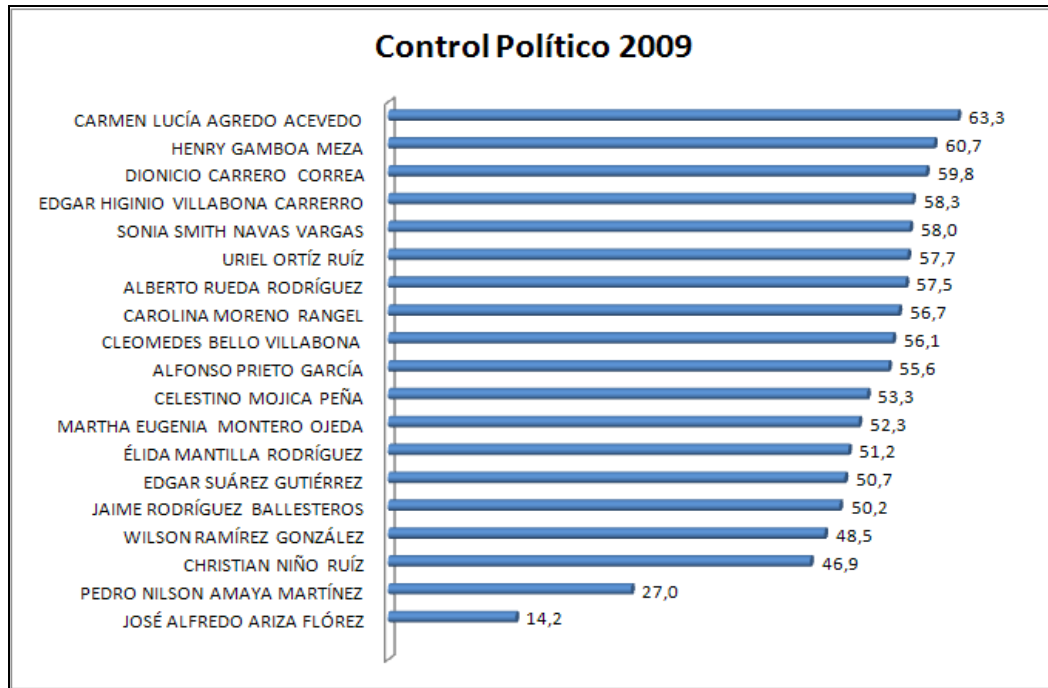


Gráfico 5. Resultados Individuales de Control Político en el 2009



En el Gráfico 4, se se vislumbra el comportamiento del período 2008 en el que se destacaron dos Concejales por el mejor desempeño en lo que se refiere al Control Político. En su orden respectivo los que ocuparon las primeras posiciones son la concejal Carmen Lucia Agredo Acevedo y el Concejale Cleomedes Bello Villabona, con puntuaciones de 68.1 y 65.9 sobre 100 respectivamente, esta valoración es significativa frente a sus compañeros de la corporación pero aceptable frente al indicador, también cabe resaltar que también se da la presencia de un menor desempeño efectuado por Concejales que obtienen una valoración infima como es el caso de el concejal Jose Alfredo Ariza Florez, el cual tan solo alcanzo 24.9 puntos de 100.

En contraste con el Gráfico 4, el Gráfico 5 muestra un mejoramiento del desempeño para los 19 Concejales que realizaron un Control Político de mayor calidad respecto del año inmediatamente anterior; sin embargo, los concejales Pedro Nilson Amaya y Jose Alfredo Ariza se vieron afectados por una disminución

de su participación en esta tarea, ocupando los últimos puestos en este indicador con participaciones por debajo de los 30 puntos de los 100 posibles. El mejor desempeño lo obtuvo la concejal Carmen Lucía Agredo seguida en este periodo por el concejal Henry Gamboa pero con una leve disminución frente al periodo anterior. La anterior descripción ofrece la posibilidad de comparar el comportamiento que tienen los dirigentes políticos; por ende, existen medidas de desempeño de la función pública que conllevan a agilizar y verificar los procesos públicos de desempeño.

3.1.2 Actividad Normativa

Se analizaron 55 Proyectos de Acuerdo para el 2008 y para el 2009 se evaluaron 128 Proyectos de Acuerdo, que corresponden al ejercicio de la Actividad Normativa, y que a continuación se presentan los resultados de gestión de este indicador.

Gráfico 6. Distribución según iniciativa de Proyectos de Acuerdo en el 2008

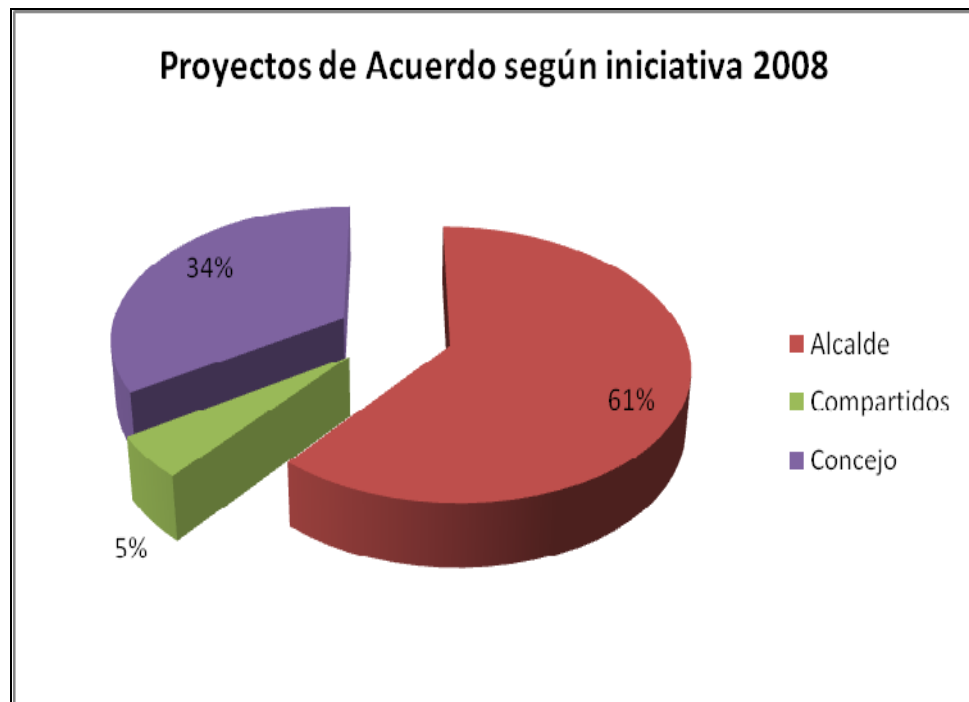
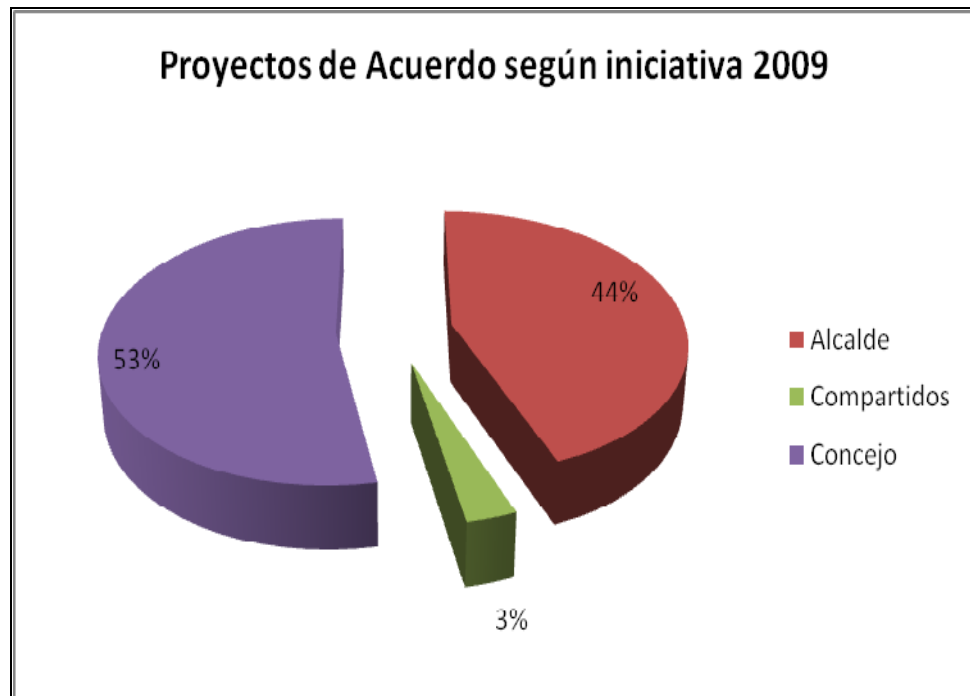


Gráfico 7. Distribución según iniciativa de Proyectos de Acuerdo en el 2009



En concordancia con el Gráfico 6, durante el 2008 la batuta en la presentación de Proyectos de Acuerdo estaba liderada por el Señor Alcalde de la ciudad de Bucaramanga con un 61%, seguido del Concejo Municipal con un 34% y por último compartidos con un 5%, para el periodo del año 2009 (Gráfico 7) la situación se invirtió y pasó a encabezarla el Concejo Municipal, debido en parte a la intervención de Concejo Visible, que hizo que los concejales se preocuparan más por proponer iniciativas en cuanto esta es una facultad del Concejo Municipal, con un 53% y el Alcalde pasó a tener una iniciativa del 44%, y finalmente los compartidos entre el Concejo y el Alcalde disminuyeron a 3%, pero cabe destacar que falta un periodo de sesiones en el cual pueden variar estos porcentajes.

Grafico 8. Distribución tematica de los Proyectos de Acuerdo en el 2008

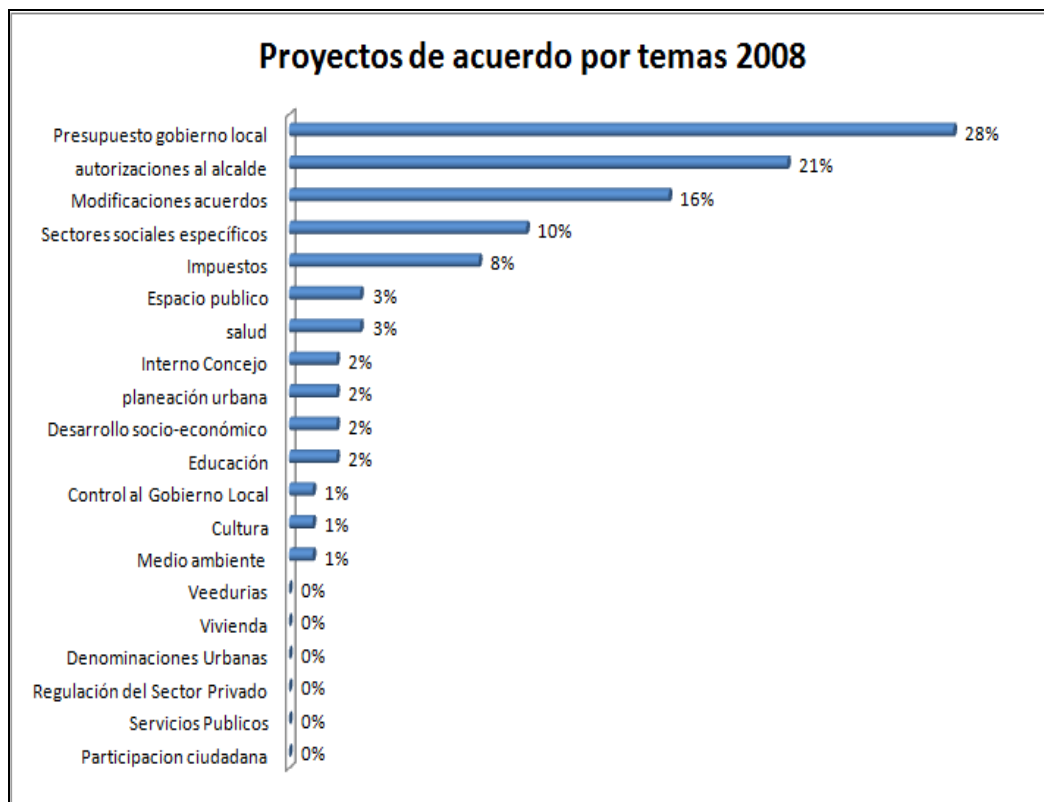
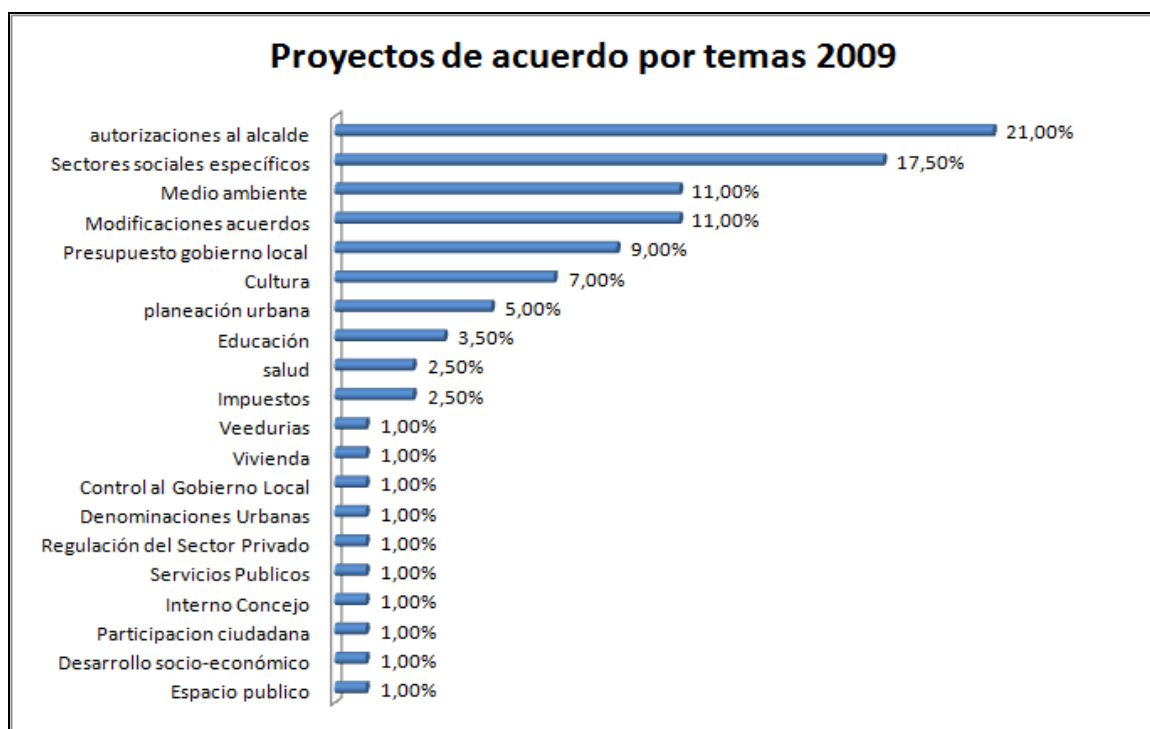


Gráfico 9. Distribución tematica de los Proyectos de Acuerdo en el 2009



El Gráfico 8 muestra que el tema mas estudiado en el 2008 fue el presupuesto del gobierno local en un 28%, y para el 2009 estos fueron dedicados a autorizaciones al Alcalde con 21%; tan solo en el 2009 dedicaron el 9% a este tema, mientras que en el 2008 este tema ocupo el segundo lugar con un 21%. Durante el 2009 en segundo lugar se estudiaron temas relacionados con sectores especificos, seguido en tercer lugar durante el 2008 estudiaron modificaciones de acuerdos con un 16% y en 2009 (Gráfico 9) temas relacionados con el Medio Ambiente y modificaciones de acuerdos con un 11%. Por ultimo en el 2008 no se estudiaron temas de veedurias, vivienda, denominaciones urbanas regulacion del sector privado, servicios publicos y participacion ciudadana y el en 2009 se estudiaron de todos los temas.

Gráfico 10. Resultados Individuales de Actividad Normativa en el 2008

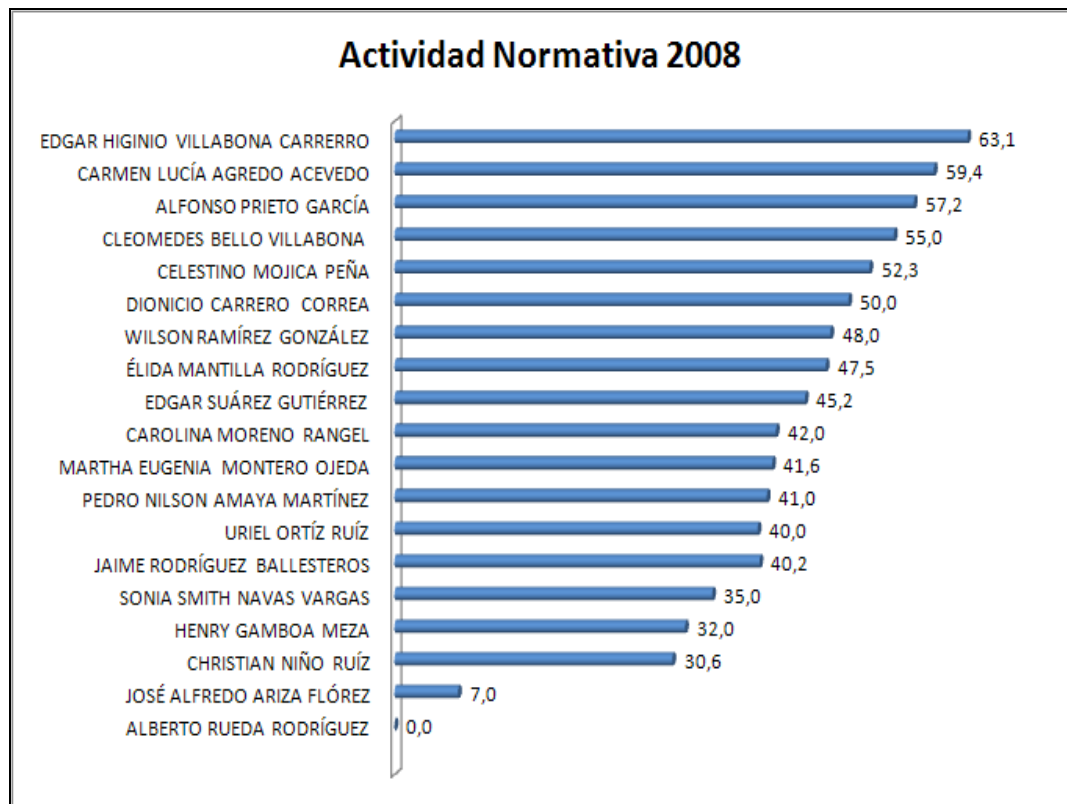
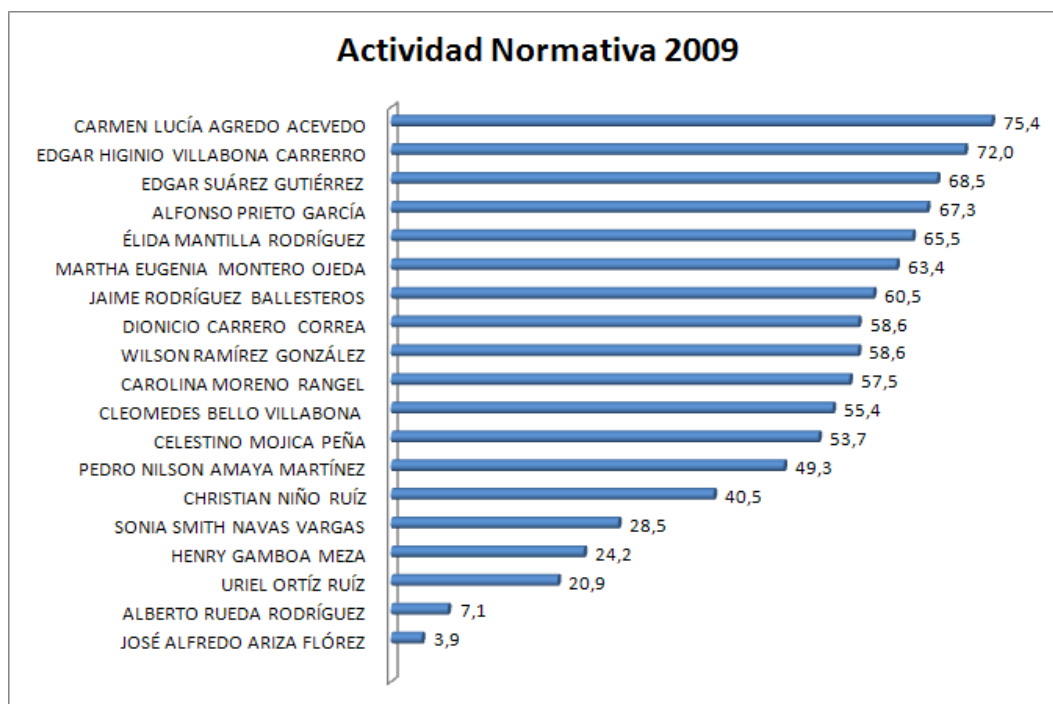


Gráfico 11. Resultados Individuales de Actividad Normativa en el 2009



A partir de las apreciaciones del Gráfico 10 se puede constatar el desempeño de la Actividad Normativa durante la vigencia 2008, donde a nivel individual quien tuvo el mejor desempeño en la actividad normativa durante este periodo, fue el Concejale Edgar Higinio Villabona que obtuvo una puntuación de 63.1 sobre 100, seguido de Carmen Lucía Agredo con 59.4 y en tercer lugar, el Concejale Alfonso Prieto con 57.2 puntos de los 100 posibles, la preocupación radica en que varios concejales obtienen poca o nula participación en la presentación de Proyectos de Acuerdo; lo que origina preocupación e interés por cambios considerables en la ejecución de los compromisos, ésta aseveración se muestra en el por el Gráfico 11 donde para la vigencia 2009, se aumento en la iniciativa de Proyectos de Acuerdo por parte de los Concejales es considerable en relación al anterior, existiendo un mayor dinamismo en el desempeño, esta vez a cargo de la concejale Carmen Lucía Agredo con 75.4 puntos, recuperando en orden cronológico del período anterior, seguida de los concejales Edgar Higinio Villabona con 72, que

paso del primer puesto en el 2008 al segundo en el 2009 pero aumentando su participacion y el Concejal Edgar Suarez con un 68.5 quien paso de la novena posición en 2008 a ocupar la tercera en 2009, en cuanto a la ultima posicion la paso a ocupar el concejal Jose Alfredo Ariza quien en 2008 ocupo la antepenultima posición, y en 2009 la paso a ocupar el Concejal Alberto Rueda quien en 2008 ocupaba la ultima posición.

3.1.3 Participación

Se analizaron para el 2008 las 180 actas que se realizaron durante ese periodo para analizar el nivel de intervención de los concejales, y en lo corrido del 2009 se analizaron las 114 actas para los mismos efectos.

Gráfico 12. Resultados Individuales de Participación en el 2008

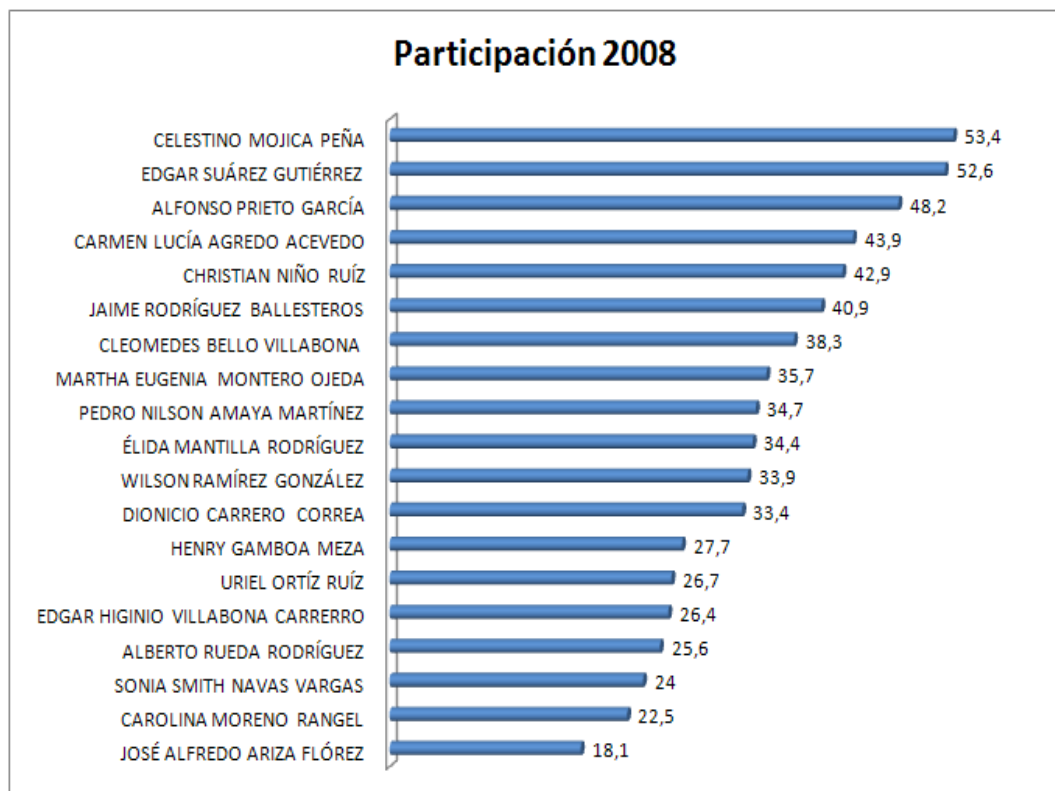
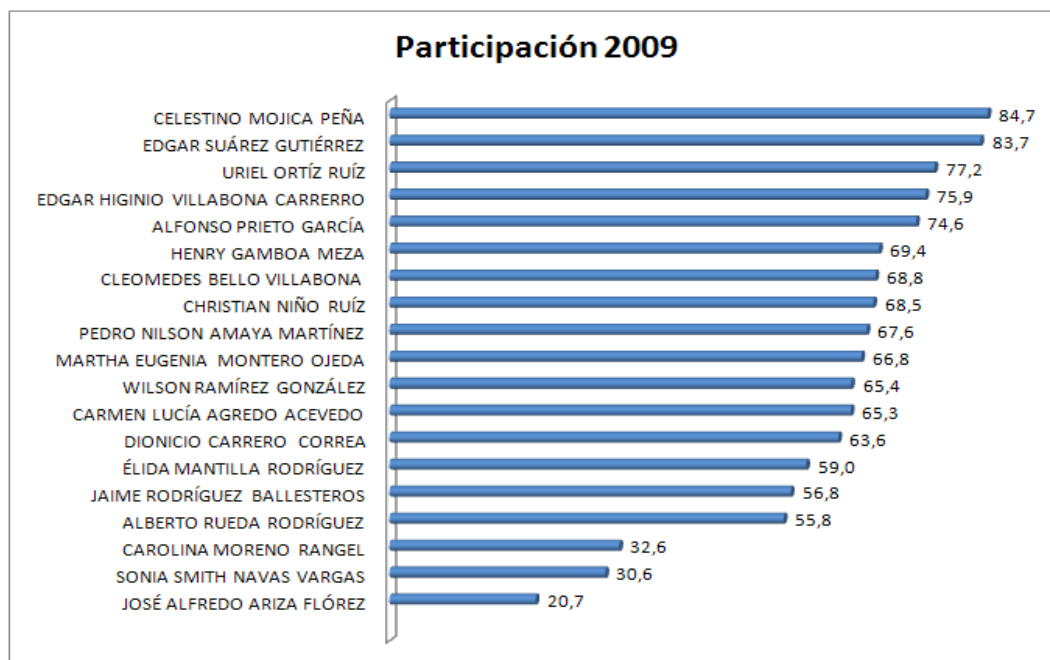


Gráfico 13. Resultados Individuales de Participación en el 2009



Otro aspecto a resaltar es el desempeño en los debates por parte del Concejo, dado que es otro indicador que permite mirar los grados o índices de desempeño en los debates de manera argumentada sobre los diferentes temas debatidos durante las Sesiones Plenarias, en este aspecto el Concejale Celestino Mojica Peña obtuvo la mayor puntuación con 53.4 de 100 posibles, conservando este primer lugar durante el 2009 como lo evidencia el Gráfico 13, aumentando de manera significativa la puntuación que paso del 53.4 a 84 puntos de los 100, seguido del concejale Edgar Suarez que en los dos periodos permaneció en el segundo lugar pero que en 2008 tuvo una participación del 52.6 y que para el 2009 la aumentaría a 83.7 puntos, y el tercer puesto que en 2008 lo ocupo el Alfonso Prieto con un 48.2, paso en 2009 hacer ocupado por el concejale Uriel Ortiz con una puntuación de 77.2 de 100, en cuanto a los tuvieron el menor desempeño durante los dos periodos fueron los Concejales Carolina Moreno, Sonia Navas y José Alfredo Ariza. Es claro evidenciar que la Participación aumento en el 2009 entre todos los Concejales.

3.1.4 Asistencia y Permanencia

Se analizaron para el 2008 las 180 sesiones que se hicieron durante ese periodo en lo que atañe en Asistencia y Permanencia, y en lo corrido del 2009 se analizaron las 114 sesiones, para lo que tiene que ver con Asistencia y Permanencia.

Gráfico 14. Resultados Individuales de Asistencia y Permanencia en el 2008

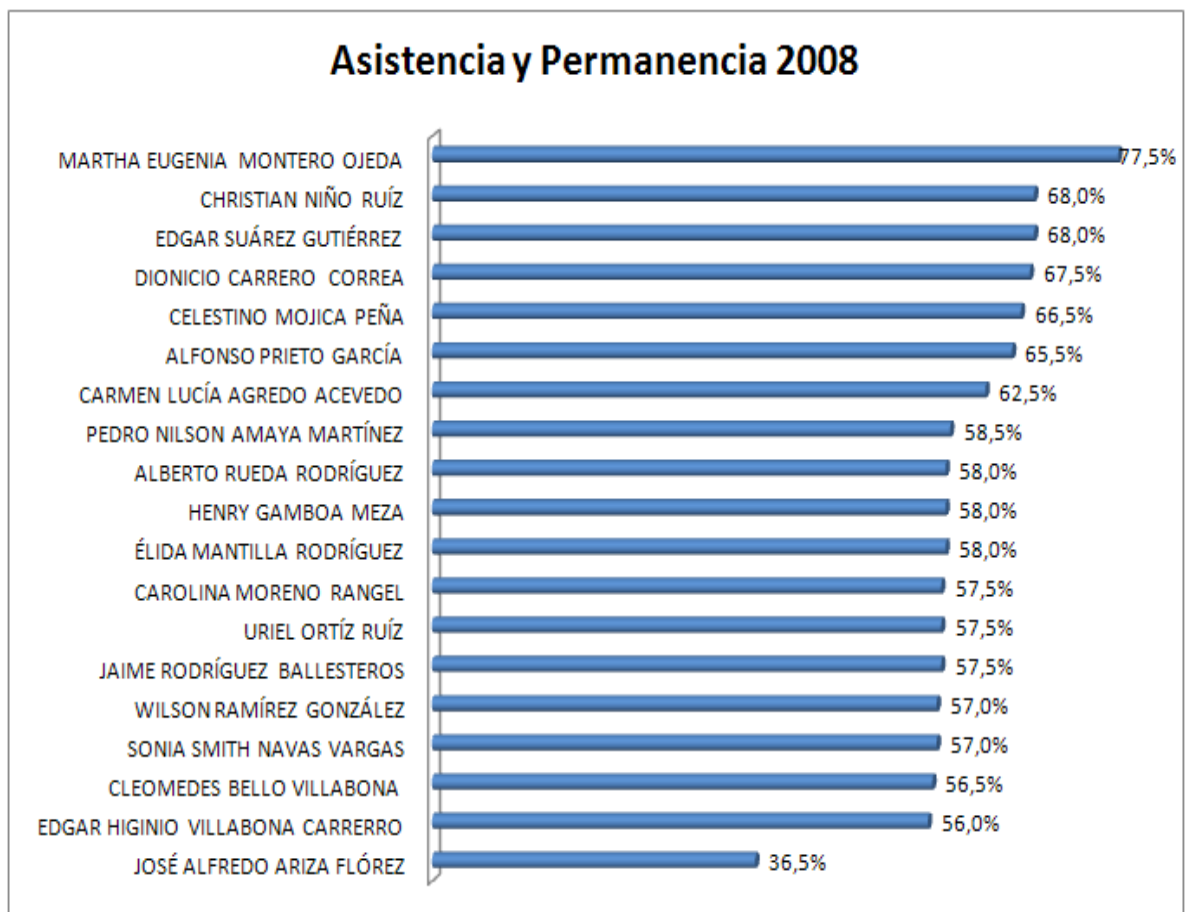
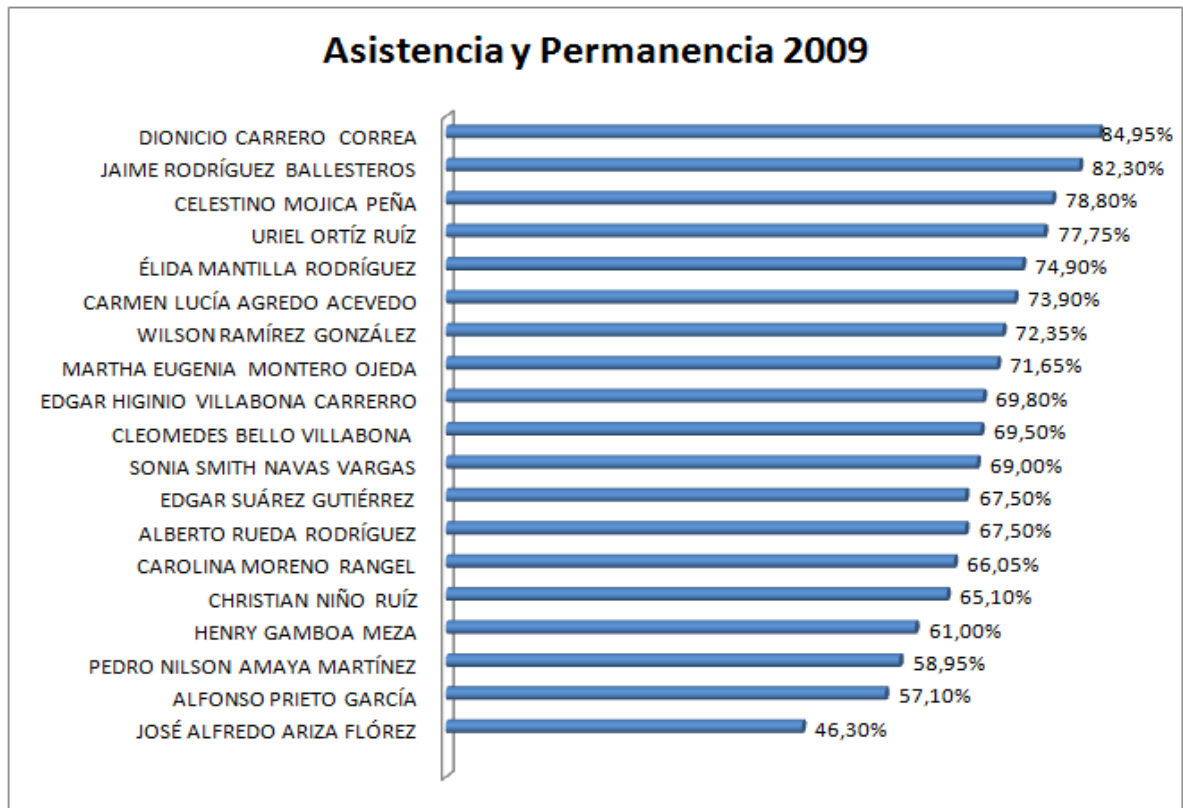


Gráfico 15. Resultados Individuales de Asistencia y Permanencia en el 2009



En el Gráfico 14 se observa un comportamiento muy semejante entre todos los Concejales respecto a este indicador de Asistencia y Permanencia, para el 2008 el Concejale que mejor desempeño tuvo al asistir y permanecer en las sesiones del Concejo Municipal fue la concejale Martha Montero con 77.5%, y en segundo lugar empatados en la segunda posición aparecen los concejales Christian Niño y Edgar Suarez quienes asistieron y permanecieron un 68% en el periodo analizado. Mientras que en el Gráfico 15, durante lo que va corrido del 2009 quien mejor desempeño ha tenido Concejale en este indicador es el Concejale Dionicio Carrero con un 84.95% del 100%, seguido del concejale Jaime Rodriguez Ballesteros con un 82.3%, pero el concejale que atendió la peor calificación en los dos periodos en este indicador es el concejale Jose Alfredo Ariza. Sin embargo a pesar de que las cifras aun tenido un notable aumento de 2008 a 2009, se esperaría como mínimo

que los Concejales asistieran y permanecieran en las sesiones plenarias por lo menos un 90%.

3.2 DESEMPEÑO FINAL

Tabla 6. Resultados Finales en el 2008

NOMBRE	ASISTENCIA Y PERMANENCIA	PARTICIPACIÓN	ACTIVIDAD NORMATIVA	CONTROL POLÍTICO	TOTAL
CARMEN LUCÍA AGREDO ACEVEDO	62,5	43,9	59,4	68,1	60,2
CELESTINO MOJICA PEÑA	66,5	53,4	52,0	57,8	56,8
ALFONSO PRIETO GARCÍA	65,5	48,2	57,0	56,8	56,4
CLEOMEDES BELLO VILLABONA	56,5	38,3	55,0	65,9	56,2
DIONICIO CARRERO CORREA	67,5	33,4	50,0	58,7	52,8
EDGAR SUÁREZ GUTIÉRREZ	68,0	52,6	45,0	46,9	50,7
EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERRO	56,0	26,4	63,0	45,8	47,8
MARTHA EUGENIA MONTERO OJEDA	77,5	35,7	41,0	45,8	47,3
ÉLIDA MANTILLA RODRÍGUEZ	58,0	34,4	47,0	45,5	45,5
JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS	57,5	40,9	40,0	45,5	45,0
URIEL ORTÍZ RUÍZ	57,5	26,7	40,0	51,1	44,4
CHRISTIAN NIÑO RUÍZ	68,0	42,9	30,0	39,4	42,0
CAROLINA MORENO RANGEL	57,5	22,5	42,0	45,5	41,8
WILSON RAMÍREZ GONZÁLEZ	57,0	33,9	48,0	35,8	41,7
PEDRO NILSON AMAYA MARTÍNEZ	58,5	34,7	41,0	38,7	41,4
SONIA SMITH NAVAS VARGAS	57,0	24,0	35,0	45,5	40,3
HENRY GAMBOA MEZA	58,0	27,7	32,0	38,7	37,7
ALBERTO RUEDA RODRÍGUEZ	58,0	25,6	0,0	35,8	28,1
JOSÉ ALFREDO ARIZA FLÓREZ	36,5	18,1	7,0	24,9	20,8

Combinando los conceptos y las herramientas de la Ciencia Política y la Economía se puede ver a partir de observaciones y modelos de desempeño en sus funciones como responsabilidad ante sus electores. De esta forma y de acuerdo a los resultados arrojados por el modelo utilizado para evaluar el desempeño que tuvieron los Concejales durante el 2008, se concluye que quienes se mantuvieron en los primeros lugares por su cumplimiento en Asistencia y Permanencia en las sesiones plenarias, por sus interlocuciones de manera oportuna y con un alto contenido intelectual, así como también por su capacidad analítica e investigativa en la presentación de proyectos, pero principalmente por el Control Político ejercido a las autoridades locales para velar por el cumplimiento de sus funciones en pro de la comunidad.

Con base en todo lo anterior y teniendo en cuenta la calificación obtenida, sería considerada como aceptable una puntuación superior o igual a 60 puntos, el único Concejal en sobrepasar este requerimiento fue Carmen Lucia Agredo, sin embargo su desempeño no fue el mas optimo ya que su calificación final apenas llega a 60.2, muy cercano a este parámetro también se encuentran cinco Concejales que superan los 50 puntos, dentro de los que se destacan Celestino Mojica, Alfonso Prieto y Cleomedes Bello; en una situación no tan favorable se encuentran varios de los demás Concejales, en especial dos de ellos, cuya calificación apenas pasa de 25 puntos, estos son los Concejales Alberto Rueda y José Alfredo Ariza.

Tabla 7. Resultados Finales en el 2009

NOMBRE	ASISTENCIA Y PERMANENCIA	PARTICIPACIÓN	ACTIVIDAD NORMATIVA	CONTROL POLÍTICO	TOTAL
CARMEN LUCÍA AGREDO ACEVEDO	73,9	65,3	75,4	63,3	68,3
EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERRO	69,8	75,9	72,0	58,3	67,0
EDGAR SUÁREZ GUTIÉRREZ	67,5	83,7	68,5	50,7	64,3
DIONICIO CARRERO CORREA	85,0	63,6	58,6	59,8	64,0
CELESTINO MOJICA PEÑA	78,8	84,7	53,7	53,3	63,5
ALFONSO PRIETO GARCÍA	57,1	74,6	67,3	55,6	62,5
MARTHA EUGENIA MONTERO OJEDA	71,7	66,8	63,4	52,3	60,9
CLEOMEDES BELLO VILLABONA	69,5	68,8	55,4	56,1	60,5
ÉLIDA MANTILLA RODRÍGUEZ	74,9	59,0	65,5	51,2	59,9
JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS	82,3	56,8	60,5	50,2	58,9
WILSON RAMÍREZ GONZÁLEZ	72,4	65,4	58,6	48,5	58,0
URIEL ORTÍZ RUÍZ	77,8	77,2	20,9	57,7	55,4
CAROLINA MORENO RANGEL	66,1	32,6	57,5	56,7	53,5
HENRY GAMBOA MEZA	61,0	69,4	24,2	60,7	53,3
CHRISTIAN NIÑO RUÍZ	65,1	68,5	40,5	46,9	52,4
SONIA SMITH NAVAS VARGAS	69,0	30,6	28,5	58,0	46,8
ALBERTO RUEDA RODRÍGUEZ	67,5	55,8	7,1	57,5	46,1
PEDRO NILSON AMAYA MARTÍNEZ	59,0	67,6	49,3	27,0	45,5
JOSÉ ALFREDO ARIZA FLÓREZ	46,3	20,7	3,9	14,2	17,7

Según la Tabla 7, para el 2009, la gestión realizada por los concejales de Bucaramanga presento mejores niveles de desempeño, en gran parte al impacto

generado por el seguimiento que ha venido realizando Concejo Visible Bucaramanga durante esta gestión en curso, las cifras para este año demuestran un mayor interés de Concejales.

En la Tabla se pueden observar como todas las variables analizadas presentaron mayores niveles de rendimiento comparados con el año inmediatamente anterior, los incrementos fueron principalmente en Asistencia y Permanencia, en la presentación de Proyectos de Acuerdo; y en lo que tiene que ver con el Control Político y la Participación presento un leve crecimiento. Quien sigue obteniendo el mejor desempeño en los dos periodos analizados es la Concejal Carmen Lucia Agredo Acevedo con 68.3, seguida de los Concejales Edgar Higinio Villabona y Edgar Suarez con calificaciones de 67 y 64.3 respectivamente; por otro lado el Concejal José Alfredo Ariza se ubica en la ultima posición con el peor desempeño registrado en este año y medio que va de gestión, llegando tan solo a 17.7 puntos. Es notable que todos los concejales han mejorado su desempeño individual durante el 2009 y superan con creces los datos del 2008.

Tabla 8. Resultados Finales (2008 – 2009) **Tabla 8.** Resultados Finales (2008 – 2009)

NOMBRE	ASISTENCIA Y PERMANENCIA	PARTICIPACIÓN	ACTIVIDAD NORMATIVA	CONTROL POLÍTICO	TOTAL
CARMEN LUCÍA AGREDO ACEVEDO	73,9	65,3	75,4	63,3	68,3
EDGAR HIGINIO VILLABONA CARRERRO	69,8	75,9	72,0	58,3	67,0
EDGAR SUÁREZ GUTIÉRREZ	67,5	83,7	68,5	50,7	64,3
DIONICIO CARRERO CORREA	85,0	63,6	58,6	59,8	64,0
CELESTINO MOJICA PEÑA	78,8	84,7	53,7	53,3	63,5
ALFONSO PRIETO GARCÍA	57,1	74,6	67,3	55,6	62,5
MARTHA EUGENIA MONTERO OJEDA	71,7	66,8	63,4	52,3	60,9
CLEOMEDES BELLO VILLABONA	69,5	68,8	55,4	56,1	60,5
ÉLIDA MANTILLA RODRÍGUEZ	74,9	59,0	65,5	51,2	59,9
JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS	82,3	56,8	60,5	50,2	58,9
WILSON RAMÍREZ GONZÁLEZ	72,4	65,4	58,6	48,5	58,0
URIEL ORTÍZ RUÍZ	77,8	77,2	20,9	57,7	55,4
CAROLINA MORENO RANGEL	66,1	32,6	57,5	56,7	53,5
HENRY GAMBOA MEZA	61,0	69,4	24,2	60,7	53,3
CHRISTIAN NIÑO RUÍZ	65,1	68,5	40,5	46,9	52,4
SONIA SMITH NAVAS VARGAS	69,0	30,6	28,5	58,0	46,8
ALBERTO RUEDA RODRÍGUEZ	67,5	55,8	7,1	57,5	46,1
PEDRO NILSON AMAYA MARTÍNEZ	59,0	67,6	49,3	27,0	45,5
JOSÉ ALFREDO ARIZA FLÓREZ	46,3	20,7	3,9	14,2	17,7

Con base en la valoración realizada en la Tabla 8, sobre el desempeño que ha tenido cada Concejal durante el total del periodo 2008 hasta Agosto 30 de 2009, podemos tener un panorama más claro de lo que ha sido la gestión desarrollada hasta el momento, si bien se esperaría que todos los Concejales superaran el margen mínimo de aprobación en esta evaluación, el cual debe estar por encima de los 60 puntos, si podemos considerar como “aceptable” los resultados mostrados en este cuadro, en el cual 8 Concejales sobrepasan el mínimo requerido, entre los cuales se destacan los H.C Carmen Lucia Agredo, Edgar Higinio Villabona y Edgar Suarez, quienes se ubicaron en los tres primeros lugares de esta evaluación con una notoria ventaja respecto a sus compañeros, de igual manera como sucede en los primeros lugares persiste pero de forma negativa la poca gestión desempeñada por 11 Concejales, quienes por motivos tales como la baja Permanencia en las Plenarias, la poca o ninguna presentación de Proyectos de Acuerdo y un Control Político muy escaso, esto hizo que fueran considerados con las peores gestiones realizadas por los Concejales José Alfredo Ariza, Pedro Nilson Amaya y Alberto Rueda con calificaciones de 17,7, 45,5 y 46,1 respectivamente.

CONCLUSIONES

La importancia del trabajo presentado radica en que a partir de indicadores, estudios y modelos se observan dos periodos analizados y de importancia para configurar los avances y retrocesos por parte del Concejo entre los periodos 2008 y 2009 contribuyendo a datos que permiten ver el primer y segundo año de trabajo por parte de los Concejales. Por ende, se ha dado una serie de tendencias al cambio debido a la intervención por parte del Concejo Visible en esta importante Institución el Concejo Municipal ocasionándole notable mejora frente al desempeño individual y colectivo de la entidad, propiciando que se mejore su visibilidad frente a la opinión pública, y el cambio de algún modo en lo relacionado con la opinión que la ciudadanía tenía sobre este.

Entonces en lo que se relaciona con la función principal del Concejo Municipal de Bucaramanga, que es el Control Político, durante el 2008 en promedio se realizó un 46.9% de esta importante función y en la vigencia 2009 paso a ser del 51.4%, donde el control político en el total analizado obtuvo un considerable porcentaje para las Secretarías de Gobierno, aunque con un leve aumento pero no significativo para ser la función más importante de esta corporación que no supera el rango del 50%, generando compromiso con la opinión pública para la revisión de lo que pasa con los proyectos que se están adelantando en la actual administración; como el mega proyecto del metro línea que ha cambiado la configuración de la ciudad, el inconveniente que se presenta es la falta de control por lo que en lo corrido del 2009 no existió un control político sobre este mega proyecto. A nivel individual el concejal que mejor tuvo desempeño en esta importante función durante el total del periodo analizado fue Carmen Lucia Agredo.

Además en cuanto a la Actividad Normativa en lo que tiene que ver con la presentación de Proyectos de Acuerdo en el 2008 la iniciativa era del Alcalde de la ciudad y en el 2009 dio un giro de ciento ochenta grados dando prioridad a la iniciativa por parte del consejo y sus concejales, a demás es evidente que la iniciativa de proponer Proyectos de Acuerdo a nivel individual ha aumentado, aunque muchos que no habían participado en esta actividad durante el 2008 se atrevieron, todo esto a partir del monitoreo dado por parte del Concejo Visible, al Concejo y sus Concejales.

En promedio la Participación de los Concejales en la Actividad Normativa en el 2008 fue de 41.4% y durante el 2009 paso a ser del 48.9%, este considerable aumento tiene como principal razón el hecho de que los concejales actualmente buscan presentar mas Proyectos de Acuerdo por iniciativa propia, de manera tal que al ser evaluados por Concejo Visible Bucaramanga obtengan mejores resultados a nivel normativo, pero este resulta siendo un arma de doble filo, ya que muchas veces estos proyectos carecen de un análisis exhaustivo y de una investigación previa para la formulación de los mismos, sin embargo se promueve entre los Concejales la cultura de calidad y no de cantidad.

En cuanto a los temas tratados, los de mayor relevancia en el 2008 fueron presupuestos, autorizaciones, modificaciones de acuerdo, sectores específicos e impuestos y esto es normal en este periodo; por el contrario en el 2009 los temas más tratados fueron las autorizaciones al señor alcalde, sectores específicos, medio ambiente, modificaciones a acuerdos y presupuesto, dejando de lado temas tan importantes como la salud educación y desarrollo económico a la administración y se limitaron a hacer control político de estos. A nivel individual los Concejales que tuvieron el mejor desempeño durante el periodo analizado fueron Edgar Higinio Villabona y Carmen Lucia Agredo.

En el 2008 los concejales asistieron y permanecieron en promedio un 60%, mientras que en el 2009 un 69% lo cual muestra una leve mejora en este indicador pero no significativa, lo cual quiere decir que los concejales no tomaron conciencia de la importancia de asistir y permanecer en las sesiones y uno de los aspectos que más llama la atención durante las Sesiones Plenarias es la continua ausencia mientras se realizan los debates dentro del recinto del Concejo. A nivel individual el que mejor se desempeñó en este indicador fueron en el 2008 Martha Montero y en el 2009 Dionicio Carrero.

En lo que tiene que ver en la participación en los debates durante el 2008 tuvo un promedio de 34.9% y durante el 2009 fue de 62.4% lo que no muestra un notable aumento en la participación en los diferentes debates que se realizaron en esta corporación. A nivel individual los más destacados en este indicador fueron Celestino Mojica y Edgar Suarez.

Esto revela la importancia y el grado de efectividad que puede llegar a tener el seguimiento a una institución pública, si bien la existencia de un sistema por sí solo como los programas de observación de lo público que se vienen dando en las ciudades de Colombia no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, pero poco a poco contribuye al fortalecimiento de la democracia. La oportunidad de estos programas para promover una mayor fortaleza institucional depende del uso de la información generada, en estos procesos de evaluación, y en nuestro caso dependió del análisis y confrontación de datos que se le hizo a los resultados presentados por el Proyecto Concejo Visible Bucaramanga, fuente primordial para nuestro estudio.

La evaluación del desempeño permite contar con una retroalimentación de carácter informativo para aquellos quienes puedan leer el presente documento, de manera tal que permite decidir quiénes son merecedores de promoción y

compensar esfuerzos. Los resultados de la evaluación pueden aportar ideas útiles para refinar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano, D. (2002). Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, June, Pg. 1-21.
- Behn, Robert D. (1998). *The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*. Mimeo.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock, (1980). *El Cálculo del Consenso: Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*, (Madrid: Espasa-Calpe S.A.).
- Caiden, Gerald E. y Caiden, Naomi J. (sin fecha, cerca 1997) "Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs", presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc, Washington DC.
- Castro Jaime. (2004). *Cartilla del Concejal*. Novena edición, 2004.
- Contraloría General de la República. (2006). *Agendas Ciudadanas para la lucha contra la corrupción*, Primera edición: junio de 2006.
- Cuadernos de Transparencia. (2007). *Corporación Transparencia por Colombia, 14 Observatorios ciudadanos a Concejos Municipales*.
- Cunill Grau, Nuria. (2003). *Responsabilización por el Control Social, Capítulo II. El control social sobre la Administración Pública: precisando límites en un tema difuso, a) Las concepciones en boga: acotamiento y ambigüedad*.
- DANE. (2008). *Encuesta de Cultura Política 2008. Cuadro No. 54 Colombia cabeceras municipales. Distribución porcentual de personas de 18 años y más ¿Qué tanto confía usted en las instituciones?*.
- Downs, A. (1957). *Una teoría económica de la acción política en una democracia*. Nueva York, Harper & Row.
- Fernández Rodríguez, E. (2000): *La Nueva Gestión Pública: New Public Management, Partida Doble*, núm. 111, mayo.

- Furio Blasco, E .(2005). Los Lenguajes de la Economía. “Un recorrido por los marcos conceptuales de la economía”.
- García Sánchez, Isabel María. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca, 2007.
- Granovetter, M. (1985). “Acción económica y estructura social: El problema de la Incrustación”, *American Journal of Sociology* nº 91, pp. 481-510.
- Habermas. (1992). Dos procesos fundamentales de democratización: la garantía del imperio de la ley liberal en el siglo XIX, y el desarrollo de la socialdemocracia y el conjunto de derechos sociales asociados en el siglo XX.
- Hernandez, Pedro A. (2008). El Concejo Municipal, Proyecto Sistema Nacional de capacitación municipal.
- Hood, Ch. (1991). ¿A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, vol. 69, spring, Pg. 3-19.
- (2000): *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press,Uk.
- La Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”. (2004). Programa Colombia, El Concejal y el Concejo Municipal.
- Lapsley, I. y Oldfield, R. (2001). “Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change”, *The European Accounting Review*, vol. 10, núm. 3, Pg. 523-543.
- Leeuw, F.L. (1996). “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, Pg. 92-102.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1993). “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, *American Political Science Review*, nº 78, pp. 738-749.
- (1997). El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de las políticas, FCE, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

- Marulanda Gómez, E. (2004). Encuesta de Percepción Empresarial sobre Corrupción, CONFECAMARAS.
- Montenegro Trujillo, S. (2004) La información una herramienta para prevenir la corrupción victimización, experiencia y percepción en Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- Montesinos Julve, V. (1999). “El cambio de la cultura organizativa de las Administraciones Públicas y el presupuesto”, en I Encuentro de Ávila sobre Gestión y Políticas Públicas: La Reinención del Gobierno, Ávila, de 25 al 29 de octubre.
- Ospina, Sonia. (2002). “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados”. CLAD.
- Ostrom, E. (1986). “An Agenda for the Study of Institutions”, Public Choice, nº 48, Pg. 3-25.
- (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las Instituciones de acción colectiva*, UNAM, CRIM, FCE, México.
- Oviedo Marino, D. Oviedo Avendaño, E. Paba Ojeda, S. (2008). Análisis descriptivo de la calidad del debate en el Concejo de Barranquilla.
- Pérez González, H. (2002). La evaluación del desempeño de los servidores públicos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Capítulos 2 y 3. Gedisa S.A. España, 2003.
- Purta H. Munera C. Sepúlveda C. Munera F. (2006). La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia, fundación Konrad Adenauer.
- Riascos Gómez, L. (2008). Ensayo jurídico sobre el Municipio Colombiano y los Concejos Municipales autoridades colegiadas del municipio: El Concejo.

- Rivadeneira, María P. (2004) La información una herramienta para prevenir la corrupción victimización, experiencia y percepción en Colombia, editorial Guadalupe, 2004.
- Rivas Leone, J. (2003). El neo institucionalismo y la Revalorización de las instituciones.
- Schedler, Andreas. (1999). Conceptualizing Accountability. En: *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, eds. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Serna, M.S. (2001). “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 20, June, Pg. 1-19.
- Vergara, Rodolfo. (2005). Documento La Transparencia como problema. México.
- <http://concejovisible.blogspot.com>
- <http://www.bogotacomovamos.org>