

Situación de la Producción Normativa Local en Temas de Calidad de Vida en el Marco de la Política de Mejora Regulatoria Año 2000-2017

Gisell Melissa Ortega Ortiz

Juan Sebastián Rincón Meléndez

Trabajo de Grado para Optar el título de Economista

Directora:

Alexandra Cortés Aguilar

PhD. Economía

Codirectora:

Yany León Castañeda

Economista

Universidad Industrial De Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Bucaramanga

Año 2018

Agradecimientos

Quiero darle gracias a Dios por acompañarme siempre y por darme la oportunidad de terminar mi carrera universitaria.

A mis padres, Miguel Ortega y Martha Villabona por apoyarme, brindarme su confianza y por creer siempre en mis capacidades.

A mi compañero de tesis, Juan Rincón al cual estimo mucho agradecerle por los momentos de risas compartidos y por acompañarme durante el proceso de la elaboración de la tesis.

Así mismo, agradecer a nuestra codirectora Yany León por su apoyo incondicional, por su tiempo, su participación activa y sus consejos en la elaboración del proyecto. Persona que admiro mucho por su labor investigadora y en la cual he podido encontrar una especial amistad.

Por último, agradecer a nuestra Directora Alexandra Cortés por sus correcciones y recomendaciones, las cuales nos fueron de vital importancia para mejorar nuestro proyecto de investigación. Personalmente, admiro mucho su labor de enseñanza.

Melissa Ortega

En primera instancia quiero agradecer a Dios, en el cual he encontrado la motivación para esforzarme y mejorar cada día.

A mis padres, Libia Meléndez y Gerardo Rincón quien con su apoyo y esfuerzo han contribuido a que esta meta se transforme en una realidad.

Y por último aquellas personas con las que compartí momentos agradables a lo largo de esta bella experiencia universitaria.

Juan Rincón

Tabla de Contenido

| | Pág. |
|--|-------------|
| Introducción | 11 |
| 1. Antecedentes | 14 |
| 2. Justificación y Objetivos | 22 |
| 3. Marco de Referencia | 23 |
| 3.1 Marco Teórico..... | 24 |
| 3.1.1 Mutación del Modelo Estatal..... | 27 |
| 3.1.2 El Rol del Estado en la Regulación..... | 29 |
| 3.1.3 Teoría de la Agencia..... | 33 |
| 3.2 Marco Legal | 37 |
| 4. Metodología | 40 |
| 5. Situación de la Producción Normativa Local | 46 |
| 6. Resultados | 48 |
| 6.1 Acuerdos Sustanciales vs No Sustanciales | 49 |
| 6.2 Categoría de acuerdos no sustanciales | 52 |
| 6.3 Categoría de acuerdos sustanciales | 55 |
| 6.4 Acuerdos sustanciales emitidos por periodo de Alcaldía y Concejo | 62 |
| 6.5 Clasificación de Propuestas Normativas..... | 63 |
| 7. Evaluación de la Calidad Normativa | 64 |
| 8. Conclusiones | 75 |
| Referencias Bibliográficas | 79 |

Lista de Tablas

| Tabla | Pág. |
|--|-------------|
| Tabla 1. Metodología ex post de análisis de la calidad normativa | 44 |
| Tabla 2. Periodo de alcaldes de Bucaramanga..... | 63 |
| Tabla 3. Tipo de propuesta normativa 2000-2017..... | 63 |
| Tabla 4. Puntaje promedio alcanzado en cada criterio de anticipación de impactos según lista de chequeo 2000-2017 | 66 |
| Tabla 5. Escala de valoración | 67 |
| Tabla 6. Puntaje promedio alcanzado en cada criterio de anticipación de impactos según lista de chequeo por periodo de administración en Bucaramanga. | 72 |
| Tabla 7. Puntaje alcanzado en cada componente por periodo de administración en Bucaramanga. | 73 |

Lista de Figuras

| Figura | Pág. |
|---|-------------|
| Figura 1. Total de Acuerdos Municipales de Bucaramanga 2000-2017..... | 49 |
| Figura 2. Clasificación de acuerdos sustanciales y no sustanciales 2000-2017. | 50 |
| Figura 3. Clasificación de acuerdos sustanciales y no sustanciales anual | 51 |
| Figura 4. Acuerdos sustanciales por tipo de autor 2000-2017 | 52 |
| Figura 5. Clasificación acuerdos no sustanciales por sub-temas. | 55 |
| Figura 6. Clasificación de acuerdos sustanciales por sectores 2000-2017 | 59 |
| Figura 7. Clasificación de la población de atención a grupos vulnerables 2000-2017..... | 61 |
| Figura 8. Acuerdos sustanciales por periodo de alcaldía y concejo. | 63 |
| Figura 9. Tipo de propuesta normativa de acuerdos 2000-2017..... | 63 |
| Figura 10. Puntaje alcanzado en cada componente 2000-2017 | 67 |

RESUMEN

TÍTULO:

SITUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA LOCAL EN TEMAS DE CALIDAD DE VIDA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE MEJORA REGULATORIA AÑO 2000-2017*

AUTORES:

GISELL MELISSA ORTEGA ORTIZ, JUAN SEBASTIÁN RINCÓN MELÉNDEZ**

PALABRAS CLAVE: MEJORA REGULATORIA, CALIDAD DE LA NORMA, CALIDAD DE VIDA, PRODUCCIÓN NORMATIVA, ACUERDO MUNICIPAL.

CONTENIDO:

Debido a la abundante emisión de normas en Colombia, se ha hecho indispensable optar por la aplicación de herramientas que se orienten a mejorar la calidad de las mismas. El enfoque de mejora regulatoria busca que las normas sean de calidad, eficientes, claras y transparentes. Para esto es necesario una coordinación interinstitucional que actualmente en Colombia es liderada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, aunque no hay entidad única en esta labor. Así mismo, la OCDE propone la gobernanza regulatoria multinivel como herramienta que mejore la calidad de la regulación.

Es importante que las normas cuenten con una adecuada estructuración para dar solución efectiva a los problemas identificados para el cual se han de implementar, con el fin de alcanzar los objetivos planteados en pro del bienestar social. Para ello, en este trabajo se estudian los acuerdos municipales emitidos desde el año 2000 hasta el año 2017, haciendo uso de una metodología ex post elaborada por el programa Concejo Cómo Vamos para realizar un análisis a nivel subnacional de la calidad normativa en el Concejo Municipal de Bucaramanga.

Esta investigación propone observar la regulación desde una perspectiva distinta a la forma tradicional, que estaba enfocada únicamente en corregir los fallos del mercado, centrándose en la eficiencia y efectividad para mejorar las condiciones de competencia omitiendo el hecho de que algunas actividades económicas tienen consecuencias contrarias al interés general. El aspecto adicional es centrar la atención únicamente en temas de calidad y las bondades provenientes de una mejora en la calidad de la norma, de modo que su elaboración y estructura garanticen alternativas y soportes para una mejor toma de decisiones.

* Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración. Director: Alexandra Cortés Aguilar.

ABSTRACT**TITLE:**

SITUATION OF REGULATORY PRODUCTION LOCAL IN QUALITY OF LIFE ISSUES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE REGULATORY IMPROVEMENT POLICY YEAR 2000-2017*

AUTHORS:

GISELL MELISSA ORTEGA ORTIZ, JUAN SEBASTIÁN RINCÓN MELÉNDEZ**

KEYWORDS: REGULATORY IMPROVEMENT, QUALITY OF THE RULE, QUALITY OF LIFE, NORMATIVE PRODUCTION, MUNICIPAL AGREEMENT.

CONTENT:

Due to the abundant issuance of rules in Colombia, it has become indispensable to opt for the application of tools that aim to improve the quality. The approach of the regulatory improvement searches that the rules to be of quality, efficient, clear and transparent. Therefore, is necessary an interinstitutional coordination that presently in Colombia is leading the National Planning Department -DNP but there is no single entity in this labor. Likewise, the OCDE proposes multilevel regulatory governance as a tool to improve the quality of regulation.

It's important that the rules have an adequate structure to provide an effective solution about problems identified, in order to achieve the objectives, set for social welfare. For the reason, this project studies the municipal agreements issued since 2000 to 2017, making use of an ex post methodology to carry out a subnational analysis of the quality regulatory in the municipal council of Bucaramanga.

This research proposes to observe the regulation from a different perspective to the traditional form, it was focused only on correcting market failures, focusing in the efficiency and effectiveness to improve the conditions of competition omitting the fact that some economic activities have consequences contrary to the general interest. The additional aspect is to focus attention solely on quality issues and the benefits of an improvement in the quality of the standard, thereby its elaboration and structure guarantee alternatives and supports for better decision making.

* Degree work.

** Faculty of Human Sciences, School of Economics and Administration. Director: Alexandra Cortés Aguilar

Introducción

Los cambios en el modelo económico y la manera como el Estado actúa en la economía llevaron a que se hiciera uso de la política de mejora regulatoria a partir de los años 90. Después de ser aplicada en Estados Unidos y en países de Europa occidental, la política de mejora regulatoria se empezó a implementar en los países de América Latina. Para el caso colombiano, esta política se da en el marco de los procesos de liberación de mercados y del nuevo régimen de los servicios públicos de la Constitución de 1991 (Perdomo, 2014).

La política de mejora regulatoria busca un mayor bienestar económico y social en la sociedad, a través de la implementación de medidas de carácter regulatorio que permitan una producción normativa de calidad y al mismo tiempo mejorar las normas en principios de eficiencia, claridad y transparencia. En este contexto, la relación entre la norma y el Estado influye en el desarrollo económico y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los principales problemas de la producción normativa es la abundante emisión de normas. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre el año 2000 y el 2016 se emitieron cerca de 95 mil normas, en otras palabras, cerca de 15 normas por día. Es por esto que el exceso o el mal planteamiento de las normas puede afectar el desarrollo económico y el bienestar social dado que pueden presentarse obstáculos, pérdida de eficiencia en trámites administrativos, de igual manera se puede hallar duplicidad y disposiciones redundantes en la elaboración de las nuevas normas.

Otro problema normativo a mencionar es la poca coordinación interinstitucional. El Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3816) planteó las bases para institucionalizar el enfoque de la mejora regulativa de las normas de la rama ejecutiva, y el DNP es líder nacional

en su implementación. Sin embargo, no existe una institución única que regule los diferentes territorios subnacionales, por lo que puede traer consigo duplicidad de responsabilidades desaprovechando recursos al desconocer las normas existentes.

Ante dichos problemas, en el contexto nacional se reconoce que es necesario realizar un análisis descriptivo en referencia a la calidad de la norma a nivel subnacional. Es por esto que la presente investigación tiene como propósito analizar la situación de la producción normativa de los acuerdos a un nivel subnacional en temas de calidad de vida en el marco de la política de mejora regulatoria en la ciudad de Bucaramanga para los años 2000 a 2017.

En esta labor se encuentra un obstáculo importante, pues a pesar de que existe un inventario normativo local, este no está organizado o categorizado y no es de fácil búsqueda, debido a la abundancia de las normas emitidas, dificultando realizar un seguimiento a la normatividad vigente. Adicionalmente, en la actualidad no existe una metodología definida a nivel subnacional para evaluar la calidad de las normas y realizar una retroalimentación de las mismas.

Los problemas que aquejan la elaboración y construcción de la norma recaen adicionalmente en los intereses divergentes de las personas o sistemas políticos que tienen como función el planteamiento de las mismas. Así mismo, se encuentra un problema en la asimetría de información en las acciones entre las diferentes relaciones del Estado.

Luego de sortear estas dificultades, con el apoyo del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, el cual ha ejecutado desde el año 2009 diferentes evaluaciones sobre los cambios de calidad de vida en la ciudad, esta investigación busca responder ¿En qué medida las normas locales vigentes orientados a la calidad de vida incorporan elementos que garanticen su adecuada

estructuración para dar solución efectiva a los problemas señalados en cada norma? La delimitación temporal del estudio se ubica entre el año 2000-2017.

Responder esta pregunta permitirá identificar la existencia o no de los elementos básicos que componen las normas locales vigentes en los acuerdos municipales en temas de calidad de vida y de este modo poder hacer una evaluación formal de la calidad de las normas. Además, con la información recopilada se podrá elaborar una categorización por sectores en los cuales se ha priorizado u orientado la producción normativa, así mismo se dará la posibilidad de identificar las normas vigentes con mayor facilidad dado que al no estar clasificado y al existir una abundante emisión de normas, se pueden desconocer aquellas normas que han sido derogadas o siguen vigentes.

Esta contribución es importante porque aporta información sobre la situación actual de la producción normativa local en temas de calidad de vida, proponiendo el mejoramiento del diseño de las normas en el Concejo municipal de Bucaramanga, las cuales deben tener en cuenta criterios básicos con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en cada norma con mayor eficacia para dar solución a los problemas manifiestos en pro del bienestar social. De igual manera, sirve como información a los ciudadanos sobre la gestión realizada por el gobierno local durante los últimos 17 años.

El presente documento está compuesto de la siguiente manera: posterior a la introducción general se describen los antecedentes de la política de la mejora regulatoria a nivel subnacional. Seguidamente, se encuentra la justificación, el planteamiento del problema de la investigación y los objetivos a desarrollar en el presente trabajo. Se presenta el marco teórico y legal respecto al papel que cumple el Estado dentro del marco normativo en búsqueda de beneficios económicos.

Posteriormente, se detallan las fuentes de información y la metodología para efectos del desarrollo de los objetivos del presente trabajo. Este desarrollo consiste en un análisis descriptivo y la aplicación de una medida de calidad sobre la estructuración de la norma. Por último, se encuentran las conclusiones y las recomendaciones sobre el tema expuesto.

1. Antecedentes

De acuerdo con Perdomo (2014), la regulación económica ha sido entendida desde dos aspectos: el primero se relaciona con cualquier medida de gestión estatal y el segundo con la corrección de los fallos del mercado, centrándose en la eficiencia y efectividad del mercado para mejorar las condiciones de competencia.

Usualmente el Gobierno interviene en la economía mediante la política monetaria y fiscal, de igual modo existe una tercera política que se ha ido expandiendo y tomando mayor relevancia, esta es la política de mejora regulatoria. Con la implementación efectiva en conjunto de estas políticas se busca mejorar el desempeño socio-económico en el país.

La mejora regulatoria es una política del Gobierno Nacional que busca un mayor bienestar económico y social de la sociedad por medio de herramientas que permitan una producción normativa de calidad y alcanzar estándares internacionales en transparencia (DNP, 2017). De igual modo, permite mejorar la rigurosidad de la intervención y promueve estrategias en el gobierno nacional para mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de las normas emitidas.

La mejora normativa implica un cambio en la manera como el Estado se relaciona con la norma, por el hecho de que mejora la calidad de vida, el emprendimiento, la inversión y la innovación en el entorno Nacional. Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre el

2000 y el 2016 se emitieron cerca de 95 mil normas, es decir, cerca de 15 normas por día. De esta forma, es posible afirmar que en Colombia existe abundancia normativa. Sin embargo, el exceso de ellas o su mal planteamiento tiene repercusiones en la calidad de vida de los ciudadanos, puede perjudicar el desarrollo económico y a su vez el bienestar social.

La emisión de una norma tiene costos asociados, por ejemplo, se estima que la regulación en los países miembros de la OCDE cuesta en promedio 3,8% del PIB (DNP, 2017). Por consiguiente, es necesario propender por el uso de herramientas que mejoren la calidad de la regulación.

El Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3816) planteó las bases para institucionalizar el enfoque de la mejora regulatoria en el proceso de elaboración, evaluación y revisión de la normatividad desde la Rama Ejecutiva. Actualmente, quien lidera el intento por implementar dicha mejora es el DNP. Sin embargo, no existe un ente fijo establecido encargado únicamente de regular, por lo cual puede que dichas competencias sean dispersas dentro de la administración.

A causa de esto, sugiere el Marco de la OCDE que deben existir estrategias políticas, instituciones y herramientas de gobernanza regulatoria multinivel, para poder emitir políticas de calidad, eliminar la duplicidad de responsabilidades y así evitar un efecto negativo dentro de las actividades de las empresas y los ciudadanos (OCDE, 2014).

Particularmente, en Colombia hay 32 departamentos distribuidos en municipios, distritos especiales y un distrito capital en Bogotá. El país cuenta además con Asociaciones de municipios, Áreas metropolitanas, Provincias administrativas y de planificación, Regiones de planificación y gestión. Las funciones del gobierno nacional y los niveles subnacionales se definen en la

Constitución de 1991 y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011. La Constitución de 1991 descentralizó el poder, estableciendo que el gobierno central debe delegar facultades a los gobiernos subnacionales, otorgando autonomía para tratar asuntos específicos y recolectar los impuestos necesarios, a parte de los recursos recibidos del nivel central para cumplir con sus funciones y contribuir con sus ciudadanos a nivel económico y no económico.

Según el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales cuentan con la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir la regulación, pero no es clara la distribución de las facultades entre los niveles de gobierno central y subnacional. Realmente, la Constitución colombiana no señala detalles sobre la división de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades territoriales, exceptuando la Ley 1454 de 2011 conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- LOOT. Según el artículo 2 de la Ley LOOT, este es un instrumento de planificación y de gestión de políticas administrativas del Estado en las entidades territoriales; el propósito de la Ley LOOT es promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de acuerdo a los intereses o necesidades de cada territorio. Así mismo, fomentar el traslado de competencias, asignación de recursos y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno del orden nacional hacia el territorio adecuado.

Es importante mencionar que la Ley 155 de 1959 otorga poder regulatorio a las entidades del gobierno central pero no a nivel subnacional. Así mismo, se encuentran leyes que limitan las atribuciones de las entidades territoriales, por ejemplo, la Ley 142 de 1994 la cual estableció que las entidades nacionales se encargan de definir metodologías, formulas tarifarias y la entrada en el mercado de servicios públicos para los hogares.

Otro ejemplo es la Ley 232 de 1995, que reglamentó que ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales. Por tanto, las entidades territoriales no están facultadas para establecer registros de propiedad o permisos de construcción, con excepción de lo que estipulé la ley sobre el uso del suelo que se define a nivel municipal.

También, se puede ilustrar la distribución de facultades entre los diferentes niveles de gobierno en actividades regulatorias como los servicios de agua potable y saneamiento, industria y comercio, el transporte, la construcción y en la organización territorial. En esta última actividad de la organización territorial, el gobierno central establece la política pública general, los departamentos las directrices para la organización del territorio y la ubicación de la infraestructura física. Finalmente, los municipios elaboran y aprueban los planes de organización territorial y regulan el uso del suelo (OCDE, 2014).

Ciertamente, las entidades subnacionales tienen derecho a ejercer sus mandatos por lo que son responsables de la calidad de las regulaciones que aprueban. No obstante, cuando las normas provienen del nivel central las entidades subnacionales funcionan como agente. De acuerdo a lo anterior, el gobierno central no controla la calidad de las regulaciones emitidas a nivel subnacional; debido a la descentralización, es competencia de cada territorio regular la emisión de sus propias normas. Aunque, existe una excepción que se encuentra en el artículo 151 de la Constitución Política, que establece la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, las cuales pueden ser expedidas por el Congreso a través de leyes orgánicas ejerciendo algún tipo de control.

Colombia ha contado con algunas experiencias que le han permitido avanzar en la regulación a nivel subnacional. Entre ellas se encuentra la ley orgánica de ordenamiento territorial- LOOT, la cual define reglas de descentralización. Así mismo, en el campo de la política pública de la salud se delega la regulación y los recursos a nivel subnacional, se han realizado esfuerzos para promover la simplificación de trámites a nivel subnacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP y el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT; el Gobierno Nacional en línea- GEL apoya los municipios en adopción de herramientas TIC y la creación del informe subnacional Doing Business ha incentivado que algunos territorios desarrollen una agenda de mejora regulatoria con el apoyo de sus propias instituciones subnacionales.

Por lo tanto, es necesario establecer un diálogo multinivel para promover la coordinación regulatoria. Así mismo, la recomendación que hace la OCDE es que el Gobierno de Colombia expida una política pública formal, explícita, vinculante y coherente, especialmente en la descripción integral de las funciones de las entidades territoriales y la promoción de la calidad regulatoria por medio de incentivos financieros (OCDE, 2014)

Actualmente no existe una metodología definida a nivel sub nacional para determinar la calidad de las normas vigentes. Por lo cual, la aplicación de una metodología ex post permitiría evaluar si cuenta con los componentes necesarios para la elaboración de una norma eficaz que contemple las alternativas de solución, estadísticas que la soporten, la percepción de la ciudadanía, entre otros aspectos.

Según un informe de la OCDE en 2012 sobre una revisión de la mejora regulatoria en México, este es el primer país en desarrollar y aplicar políticas de mejora regulatoria, las cuales tienen como propósito garantizar que la regulación sea coherente y de buena calidad.

El proceso de consolidación inicio en la década de los 80, dado que en este tiempo la regulación de muchas actividades y sectores productivos fue exorbitante debido al entorno económico. Posteriormente, en 1989 se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE) a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, este órgano se encauzó en la desregulación de los sectores económicos como el autotransporte, la legislación de la competencia económica y los trámites administrativos.

Luego, de acuerdo a la crisis económica de 1995 se implementó la política de mejora regulatoria para promover la austeridad presupuestal, así mismo, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa para mejorar la eficacia de las normas vigentes buscando eliminar los trámites burocráticos empresariales. Después, los ejecutivos de aquella época promovieron ante el Congreso de la Unión una serie de reformas sobre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en el mes de marzo del año 2000, en este instrumento se originan las bases de la política de mejora regulatoria.

Los principales objetivos fueron los siguientes: 1) La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano administrativo, la cual pretende evaluar el marco regulatorio federal, implementar y elaborar proyectos legislativos 2) La integración de representantes del sector público, social, privado y académico ante el Consejo para la Mejora Regulatoria con la finalidad de ayudar en la instrumentación del tema de la mejora regulatoria. 3) Se estableció como instrumento de evaluación la Manifestación de Impacto Regulatorio- MIR para conocer los argumentos que justifican la necesidad de proponer proyectos de regulación. 4) Se constituyó el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) empresariales y para los ciudadanos, la publicación del registro no puede exigir ningún trámite que no esté inscrito y

cualquier modificación o inscripción de un trámite debe hacerse de manera transparente con el conocimiento de los sectores productivos, el Consejo y el COFEMER (OCDE 2012).

México ha avanzado progresivamente con mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de instrumentos de mejora regulatoria. Por ejemplo, en el año 2007 se publicó el Acuerdo de Calidad Regulatoria, el cual establece un marco de referencia que permite evaluar la calidad regulatoria de los anteproyectos normativos. En el año 2010, se adoptaron los mecanismos de la aplicación de la Manifestación de Impacto Regulatorio- MIR y en el año 2012 se expidió un Acuerdo que define las reglas que emite la COFEMER respecto de las Normas Oficiales Mexicanas con el fin de armonizar los procedimientos de emisión de normas en el contexto de la política de mejora regulatoria.

Así mismo, México implementó la Manifestación de Impacto Regulatorio ex post, el cual estudia la eficacia, la congruencia y el impacto de las decisiones regulatorias e identifica las razones del fracaso o el éxito de la regulación. En el año 2013 la COFEMER firmó la Agenda Común de Mejora Regulatoria para entidades federativas y en el año 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial por el cual se dispone la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria y de Simplificación de Trámites y/o Servicios.

En cuanto a nivel subnacional, en los últimos años los estados federales y los municipios han fijado su atención a las políticas de mejora regulatoria. Desde la fecha de publicación del informe de la OCDE sobre mejora regulatoria en México se identificaron 20 de los 31 estados que cuentan con una ley para una mejora regulatoria. Además, diez de 32 unidades subnacionales tienen una comisión encargada de defender y aplicar una mejora regulatoria, y al menos 20 tienen

una oficina dentro de una secretaría que por lo general es la Secretaría de Desarrollo Económico (OCDE, 2012).

La cooperación entre la OCDE y la Secretaría Económica ha apoyado a estados y municipios para que impulsen el programa de mejora regulatoria para la competitividad. En el año 2009 se realizó el proyecto Medidas de corto plazo para mejorar la competitividad a nivel subnacional con el objetivo de identificar los trámites más complejos para el sector empresarial, finalmente propusieron más de 800 recomendaciones para eliminar y simplificar trámites (OCDE, 2012).

Por otro lado, la OCDE estableció el proyecto Prácticas y políticas exitosas para promover la reforma regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional incluyendo a tres estados mexicanos que son Baja California, Jalisco y Puebla. Otros Estados como Colima y Nuevo León han seguido algunas recomendaciones de este informe para mejorar sus programas de reforma regulatoria.

En un primer momento la OCDE recomendó medidas de simplificación, las cuales han permitido alcanzar importantes logros en la promoción de las políticas para una mejora regulatoria a nivel estatal y municipal. Incentivando a varios gobiernos municipales en México a desarrollar programas que aumenten la trascendencia de la reforma regulatoria.

Finalmente, aunque el estudio de la OCDE en 2012 considera los logros del país en el tema de mejora regulatoria en México en cuanto al ámbito institucional y en el uso de herramientas regulatorias, este recomienda que se adopten políticas multi-nivel para asegurar la convergencia y la coordinación de las políticas regulatorias a nivel subnacional. También, señala fortalecer el diseño institucional de la COFEMER, expandir la calidad regulatoria en los diferentes poderes

legislativos con el fin de impulsar políticas que disminuyan el costo de la regulación y de este modo garantizar la eficacia de las simplificaciones administrativas.

2. Justificación y Objetivos

A la no existencia de una política encargada de la promoción de la calidad regulatoria a nivel subnacional, se suma un inconveniente adicional, actualmente el inventario normativo local existente no está caracterizado y su búsqueda se torna compleja por la abundancia de las normas emitidas, dificultando realizar seguimiento a la normatividad vigente. Dicho lo anterior, no es posible que se dé el uso de metodologías de análisis normativo que permitan efectuar una retroalimentación de las normas.

Hecha esta salvedad, si existe una abundancia normativa, si no hay coordinación interinstitucional, si existe un inventario normativo disperso y no hay una metodología definida para evaluar las normas vigentes, se actuaría bajo incertidumbre, desaprovechando recursos, duplicando esfuerzos al desconocer las normas existentes. Esto puede traer como consecuencia una afectación directa sobre la calidad de vida de las personas, dadas las restricciones y obstáculos ya mencionados. Es por ello que resulta fundamental detectar de manera oportuna, los riesgos y las bondades en la normatividad establecida en pro del bienestar social.

En competencia de análisis para este proyecto de investigación, la ciudad de Bucaramanga hace parte de una de las cinco Áreas metropolitanas de Colombia, su rama jurídica a nivel municipal cuenta con un alcalde, un gabinete de secretarios y un concejo municipal. Estos emiten decretos, resoluciones y acuerdos municipales para administrar los recursos públicos y ejercer control sobre los funcionarios públicos.

Esta investigación busca responder ¿En qué medida las normas locales vigentes incorporan elementos que garanticen su adecuada estructuración para dar solución efectiva a los problemas señalados en cada norma orientados a la calidad de vida? Responder esta pregunta permitirá identificar la existencia o no de los elementos básicos que componen las normas locales vigentes en los acuerdos municipales en temas de calidad de vida y de este modo poder hacer una evaluación formal de la calidad de las normas.

Los objetivos planteados para el presente trabajo de investigación son:

OBJETIVO GENERAL

Analizar la calidad de la producción normativa municipal en temas de calidad de vida en Bucaramanga para identificar áreas de mejora.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar la calidad y los elementos que impacten en la producción normativa local vigente en relación a temas de calidad de vida, haciendo uso de una metodología ex post.
- Identificar los sectores en los que se ha priorizado el acervo normativo en el ámbito local en temas de calidad de vida.
- Establecer la existencia o no de mecanismos de participación ciudadana incluidos en la elaboración de las normas locales vigentes.

3. Marco de Referencia

En esta sección se expone de forma general el resultado de la revisión bibliográfica que constituyen el marco teórico y legal que orienta esta investigación. Se soportan teóricamente la regulación y cuáles son sus alcances según la ley en Colombia, se parte de como el Estado se ha

encargado por medio de sus instituciones de establecer reglas de modo que logran influir en las decisiones de las personas, seguidamente se hace mención a los cambios que ha llevado a cada Estado adaptarse a nuevas perspectivas de acuerdo a las coyunturas propias de cada época, luego se establece el papel que desempeña el Estado en la regulación y el problema del agente-principal el cual muestra la asimetría de información y los intereses divergentes en un conjunto de situaciones, por último se menciona el marco legal en torno a la regulación, se describe los soportes y alcances de la misma.

3.1 Marco Teórico

El Estado moderno se apropia de cuestiones y asuntos entorno a las necesidades o problemas colectivos que requieren a modo de respuesta el proceder en aspectos técnicos de regulación y distribución, tomando así de este modo su razón de objeto en la sociedad. La acción del Estado se considera imprescindible para el buen funcionamiento, ya que el Estado asume funciones de regulación social no exclusivas ni absolutas, es decir, busca el bien general, pero se asume que no puede cubrir todos los aspectos que le aquejan. De este modo, las reglas y organizaciones establecidas buscan influir en la calidad de vida y desarrollo de la sociedad haciendo uso de su poder de intervención, a su vez estableciendo incentivos y restricciones que guían las preferencias y decisiones de los ciudadanos.

La manera en que se efectúan estas relaciones recae principalmente en las instituciones, tanto las informales como las formales. Las primeras se relacionan con los acuerdos, códigos de conducta, costumbres y tradiciones de sus ciudadanos; las formales, por el contrario, son reglas escritas (normas) que para su cumplimiento cuentan con todo un sistema legal que obliga a los individuos a cumplirlas, incluyen reglas políticas (judiciales), reglas económicas y contratos. Esto define limitaciones que pueden variar de reglas generales a especificaciones particulares.

El objeto central de las normas es permitir de una manera sencilla y clara el intercambio político o económico. Para que estas relaciones logren desarrollarse de manera efectiva es necesario que estas negociaciones se realicen en el conjunto de instituciones existentes. Así mismo, el nivel de multiplicidad de intereses económicos y políticos, conjuntamente con el empeño y resistencia prevaleciente en cada negociación, influenciará de manera positiva o negativa la implementación de las reglas. En este sentido, las reglas son en parte ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado más no del bienestar social dada las diferentes interacciones que en ella intervienen, dicha premisa no debe tomarse como regla general, dado que habrá casos en donde el interés general prevalezca por encima del privado. Esto no equivale a negar la importancia de las normas como estructura sólida que regula los vínculos sociales, sino a establecer que, como una primera aproximación, las reglas se derivan del auto interés. Posteriormente se abordará esta idea relacionándola con la teoría de la agencia.

En este sentido, se podría afirmar que el desempeño de la economía de un país depende del diseño de las instituciones que regulan esas interacciones, dado que el objeto como tal de las instituciones es reducir la incertidumbre. Bajo esta premisa, North (1993) argumenta que “la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre ya que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos mediante una estructura estable para la interacción humana”.

Ahora bien, no es suficiente que el gobierno fije reglas institucionales, también tiene que velar por el cumplimiento de las mismas. Lo que se espera es que, con un ambiente de seguridad, estabilidad, reglas claras y justicia, los individuos actúen de una manera mucho más eficiente y

limpia (León, 2000). Así mismo, el gobierno tendrá credibilidad y respeto por parte de sus ciudadanos.

Según León (2000), en una sociedad pueden darse conflictos principalmente por dos razones: una por la interacción de los individuos, como consecuencia del “homo economicus”, el cual orienta sus acciones haciendo uso de su racionalidad económica por encima de su racionalidad política y social. A partir del ámbito económico las personas tratan de alcanzar el máximo nivel de bienestar individual, por lo que es posible que entren en conflictos unos con otros. Y la segunda razón es por la distribución de los recursos de los que dispone una sociedad. Es por ello que es necesario un sistema de ordenamiento no sólo económico sino también político; el gobierno sería el agente con la suficiente autoridad de fijar las reglas institucionales bajo las cuales deben interactuar los individuos.

A partir de lo anterior cabe mencionar que existe un contrato social entre el ciudadano y el gobierno. Este contrato se establece principalmente por la siguiente causa: los individuos tratan de maximizar su bienestar, por medio de la existencia de un sistema de gobierno financiado por ellos mismos. A su vez, se asume que el beneficio que reciben los ciudadanos es mayor que el costo impositivo en que incurren. Es por esto que los individuos pueden exigir por derecho al gobierno que contribuya con su proceso de maximización de bienestar.

Pero, ¿cómo la sociedad logra maximizar su bienestar? Para tratar de alcanzar el máximo bienestar social necesariamente se deben aplicar acciones de política. Según la teoría económica del bienestar, el bienestar social se logra básicamente a partir del cumplimiento de dos objetivos de política: eficiencia y equidad distributiva. Lo anterior, se logra a partir de la función administrativa, la cual se reglamenta y tiene su campo de acción en la rama jurídica. Dicho esto, el propósito de la función administrativa es lograr cumplir los objetivos del Estado, por lo tanto,

se infiere que la regulación es una herramienta estatal para intervenir sobre la economía, de este modo surge la concepción de “regulación económica”.

3.1.1 Mutación del Modelo Estatal. La adopción de la regulación económica en los estados modernos se basó principalmente en teorías de las ciencias económicas, dado que el Estado no es inmutable y se va nutriendo de conceptos y experiencias. Al transcurrir el tiempo se ha evidenciado la necesidad de adaptarse a los cambios propios de cada coyuntura histórica, han existido épocas en las que han prevalecido posturas direccionadas al modelo del estado liberal y otras en las que la intervención se desarrolló a gran escala. A partir de los años 90 del Siglo XX se comienza a hablar de un nuevo enfoque estatal, el cual toma un punto intermedio entre las dos posturas prevalecientes ya mencionadas, de este modo nace el Estado regulador y se consolida como la respuesta a aquellas molestias que traía consigo un estado liberal e intervencionista.

El estado liberal tiene sus cimientos desde Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones* (1776), quien consideró que el Estado debe actuar básicamente en tres campos: proteger la nación de agresiones externas, administrar la justicia interna y proveer aquellos bienes que el mercado no suministra y son necesarios para su funcionamiento. Dicho planteamiento fue reforzado y defendido al transcurrir el tiempo, argumentando la necesidad de reducir a su mínima expresión las funciones del Estado en asuntos cotidianos en los que el mercado toma las riendas a través de su mecanismo de oferta y demanda. El Estado es ahora quien se encarga de asignar los recursos, de este modo se promueve la desnacionalización o privatización de las empresas públicas. Es decir, el Estado liberal es caracterizado por el no intervencionismo público en la realidad social y económica, basándose en el principio de “*laissez faire – laissez passer*”.

Por otro lado, el análisis intervencionista del Estado sobresalió y se hizo esencial en los planteamientos de John Maynard Keynes, quien proponía la intervención del Estado como

solución a las fallas que presentó el modelo económico liberal. De esta forma, inspiró sus planteamientos a favor del aumento del gasto público, a pesar de incidir en un déficit fiscal, para aumentar la demanda agregada y posteriormente reactivar la economía de mercado. El análisis intervencionista se personifica mediante dos expresiones: Estado de Bienestar (*welfare state*) y Estado Keynesiano.

Evidentemente ambos modelos tuvieron fallas notables, lo que conllevó a una nueva configuración estatal; la crisis del Estado de Bienestar y la del estado mínimo (liberal) dejaron vivencias latentes que no meritaban su continuidad, por lo cual era necesario disponer de una alternativa en la que el Estado lograra redefinirse por medio de la función reguladora. Como soporte a dicho proceso, que conllevó a establecer el Estado regulador, vale mencionar la transición que se dio en los Estados Unidos en el Siglo XX; este cambio de paradigma en la visión estatal partió del Estado de bienestar que tuvo su origen posteriormente a la segunda guerra mundial, después de esto a un Estado mínimo y ya en su faceta actual al Estado regulador.

En el contexto histórico, Eldowney (2009) hace mención a tres fases en la que los países admitieron la intervención económica como una labor institucional: La primera fase tuvo sus cimientos en EEUU y Reino Unido, en estos países pioneros se distinguió el tema de la regulación únicamente bajo la economía de mercado. Posteriormente, la segunda fase tuvo su fundamento en los países europeos del occidente, en estos se llevaron a cabo privatizaciones en contraste con su objetivo principal del servicio público; con la crisis del Estado intervencionista en los países de occidente se hizo uso de la regulación en los últimos años del Siglo XX. Por último, en la tercera fase se encuentran los países que están por fuera del grupo de los países industrializados más avanzados, en este se incluye a países de América Latina y Europa central, donde la regulación se

ve como un medio para reestructurar sus economías y a su vez como un instrumento para solucionar las fallas del sector público.

En esta última fase el mayor impulso vino del Banco Mundial y otros organismos financiadores internacionales que han procurado introducir estrategias regulatorias para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En el caso colombiano, alrededor de los años noventa se abre paso a la regulación debido a la liberalización de los mercados y de su apertura económica.

La mayor parte de los países europeos han dado más importancia política a la redistribución y al desarrollo económico que a la corrección de las fallas del mercado; en cambio, en los Estados Unidos se ha enfatizado más en la corrección de las fallas del mercado, con base en el control público de la propiedad privada, lo anterior explica la diferencia entre el intervencionismo europeo y estadounidense en cuanto a los instrumentos empleados. En el caso europeo el instrumento principal fue el servicio público, mientras que en el caso norteamericano fue la denominada regulación (Perdomo, 2014).

3.1.2 El Rol del Estado en la Regulación. La configuración estatal ha sufrido cambios significativos y por consiguiente en la forma como el Estado interviene “en” y “sobre” la economía. Respecto a lo anterior, según Chérot (2002) al decir “en” se hace referencia a un Estado más intervencionista, puesto que asume su rol como agente del mercado para la producción o distribución directa de bienes y servicios. Por el contrario, al decir “sobre” se hace mención a que el Estado no adquiere la calidad de agente de mercado, la intervención no es dinámica, aunque no deja de ser intervención, ahora establece las reglas de juego, vigila y sanciona su incumplimiento.

En general, la intervención del Estado ha sido entendida como cualquier medida de gestión económica estatal, y no como uno de los varios instrumentos por medio de los cuales se efectúa la gestión económica pública. Dicho esto, la intervención tiene dos facetas: una amplia según la cual

intervención es todo instrumento del Estado (ya sea legislativo o administrativo) y una estricta, donde la intervención es un instrumento particular de gestión económica pública que se desarrolla a través de la ley sobre materias y fines determinados, sometidos en todo a la regla de reconocimiento que él impone (Perdomo, 2014).

Así mismo, factores como el avance tecnológico, mayor movilidad de capitales y nuevas ideologías defensoras del liberalismo económico argumentaban que los gobiernos deberían estimular la competencia con el fin de beneficiar el funcionamiento de los mercados, estas fueron razones de peso para darle importancia a la regulación. Académicos como George Stigler (1971), Sam Peltzman (1976), entre otros de la Escuela de Economía Política de Chicago, empezaron a realizar aportes significativos al tema de la regulación. Fue así, como la acción de regular comenzó a ser un problema económico para el Estado y se desarrolló la teoría de los fallos del Estado en conjunto con las fallas del mercado, de este modo se empieza a consolidar la visión de la actividad reguladora.

En un primer momento, la regulación estaba orientada a corregir las fallas del mercado para crear condiciones óptimas y lograr un buen desempeño dentro de su funcionamiento. Según Stiglitz (1995), estas fallas se enumeran en seis tipos: (1) falta de competencia, (2) externalidades, (3) bienes públicos, (4) mercados incompletos, (5) fallas de información y (6) desempleo.

Al darle plena importancia a la corrección de las fallas del mercado, el Estado se centra en la eficiencia y efectividad del mismo, teniendo como finalidad casi exclusiva y aceptada la regulación enfocada a mejorar las condiciones de competencia en los mercados, por lo cual supone que el propósito central no es el control del sistema y de sus funcionarios, sino fomentar la competencia en todas las ocasiones donde sea posible, protegiendo los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, la regulación no estaba completa del todo, dado que su orientación iba dirigida hacia la eficiencia

de los mercados en un ámbito plenamente económico, omitiendo el hecho de que algunas actividades económicas tienen consecuencias en la comunidad contrarias al interés público. El factor adicional estaría encaminado hacia aquellos objetivos económicos distintos al tradicional, el cual sólo iba orientado al mercado y la competencia

Dentro de estos objetivos distintos a los tradicionales, según Perdomo (2014) se podrían incluir aquellos factores tales como la garantía del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades, la preservación de un ambiente sano. En otras palabras, las actividades de servicio público por parte del Estado deben propender por la consecución del bienestar.

En el contexto actual de economía de mercado o liberalizada, los objetivos económicos distintos a los tradicionales que sustenta el Estado son de difícil adquisición para los ciudadanos, y se les ha dado poca atención dada la premisa de que el mercado se autorregula, es por esto que se establece de manera prioritaria el gasto público para poder alcanzarlos, con el propósito de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos dado que el servicio público dentro de la economía es inherente a las finalidades del Estado y es su responsabilidad prestarlo. Por tal motivo, lo que se busca es complementar los objetivos económicos de mercado con aquellos que propenden por un mejoramiento en las condiciones de vida de las personas, de este modo conseguir el desarrollo económico y social deseado.

Tal y como señala Perdomo (2014), “La regulación económica debe ser entendida como una actividad administrativa que responde a la función de intervención en cabeza del Estado contemporáneo, pero no con la finalidad de las tradicionales actividades de intervención (orden público e interés general), sino procurando en un contexto de economía de mercado la armonización de objetivos económicos, con los no económicos”.

Habría que decir también que existe cierta segmentación en cuanto al concepto de regulación económica; esta se ha construido gracias al aporte de diversas disciplinas, tales como: economía, política, psicología y la jurídica. Sin embargo, han surgido inconvenientes dadas las diferencias prevalecientes entre las disciplinas, llegándose a entender la regulación como cualquier clase de control social de las actividades económicas, similar a la gobernanza.

Como se afirmó anteriormente, hay cierta confusión en cuanto al concepto de la regulación. Tal como señala Betancor (2010), “cuando el Estado interviene se dice que el Estado regula. El término intervención tiene unos aspectos agresivos, limitadores que, milagrosamente, desaparecen cuando hablamos de regulación”. Dicho esto, cabe precisar algunos aspectos fundamentales de la función reguladora: esta se fundamenta en supervisar el juego económico, estableciendo ciertas reglas e interviniendo de forma constante para calmar las posibles tensiones, regulando conflictos y garantizando el sostenimiento de un equilibrio global.

Con la regulación económica el Estado no es protagonista, sino mediador del juego económico, enfocándose a delimitar el campo de acción de los jugadores, esforzándose en armonizar sus acciones. La regulación pasó a tener como finalidad corregir, más no suplantar el mercado para que este sea más eficiente. Esto se da principalmente por el conjunto de técnicas que la regulación brinda, permitiendo establecer y mantener un equilibrio económico óptimo, que no podría obtener por sí mismo un mercado abandonado a sus propias reglas.

La regulación económica se pretende efectuar mediante intervención administrativa, destinada a corregir las fallas del mercado de una forma técnica, neutral e independiente, para no alterar la lógica del mercado, sino por el contrario, fortalecerlo. Lo anterior señala que “la regulación está instituida para las actividades donde no hay mercado, es decir, hay regulación cuando no hay mercado, se busca la corrección del no-mercado (fallas) para que sea mercado” (Perdomo, 2014).

Con esto se quiere decir que si el mercado es normalmente imperfecto debería ser normalmente regulado.

Como se ha mencionado, el papel del Estado y la manera en que se administra ha cambiado. Ahora la intervención estatal no se despliega en función de la actividad monopolizada, sino sobre la libertad de empresa y del mercado, en este aspecto cabe aclarar que no se suprime el papel del Estado en la economía, sino que este se transforma, abandonando la actividad estatal directa sobre el aparato productivo. Ahora se unifica y afina la dirección, asumiendo y reforzando la supervisión y control con el fin de que el mercado funcione correctamente.

Ya mencionado el rol del Estado en la regulación y los cambios que este ha experimentado, cabe mencionar ahora el problema del agente-principal, el cual muestra la asimetría de información y los intereses divergentes en un conjunto de situaciones, en la cual se evidencia que las acciones que realizan aquellas personas con influencia en la toma de decisiones afectan a los demás.

3.1.3 Teoría de la Agencia. La teoría de la agencia señala que la relación entre principal-agente se distorsiona básicamente en dos aspectos: Cuando los intereses son divergentes, este se da cuando el agente actúa en defensa de su propio interés en lugar del interés común. Por otro lado, se da una asimetría de información debido a que el principal ignora completamente las acciones que el agente realiza en su nombre.

Przeworski (1996) describe tres clases de relaciones del principal agente en relación a las actividades del Estado: Una, entre gobierno (políticos y burócratas) y agentes económicos, dos entre políticos electos y burócratas nombrados y tres entre ciudadanos y políticos electos.

En la primera relación, el rol del Estado moderno se encuentra en la regulación económica, ya que tiene el poder para establecer algunas acciones por ley y puede cambiar los precios relativos por medio del sistema fiscal. La pregunta fundamental es si el Estado hará lo que debe hacer y será

capaz de evitar lo que no debe hacer, por ejemplo, el gobierno debe conocer los costos que enfrenta la empresa en dado caso se dé la necesidad de beneficiarla por medio de algún subsidio. El problema que surge aquí es el riesgo moral, esto se da cuando el agente (la empresa) decide actuar en contra de los intereses del principal (el gobierno), ocultando información para recibir mayores beneficios; en este ejemplo, si subsidia una con bajos costos la empresa ganaría rentas a costa del público. Es por esto que es indispensable que el gobierno adquiera unos compromisos frente a la regulación del sistema económico.

Según Spiller (1995) “para hacer creíble el compromiso es necesario de una revisión judicial sobre las decisiones de los cuerpos regulatorios, de una legislación detallada y por último la ejecución de contratos bajo ley entre el gobierno y la empresa”. El ejemplo de regulación estatal mencionado anteriormente también aplica a la regulación “social” como: la salud, la educación, la seguridad, el medio ambiente, el empleo, entre otras.

Entonces, se puede decir que de acuerdo al diseño institucional el gobierno podrá invertir en la economía, teniendo información sobre los agentes privados y haciendo uso de los instrumentos legales o fiscales para regular y así permitir compromisos creíbles. Sin embargo, no hay garantía de que los gobiernos velen por el interés público, por lo que la calidad de la intervención depende de la organización interna del Estado, en particular de la buena relación entre políticos y burócratas y el diseño de instituciones democráticas para que los ciudadanos puedan controlar a los políticos.

En la segunda relación propuesta por Przeworski (1996), los políticos electos delegan a los burócratas los servicios que proveen a los ciudadanos, lo que da lugar a típicos problemas de principal-agente. Los funcionarios tienen el riesgo de caer en el clientelismo, maximizar su autonomía, asegurar su empleo, eludir el cumplimiento de sus funciones o enriquecerse a expensas de lo público. Por esto, es necesario establecer criterios de evaluación en el sector público, no sólo

para los agentes individuales sino también para los equipos de trabajo. Los administrativos son vigilados de acuerdo al cumplimiento de las reglas laborales y lo que informan, esto es un modelo de control muy común que es costoso y a su vez establece una relación directa entre incentivos y rendimiento.

Según Przeworski (1996), para aliviar estos problemas de agencia es necesario el diseño de contratos que creen incentivos para los funcionarios, investigación de antecedentes de las hojas de vida de los mismos, que haya una autoridad por encima del funcionario para lograr controlar sus acciones, la existencia de múltiples principales o agentes con objetivos distintos para contar con mayor información en el momento de desarrollar alguna política o proyecto, la creación de competencia para facilitar el rendimiento en conjunto de la administración y, por último, la descentralización para ofrecer un servicio público local más cercano a la gente.

De acuerdo a las dos relaciones anteriores, se puede decir que la intervención del gobierno puede ser efectiva si las instituciones reguladoras están bien diseñadas y que los políticos deben controlar mejor las acciones de los burócratas. Ahora bien, la cuestión es si los políticos quieren intervenir bien y controlar la burocracia.

En la tercera relación, Przeworski (1996) plantea que la dificultad entre los ciudadanos y los políticos es que los primeros quieren que los segundos mejoren sus condiciones de calidad de vida y éstos tienen objetivos con intereses opuestos. En este escenario se presenta el problema de selección adversa, el principal (ciudadano) selecciona agentes (políticos) inadecuados para que actúen en su nombre, sin tener conocimiento previo de las intenciones del agente. Así mismo, en muchos sistemas democráticos los políticos y los burócratas se unen para ser autónomos en lugar de perseguir objetivos sociales. La desventaja está en que una vez elegidos los representantes no hay mecanismos institucionales que fuercen a estos a cumplir sus promesas, la forma más común

en que los votantes castigan a los políticos es en unas próximas elecciones después de los efectos adversos al bienestar común ya causados.

Un argumento que utilizan para justificar la falta de mecanismos institucionales para que los políticos cumplan sus promesas es que las legislaturas deben ser deliberales, es decir, que sus representantes aprendan unos de otros. Otro argumento ambiguo es que el pueblo puede ser ignorante para saber tomar decisiones. Schumpeter (1942) advirtió que los votantes “deben comprender que, una vez que eligen a un individuo, la acción política es asunto suyo, no el de ellos. Esto significa que deben abstenerse de darle instrucciones de lo que debe hacerse”. Por tanto, los ciudadanos deben dar cierta libertad para gobernar y posteriormente evaluar sus acciones.

No obstante, si los ciudadanos no pueden controlar a los gobiernos, estos pueden forzarlos a rendir cuentas de sus labores y de esta manera reelegirlos o removerlos de su cargo. De este modo los ciudadanos tienen una preocupación por las actividades realizadas, ya que estos quisieran saber si los políticos desempeñan correctamente su función cuando no se les está observando.

Entonces, la probabilidad de que un gobierno se comporte bien se encuentra relacionada con la información de la que disponen los ciudadanos. Przeworski & Stokes (1996) proponen una lista para que los ciudadanos evalúen a los gobiernos: (1) las motivaciones de los políticos; (2) las fuentes de financiamiento de los partidos y las campañas; (3) las finanzas privadas de los políticos; (4) las condiciones observadas por los gobiernos y (5) las relaciones causales entre políticas y resultados.

Otras fuentes de información para que los ciudadanos se enteren de las acciones del gobierno son los medios de comunicación o los comentarios de la oposición que quiere llegar al poder. Respecto a este último, una opción sería informar a los ciudadanos a cerca de las fuentes y estructura del dinero del presente gobierno. Así mismo, las instituciones democráticas brindan

información de la gestión de los representantes de la rama ejecutiva para que los ciudadanos puedan juzgar las acciones de los gobiernos. Los elementos mencionados disminuyen el costo de la información para los votantes y pueden reducir la incertidumbre.

3.2 Marco Legal

En el Estado Colombiano la regulación económica dentro del marco jurídico de la Constitución Política de 1991, específicamente en el preámbulo, garantiza un orden político, económico y social justo. Así mismo, el artículo 2 menciona que el fin esencial del Estado es “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Según lo anterior, el Estado enuncia primeramente servir a la comunidad por medio del servicio público, y posteriormente señala el propósito económico. Sin embargo, no existe una priorización de los fines debido a la falta de mecanismos por parte de la función administrativa para armonizar las actividades al mismo tiempo.

El modelo económico del Estado Colombiano efectúa su intervención dentro de la economía mediante la expedición de leyes, las cuales corresponden a las finalidades del Estado. En el artículo 150 de la Constitución Política están establecidas las funciones del Congreso de la República y en su numeral 21 se afirma particularmente que es función del Congreso “Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”. Así pues, las leyes de intervención en y sobre la economía deben tener límites claros para precisar la libertad económica y a su vez alcanzar otros fines no económicos.

Es necesario aclarar que el proceso de regulación se da a través del enfoque normativo, es decir, de la rama ejecutiva, y no se debe confundir con los mecanismos que utiliza la rama legislativa para desarrollarla. La legislación es una actividad reglamentaria y la ejecutiva tiene como función las actividades administrativas, es decir, el legislador debe establecer de manera completa el marco normativo de la acción de las autoridades regulativas.

Los entes territoriales tienen actos administrativos de ordenación económica. Entre ellas se encuentran establecidas las asambleas departamentales y los concejos municipales al igual que gobernadores y alcaldes, su función pública es lograr el desarrollo económico y social haciendo uso de su actividad administrativa. Desde el artículo 300 al 315 de la Constitución Política de 1991 son disposiciones creadas para el desarrollo económico y social de los territorios.

Es importante resaltar el artículo 333 y 334 de la Constitución Política. El primero confirma el modelo económico de mercado del Estado Colombiano y establece un límite: el bien común. Y el segundo, además de declarar que la dirección económica está a cargo del Estado menciona que el gasto social será prioritario con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes. Estos artículos son la confirmación de que el modelo económico de intervención del Estado Colombiano en y sobre la economía integra tanto los objetivos económicos tradicionales como aquellos distintos al mercado y la competencia.

Así mismo, en este contexto debe resaltarse que la Constitución Política hace un énfasis en cuanto a regular los servicios públicos para que estos lleguen a todos los ciudadanos. En el artículo 365 se encuentra que “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Es decir, el Estado estará a cargo de regular, controlar y vigilar los servicios públicos sobre todo

domiciliarios; la regulación económica es una herramienta para procurar la eficiencia y efectividad de los servicios.

Ahora, las sentencias C-186 de 2011 y C-150 de 2003 de la Corte Constitucional hacen una aproximación al término de regulación, pero no puntualizan como tal una definición clara y concisa. Por ejemplo, según la sentencia C-150 de 2003 se establece que “En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Así, el mercado económico no es un fenómeno natural, sino que depende de que el Estado establezca una serie de instituciones básicas, como el derecho de propiedad, la libertad contractual y un sistema de responsabilidad contractual y extracontractual cuya efectividad obedece a que exista una administración de justicia y una policía administrativa capaces de hacer respetar tales instituciones. Sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar. En este orden de ideas, el Código Civil, por ejemplo, constituye una modalidad de regulación tanto de las condiciones básicas del mercado como de la organización social”.

De lo anterior se puede inferir que el Estado colombiano define la regulación partiendo de un aspecto orgánico, el cual se apoya en las autoridades administrativas que regulan y descuida lo funcional que es la actividad de regulación económica, por lo que se puede deducir que hay una definición incompleta.

En síntesis, la Constitución Política de 1991 presenta el modelo económico del Estado Colombiano. Además, tiene en cuenta los objetivos económicos como los no económicos, procurando por alcanzar el desarrollo económico y social a través de la actividad administrativa del servicio público. El control procede del Congreso de la República, ya que es quien legisla y debe establecer el marco dentro del cual se va a desarrollar una actividad. Por otro lado, el poder

judicial realiza el control efectivo y eficaz de la actividad administrativa. De manera que se ratifica que la regulación económica es una realidad del accionar de los Estados modernos que tiene por objeto fortalecer las actividades de control con el fin de alcanzar el bienestar general.

Llegados a este punto, en el cual se han expuesto los motivos del presente trabajo, el sustento teórico y legal de la regulación, el paso siguiente es mencionar la metodología con la cual se va a dar respuesta a la pregunta de investigación.

4. Metodología

Lo que se pretende con la implementación de la metodología es analizar la calidad de la producción normativa municipal en temas de calidad de vida en Bucaramanga para identificar áreas de mejora, además permitirá identificar la existencia o no de los elementos básicos que componen las normas locales vigentes en los acuerdos municipales y de este modo poder hacer una evaluación formal de la calidad de las normas.

Así mismo, se realiza un análisis descriptivo de los puntajes obtenidos por el uso de la metodología ex post propuesta por el programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos aplicada a nivel subnacional a los acuerdos municipales. La metodología consiste en una revisión de la estructura con el uso de elementos básicos con los cuales se elaboraron los acuerdos por medio de una lista de chequeo, que proporciona puntajes en diversos componentes importantes, los cuales brindarán información que permitirán el desarrollo de los objetivos propuestos.

La estructura de la metodología ex post es una lista de chequeo (ver tabla 1), esta evalúa la calidad en la elaboración de los acuerdos municipal en 5 componentes básicos, los cuales son: 1) propósito definido, 2) conveniencia jurídica, 3) diagnóstico y análisis de alternativas, 4) Incentivos para el cumplimiento y mecanismos de seguimiento, 5) inclusión y participación ciudadana. Cada

uno de ellos cuenta con diversos ítems que le componen, cabe señalar que esta metodología ha estado en retroalimentación constante, la construcción de la presente metodología ex post ha sido iniciativa de la unidad coordinadora del programa Concejo Cómo Vamos de Bucaramanga y docentes investigadores en Economía, Derecho y Comunicación Social de las diferentes universidades adscritas al programa.

El uso de esta metodología se hará con información recopilada en el portal web del Concejo Municipal de Bucaramanga en el periodo de 2000 – 2017. Con la información recopilada se podrá elaborar una categorización por sectores en los cuales se ha priorizado u orientado la producción normativa, estos se dividen en 18 sectores, definidos en la metodología del programa Concejo Como Vamos, que corresponden a la clasificación estandarizada de la Contaduría General de la Nación. Los cuales son los siguientes: agua potable y saneamiento básico, agropecuario, deporte y recreación, desarrollo comunitario, justicia y seguridad, servicios públicos diferentes a agua potable y saneamiento básico- apsb, prevención y atención de desastres, vivienda, transporte, educación, salud, ambiental, cultura, fortalecimiento institucional, promoción del desarrollo, equipamiento, atención a grupos vulnerables - promoción social y centro de reclusión.

El proceso a seguir conjuntamente con la metodología ex post, fue construir una base de datos del inventario normativo de los acuerdos municipales del municipio de Bucaramanga del año 2000 al 2017, con el propósito de lograr una clasificación en el proceso de análisis de la calidad normativa, el siguiente paso por realizar resultando determinante para el desarrollo del trabajo fue el de hacer la distinción y clasificación de la normatividad vigente, en dos categorías: sustanciales y no sustanciales, esta idea surgió inicialmente de lecturas previas del Departamento Nacional de Planeación sobre el tema de mejora regulatoria y no como parte de la metodología ex post del Programa Bucaramanga Concejo Cómo vamos.

En la primera categoría se encuentran aquellos acuerdos destinados al desarrollo y mejora del bienestar de la ciudadanía, de igual manera aquellos que son destinados al fortalecimiento de diversos sectores económicos con vigencia mayor a un año.

En la segunda categoría de no sustancial se encuentran aquellos acuerdos emitidos que no contribuyen en alguna medida al desarrollo de la ciudad, dentro de ellas se encuentran asignaciones salariales, autorización, cargos, condecoraciones, escalas salariales, honores, invitaciones, nombramientos, delegaciones y otorgamientos, planta de personal, retiros, vacaciones y asignación de comisiones.

Para llegar a esta clasificación se realizó una lectura de todos los acuerdos municipales que se encuentran dentro del rango de estudio y a su vez, sólo se tomaron para aplicar la metodología *ex post* aquellos acuerdos que cumplieran con el criterio de pertenecer a la categoría de acuerdos sustanciales, se revisaron cada uno si contaba con los elementos básicos que se encuentran definidos en la metodología, adicionalmente se realizaron otros tipos de clasificaciones, entre ellas por periodos de alcaldía y concejo.

Respecto a la medición de calidad normativa, se resuelve el indicador de la metodología que muestra el índice de desempeño en la elaboración de la norma en temas de calidad de vida, es la puntuación promedio según la existencia o no de los elementos básicos que componen los acuerdos municipales, este indicador se compone de la siguiente manera: la sumatoria de puntajes promedio alcanzados en cada componente multiplicado por su porcentaje de participación de anticipación de impactos según la metodología implementada.

Formula

Puntaje Total = (Propósito definido*25%) + (Conveniencia jurídica * 10%) + (Diagnóstico de alternativas*30%) + (Incentivos para cumplimiento y mecanismo de seguimiento*15%) + (Inclusión y participación ciudadana*20%)

El logro del uso del indicador consiste en medir la proporción del uso de algunos criterios básicos en la estructuración de la producción normativa local. Si se tuvieran en cuenta estos criterios se podrían alcanzar los objetivos trazados con mayor eficacia en cada norma, con los resultados obtenidos se espera dar a conocer la información al concejo municipal, de este modo concientizar y promover algún tipo de mejora en el diseño de la emisión de futuros acuerdos. También, sirve como información a los ciudadanos sobre la gestión realizada por el gobierno local durante los últimos 17 años.

Tabla 1. Metodología ex post de análisis de la calidad normativa

| Componente con porcentaje de participación | Ítem de chequeo | Opciones de respuesta | Puntaje |
|---|---|--|---------|
| Propósito definido (25%) | 1. ¿Se identifica con claridad la problemática que se quiere resolver con la implementación del acuerdo? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| | 2. ¿Los objetivos del proyecto de acuerdo son consistentes con la problemática identificada? | No | 0 |
| | | Tiene objetivo general | 0,33 |
| | | Tiene objetivo general y específicos | 0,67 |
| | | El objetivo general es consistente con la problemática | 1 |
| | 3. ¿Se identificó cuánta es la población afectada por la problemática planteada, y cuántos serán los beneficiarios del proyecto de acuerdo? | No identifica población de la problemática | 0 |
| | | Identifica población afectada | 0,33 |
| | | Identifica potenciales beneficiarios | 0,67 |
| | | Cuantifica con fuentes a beneficiarios o afectados | 1 |
| Conveniencia jurídica (10%) | 4. ¿Se señala la existencia de disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del proyecto de acuerdo? | No cita normas | 0 |
| | | Cita normas vigentes directamente aplicables | 1 |
| | 5. ¿Se justifica la necesidad jurídica de regular la problemática materia del proyecto de acuerdo? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| | 6. ¿Se soporta si se tiene competencia en cuanto a la iniciativa del proyecto de acuerdo? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| Diagnóstico y análisis de alternativas (30%) | 7. ¿Presenta principales cifras, datos estadísticos o estudios de soporte que justifican el proyecto de acuerdo? | No | 0 |
| | | Cita datos | 0,33 |
| | | Cita datos y estadísticas | 0,67 |
| | | Cita datos y estadísticas con fuente | 1 |
| | 8. ¿Se identifican otras medidas alternativas que podrían resolver la problemática materia del proyecto de acuerdo, comparando sus pro y sus contra o sus costos y beneficios, frente a las medidas propuestas? | No | 0 |
| | | Identifica medidas alternativas | 0,33 |
| | | Las medidas alternativas incluyen sus pro y sus contra | 0,67 |
| | | Las medidas alternativas incluyen costos y beneficios | 1 |
| | 9. ¿Se contempla experiencias exitosas en otras ciudades o países? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| 10. ¿Se prevé si la implementación del proyecto de acuerdo afecta de manera diferenciada a sectores o agentes económicos específicos y en qué medida podría llegar a afectarlos (externalidades positivas o negativas)? | No | 0 | |
| | Sí | 1 | |

| | | | |
|---|--|----|---|
| Incentivos y sanciones para cumplimiento y mecanismos de seguimiento (15%) | 11. ¿Identifica a las dependencias responsables y competentes de su implementación? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| | 12. ¿Se contemplaron mecanismos de incentivo para dar cumplimiento a la norma y/o sanciones para su incumplimiento dentro de la competencia del Concejo? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| | 13. ¿Incorporó en el proyecto de acuerdo estrategias de seguimiento para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y principios fundamentales explicitados en ella? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| Inclusión y participación ciudadana (20%) | 14. ¿Contempló el proyecto de acuerdo, mecanismos de consulta ciudadana en su elaboración o participación en su implementación? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |
| | 15. ¿Tiene en consideración la generación de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades (enfoque diferencial de género, edad, vulnerabilidad, étnico etc.)? | No | 0 |
| | | Sí | 1 |

Nota: Metodología ex post del programa Bucaramanga Concejo Cómo vamos. Obtenido del Blog [bgaconcejocomovamos](#).

5. Situación de la Producción Normativa Local

La clasificación de las normas emitidas en el ámbito local trae consigo múltiples beneficios, en especial aquellas que permiten hacer seguimiento y retroalimentación de las mismas, de este modo un inventario caracterizado permite tener claridad de la cantidad de normas emitidas hacia cada sector, el enfoque y características que cada una de ellas posee.

Adicionalmente a la clasificación, se ha hecho necesario propender por una mejor estructuración en la formulación de los proyectos de acuerdo, por tal motivo se ha propuesto por parte del programa Metropolitana Cómo Vamos una metodología enfocada a evaluar los componentes necesarios para la elaboración de un proyecto de acuerdo con calidad.

Como se mencionó en la metodología, este análisis corresponde únicamente a los acuerdos emitidos por el Concejo Municipal, esto es una categoría normativa dentro del sistema jurídico, denominada también acto administrativo, dictado por un órgano colegiado, que en el caso de los municipios es el Concejo, de acuerdo con la función a éste asignada, son de obligatorio cumplimiento.

Antes de convertirse en acuerdo municipal, este toma el nombre de proyecto de acuerdo, el cual se lleva a debate al interior del concejo durante dos sesiones por iniciativa de los Concejales, el Alcalde, Personero, Contralor Municipal y en general por quien la ley le haya asignado dicha atribución. El presidente del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate, el segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria. En este proceso se espera que se den efectos vinculantes entre la comunidad, entes descentralizados y la administración en el que se espera que su cumplimiento mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

Según lo anterior, las competencias o alcances que le son permitidos por ley a los concejos municipales, dado que uno de los puntos evaluados en la metodología corresponde a sí en los acuerdos se soporta, si el concejo tiene competencia en los temas que ha de tratar.

Según el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012, las atribuciones o alcances dentro de las competencias del Concejo municipal de Bucaramanga en su aspecto normativo son:

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los Decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.
2. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.
3. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.
4. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la Ley.
5. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.
6. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.
7. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.
8. Ejercer las funciones normativas del Municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los Alcaldes o Concejos, y que, de acuerdo con la ley, se entiendan asignadas a esta Corporación, siempre y cuando no contraríen la Constitución y la ley.

9. A iniciativa del Alcalde y por aprobación del Concejo crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos destinados a subsidiar a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, en materia de servicios públicos
10. Hacer seguimiento a la ejecución de los acuerdos municipales vigentes y solicitar a la administración su cumplimiento mediante una comisión especial.
11. Ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de que trata el numeral 7 del Art. 313 de la Constitución nacional.
12. Expedir el reglamento mediante el cual el Alcalde garantice la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los Ediles, en los términos del (Art. 42 de la Ley 1551 de 2012).
13. Las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal (según el fallo del Consejo de Estado 5504 del 2000).

Hechas estas aclaraciones, a continuación, se expone un análisis descriptivo entorno a la producción normativa local, respecto a los acuerdos municipales de la ciudad de Bucaramanga, seguidamente se presentan los resultados obtenidos a partir del uso de la metodología de evaluación propuesta por el programa Bucaramanga Concejo cómo vamos, la cual permite realizar un análisis de la calidad normativa.

6. Resultados

Entre el año 2000-2017 se emitieron 1002 acuerdos, observar figura 1. Es importante resaltar que para el año 2009 aumentó en un 86% la producción normativa debido al control político ejercido por el programa Concejo Visible de Bucaramanga entre el año 2009-2010*.

* Concejo Visible fue un proyecto de extensión apoyado por la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la Universidad Industrial de Santander que buscaba hacer visible la gestión y la dinámica del Concejo de Bucaramanga con el objetivo de fortalecer el desempeño institucional a partir del seguimiento de sus funciones.

Sin embargo, en el año 2011 hubo una disminución de un 41% en la producción normativa respecto al año anterior. Así mismo, el año 2015 presentó una disminución de un 85% en la elaboración normativa, la más grande de los últimos años. Finalmente, en el año 2017 fueron expedidos 57 acuerdos en total.

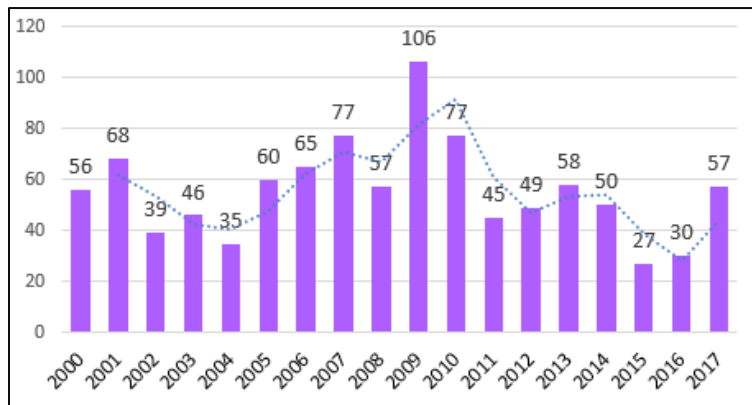


Figura 1. Total de Acuerdos Municipales de Bucaramanga 2000-2017. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

6.1 Acuerdos Sustanciales vs No Sustanciales

Ahora se presenta la distribución de los acuerdos en dos categorías: sustancial y no sustancial. Como se observa en la figura 2, entre el año 2000-2017 se emitieron 331 acuerdos sustanciales, tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por otro lado, hay 671 acuerdos no sustanciales, posteriormente se explica al detalle el contenido que les caracteriza ya sea por categorías, sectores, grupo poblacional y subtemas.

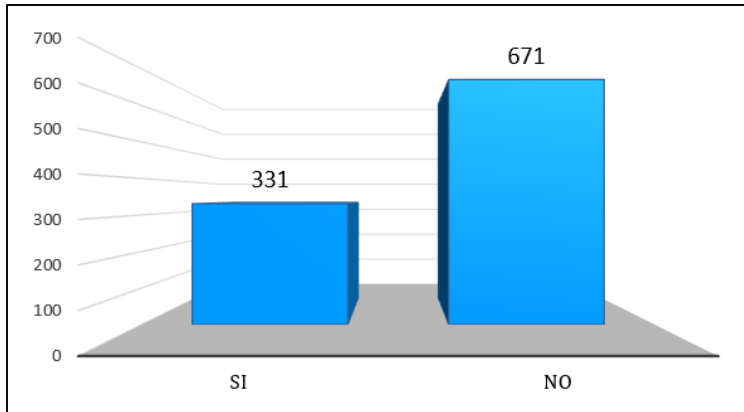


Figura 2. Clasificación de acuerdos sustanciales y no sustanciales 2000-2017. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

De los acuerdos sustanciales y no sustanciales, señalados en el gráfico anterior, el paso a seguir es realizar la clasificación correspondiente por año, se observa en la figura 3 la distribución entre estas dos categorías. Hay casos llamativos como el año 2009 el cual cuenta con el número mayor de acuerdos sustanciales (51) y el año 2007 cuenta con el mayor número de acuerdos no sustanciales (58). Posteriormente, se puede observar una disminución en el monto de acuerdos sustanciales, sin embargo, el total de acuerdos se mantuvo de manera cíclica. En cuanto al año 2015 fue el que obtuvo el menor número de acuerdos sustanciales emitidos dentro del rango de años estudiados, de los 27 acuerdos radicados sólo cuatro de ellos se vinculan con temas de calidad de vida, lo cual sugiere un retroceso en la emisión de acuerdos destinados a mejorar las condiciones de bienestar de la población.

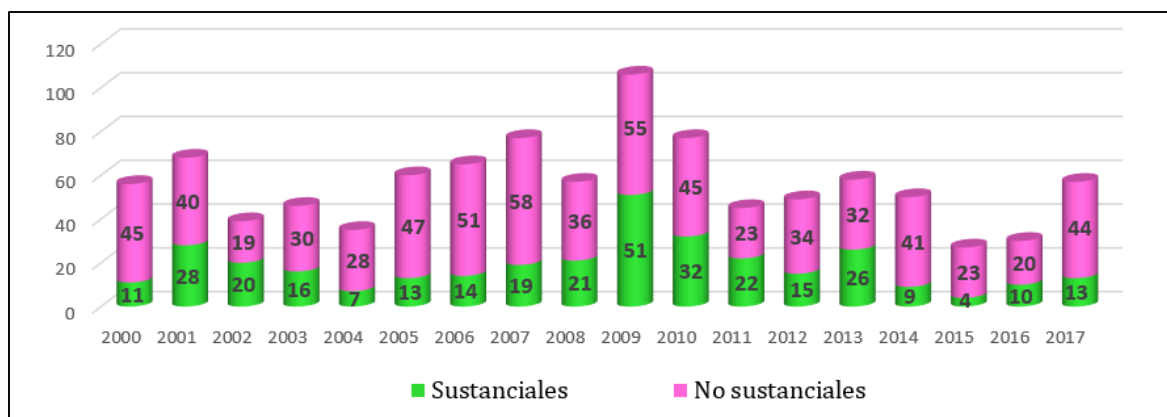


Figura 3. Clasificación de acuerdos sustanciales y no sustanciales anual. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

Antes de proseguir con la figura 4 en la cual se observa la clasificación por tipo de autor de los acuerdos sustanciales. Cabe señalar lo realizado hasta el momento con el fin de adentrarse a observar el comportamiento en detalle de las categorías seleccionadas, esto se ha evidenciado en el monto total de acuerdos, en la división de estos mismos en dos categorías, posteriormente la explicación año tras año de estas dos categorías.

De los 331 acuerdos sustanciales, hay 139 acuerdos que son de autoría del Concejo Municipal, 119 de la administración y 12 acuerdos son colaboraciones entre el Concejo y la Alcaldía. Por otra parte, los ediles y la personería radicaron únicamente un acuerdo cada uno, esto refleja la baja participación e interés de los ciudadanos y organismos administrativos diferentes al Concejo y la Alcaldía. Sin embargo, es necesario resaltar que los ediles no cuentan con un presupuesto asignado, según la Ley 155 de 2012 los municipios no están obligados a pagarles sueldo a los ediles dado que estos desempeñan su labor por honor y aunque el artículo 49 parágrafo 1 disponga que se les deben pagar honorarios en aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil, la Corte Constitucional declaró inexecutable esta parte y el alto tribunal decidió en que no se puede obligar a los municipios a reconocer este salario por lo que la última palabra la tiene el mismo municipio. Se debe agregar que 59 acuerdos antes del año 2002 no registran autor ni ponente, pues sólo

aparece al final el documento firmado por el presidente y el secretario general del Concejo para posteriormente ser sancionado por el Alcalde de turno, por tal motivo el nombre seleccionado para este caso en particular fue el de autor no especificado, esto último no responde a ninguna modificación de Ley (artículo 73 ley 136 de 1994) o del reglamento interno del Concejo por lo cual se desconoce la razón de dicho procedimiento.

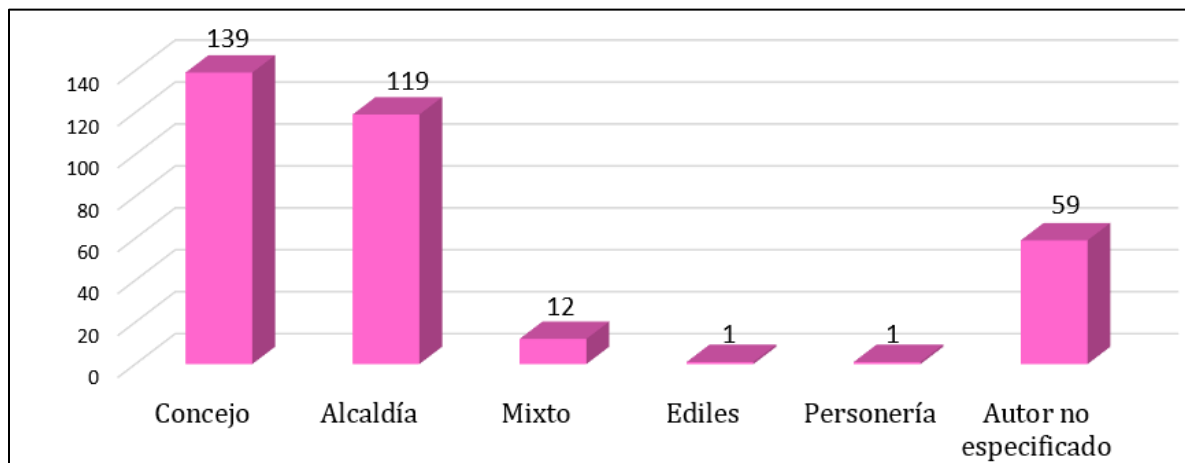


Figura 4. Acuerdos sustanciales por tipo de autor 2000-2017. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

6.2 Categoría de acuerdos no sustanciales

La distribución de subtemas en la categoría no sustancial se puede apreciar en detalle en la figura 7, los acuerdos que se encuentran dentro de esta categoría se distribuyen de la siguiente manera: aquellos orientados a presupuesto, ocupan un 46,1% del total de los no sustanciales, estos se enfocan en la creación de rubros y adiciones presupuestales; seguidamente se sitúan las autorizaciones con un 25,2%, estos acuerdos permiten autorizar al alcalde para reglamentar, celebrar contratos, declarar bienes como utilidad pública e interés social, de igual manera para la creación de proyectos de economía mixta y entregar bienes inmuebles.

Por otro lado se encuentra el subtema de impuestos, con un 7,3% del total de esta categoría, estos acuerdos están direccionados a otorgar incentivos fiscales en el pago de algún impuesto antes de fechas establecidas, de igual manera las modificaciones a estructuras de recaudo en el servicio

de alumbrado público, exención de impuestos a predios destinados al funcionamiento de hogares comunitarios, la condenación del pago de impuesto predial a quienes hayan sido afectados por algún tipo de desastre natural o que deban reubicarse. Estos acuerdos fueron clasificados no sustanciales porque tienen vigencia entre tres y cinco meses dado que para entrar en la categoría de acuerdos sustanciales se dio prioridad a temas relacionados con calidad de vida con vigencia mayor a un año.

Seguidamente se encuentran las vigencias futuras, con un 6,7% del total de la categoría no sustancial, esta se puede definir como autorizaciones para hacer uso de recursos fiscales de vigencias posteriores o futuras en el financiamiento de un determinado gasto, dentro de ella se distinguen dos tipos: las vigencias ordinarias y las excepcionales,

Según el portal web del Ministerio de Educación, la ejecución de las vigencias ordinarias inicia afectando el presupuesto de la vigencia en curso y se extiende hasta las vigencias autorizadas, las características de estas vigencias son: 1) no pueden superar el período de gobierno, 2) si lo requiere debe establecerse como inversión estratégica y 3) si no son utilizadas, caducan sin excepción el 31 de diciembre del año en el cual fueron autorizadas; por otro lado, se encuentran las vigencias futuras excepcionales en la cual su ejecución inicia en la vigencia siguiente afectando el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no requieren apalancamiento con apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede, las características de estas vigencias son: 1) Solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, 2) El monto máximo, plazo y condiciones de deben consultar las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo y 3) se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Continuando con este orden, el siguiente subtema es asignación salarial, con un 4,6% del total de acuerdos no sustanciales, estos acuerdos están direccionados principalmente a fijar el sueldo y viáticos del alcalde para determinada vigencia fiscal, o la asignación salarial de los empleados de organismos administrativos.

Posteriormente, se haya el subtema de estructura entidad con un 3,3% del total de acuerdos no sustanciales. Este subtema trata sobre aquellos acuerdos orientados a reformar la estructura organizacional, la planta de cargos, el funcionamiento, asignaciones o de igual modo la creación de sistemas administrativos y modificaciones en el nombre de entidades o en su reglamentación; El subtema designación cuenta con un 1,64%, en este se encuentran aquellas elecciones que conllevan determinados propósitos con algún fin, designando responsabilidades a comités o terceros.

Seguidamente, se sitúa el reglamento interno del Concejo con una participación del 1,5%. Estos acuerdos están orientados en la modificación del proceso, estructura, conformación y funciones del concejo. Siguiendo con el orden descendente, se ubica el subtema de escala salarial con una participación del 1,49% en donde se fijan las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleados en los diferentes organismos administrativos.

Un 1,04% corresponde aclaraciones, en la cual se da el reconocimiento o explicación a determinado hecho normativo, en este aspecto se hayan las derogaciones a las autorizaciones concedidas al Alcalde, también se encuentran aquellos acuerdos donde se dictan únicamente disposiciones o modifican una parte específica del acuerdo sin cambiar su esencia.

Otro subtema es planta personal con un 0,59%. En estas normas se establece, fija o modifica la planta de personal en los distintos organismos administrativos municipales. Por último, se encuentra el subtema de condecoración con una participación del 0,59%, en ellos se da el

reconocimiento a ciudadanos ejemplares, se enaltece el liderazgo femenino en las comunidades o se otorga un reconocimiento al mérito periodístico.

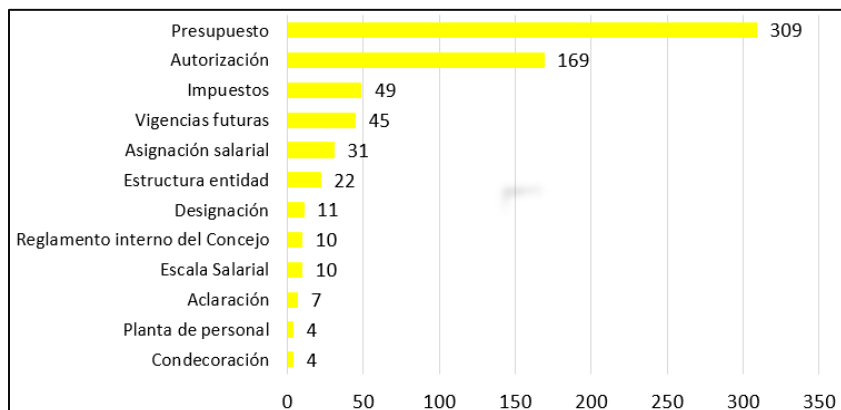


Figura 5. Clasificación acuerdos no sustanciales por sub-temas. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

6.3 Categoría de acuerdos sustanciales

Siguiendo con los acuerdos sustanciales, estos se dividen en 18 sectores, definidos en la metodología del programa Concejo Como Vamos, que corresponden a la clasificación estandarizada de la Contaduría General de la Nación. Estos sectores se pueden observar en la figura 5, el 16,3% de los acuerdos de esta clasificación fueron orientados al sector de atención a grupos vulnerables, este tipo de normas procuran proteger los derechos, mejorar la calidad de vida e integrar de manera adecuada a la sociedad a aquellos ciudadanos en condición de discapacidad, pobreza extrema, menores de edad, tercera edad y personas con diferente orientación sexual, entre otros grupos.

Un 13,6% de los acuerdos sustanciales se encuentran enfocados al sector de equipamiento, estas disposiciones buscan la sostenibilidad del espacio público y otorgan un conjunto de edificaciones e instalaciones de uso público para prestar un servicio o desarrollar actividades sociales en la ciudad. De igual manera, un 13,6% de los acuerdos se encuentran direccionados al sector de

promoción del desarrollo, en dichos acuerdos pertenecientes a este sector se adoptan políticas públicas que incentivan el crecimiento económico, el desarrollo empresarial, se promueva el empleo y se encargue de regular asuntos internacionales no sólo en las zonas urbanas sino también en zonas rurales.

Un 10,5% de los acuerdos sustanciales está encauzado al sector de fortalecimiento institucional. La finalidad de estos acuerdos es mejorar el desempeño administrativo transformándolo por un sistema más eficaz, eficiente, organizado y transparente. Seguido a este sector se haya con un 9,3% de los acuerdos el sector cultural con la meta de incentivar el arte urbano, actividades artísticas, presentaciones culturales en espacios públicos, establecer la creación de nuevas bibliotecas públicas en el municipio e institucionalizar la celebración anual de diferentes días a favor de la tolerancia y el respeto de algunos grupos vulnerables en la ciudad.

Por otro lado, un 6,3% de los acuerdos están encaminados al sector ambiental, los cuales mencionan temas como el mejoramiento del sistema de gestión ambiental, la recuperación de las zonas verdes, la creación de una red de protectores de los parques, el cumplimiento de comparendos ambientales, la evaluación de emisión de contaminantes de las fuentes móviles y la ejecución de un plan de manejo de residuos sólidos.

Otro 6,3% de los acuerdos sustanciales están relacionados con el sector de la salud; estos adoptan políticas públicas como el plan territorial de la salud, la creación de programa de prevención de cáncer de mama y comités asesores de cáncer infantil, la promoción de hábitos saludables en el estilo de vida de los ciudadanos, el establecimiento de condiciones higiénico sanitarias y de seguridad, entre otros.

Por otra parte, un 6,04% de los acuerdos corresponden a educación, donde el objetivo principal es fortalecer al sector, a través de la creación de nuevas instituciones educativas, programas de medición escolar, establecer medidas para disminuir la deserción escolar e incentivar el reconocimiento de la excelencia académica de los estudiantes que terminan primaria y secundaria. También, estos acuerdos se proponen promover valores al interior de la familia para mitigar la violencia en las instituciones y establecen consejos que relacionen la educación media con el sector empresarial.

Un 4,09% de los acuerdos está direccionado al sector de transporte, enfocados en la promoción del uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte y en el desarrollo de proyectos de mejora de la movilidad y seguridad vial. Otro 3,6% de los acuerdos sustanciales están direccionados hacia el sector de agua potable y saneamiento básico; estas normas se ocupan del control de los factores de subsidios y aportes solidarios de los servicios públicos domiciliarios del acueducto, alcantarillado y aseo; además de la protección y conservación de predios de fuentes hídricas.

A su vez, un 2,41% de los acuerdos sustanciales se relacionan con el sector vivienda; estas normas están orientadas a promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda a las familias de menores recursos. También, un 1,8% de los acuerdos sustanciales está enfocado al sector de prevención y atención de desastres, los cuales buscan fortalecer la capacidad de alistamiento y respuesta de los organismos de socorro, seguridad, participación y reacción de los ciudadanos en el evento de ocurrir una catástrofe de cualquier tipo en el municipio. Un 1,5% de los acuerdos está direccionado al sector de justicia y seguridad, con el fin de garantizar seguridad y protección integral a los ciudadanos.

Con respecto al desarrollo comunitario, un 1,2% de los acuerdos sustanciales está vinculado con este sector, los cuales promueven la participación de líderes cívicos, activistas o ciudadanos en general para mejorar diversos aspectos de la comunidad como el cuidado ambiental de los parques y las zonas verdes de la ciudad. Un 0,9% de los acuerdos sustanciales están vinculados con los servicios públicos de energía, gas, combustible, telefonía pública, entre otros, excepto con el servicio público de agua potable saneamiento básico (APSB).

Adicional a los sectores ya mencionados, se haya un 0,6% de los acuerdos sustanciales dedicados el sector de deporte y recreación, los cuales buscan fortalecer la sana convivencia del deporte e incentivan actividades de recreación como las caminatas ecológicas. Igualmente, un 0,6% de los acuerdos sustanciales están orientados al sector agropecuario de la zona rural, estos acuerdos buscan promover la práctica de la agricultura urbana y agroecológica en el municipio. Por último, sólo con un 0,3% de los acuerdos sustanciales se encuentra asignado al sector de centro de reclusión dado que fue sancionado un único acuerdo en el año 2007, el cual consiste en la reglamentación de un programa llamado “Letras de libertad” en el que se donan libros de diferentes temáticas y actividades periódicas de orden académico, cultural y social a los internos de los centros penitenciarios.

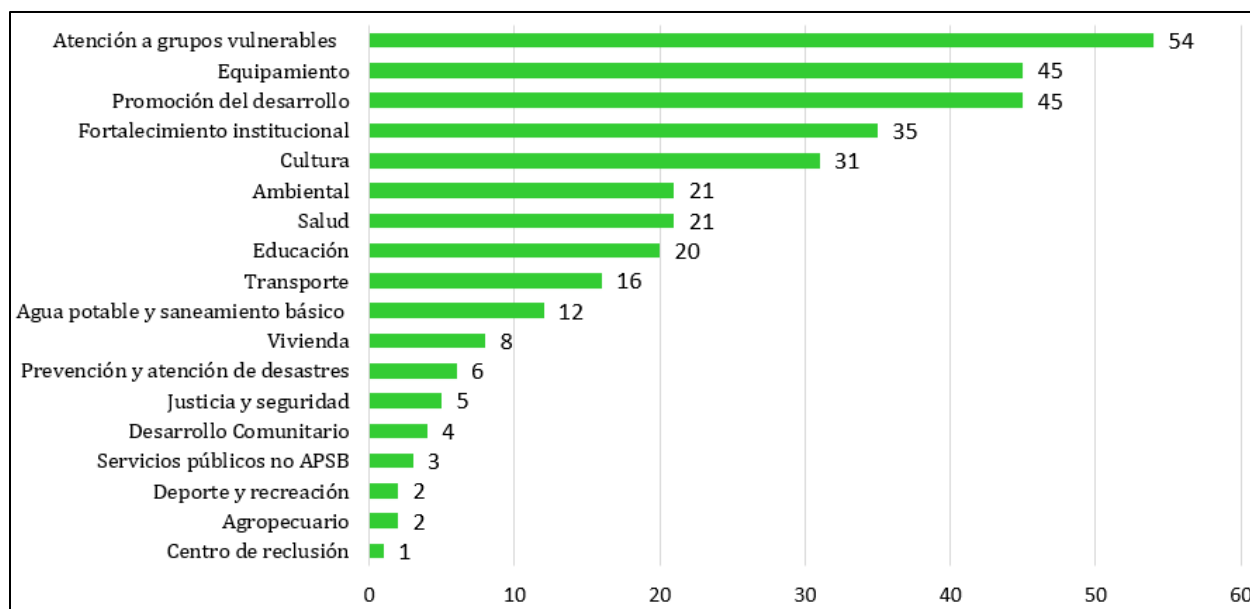


Figura 6. Clasificación de acuerdos sustanciales por sectores 2000-2017. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

Se encontraron 54 acuerdos sustanciales vinculados al sector de atención a grupos vulnerables. En la figura 6 se puede distinguir aquellos grupos poblacionales que conforman este sector. Fueron orientados al grupo poblacional con discapacidad un total de 12 acuerdos, lo que representaría un 22,2% de este sector, el objetivo principal de estos acuerdos es establecer una política pública que proteja la integridad, los derechos, las normas de atención y promueva los talentos de manifestaciones artísticas de esta población.

Así mismo, fueron destinados a otros grupos vulnerables ocho acuerdos, equivalente al 15% en temas de protección y seguridad. En este aspecto se encuentra: la trata de personas, ayuda a la población que se encuentra en desplazamiento forzado, el fortalecimiento de albergues comunitarios, programas sociales para aquellos que cuentan con un régimen de salud subsidiado e inversión en servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos uno, dos y tres por medio de la creación de un fondo de solidaridad y redistribución del ingreso.

Por otro lado, siete acuerdos se relacionan con población en extrema pobreza, lo que corresponde al 13% del sector de grupo vulnerables; en ellos se autoriza ceder a título gratuito el dominio de predios fiscales ocupados con vivienda de interés social y la legalización de asentamientos humanos. También se establecen acciones afirmativas en beneficio de los recicladores en condiciones de pobreza, protección y atención de los habitantes de la calle.

Otros siete acuerdos están dedicados a atender necesidades de la primera infancia y la adolescencia, lo que equivale a un 13% del sector de atención de grupos vulnerables, en los cuales se adoptan políticas públicas de protección, atención integral a niñas y madres adolescentes, condiciones de abuso sexual, explotación sexual y derechos vulnerados. Igualmente, otro 11,1% de los acuerdos se enfoca en la protección y eliminación de la violencia contra la mujer, por lo cual se adoptan políticas públicas de equidad de género y apoyo a madres cabeza de familia, entre otras.

Por otra parte, un 9,2% se direcciona a la población de la tercera edad con cinco acuerdos, estos establecen la creación de un consejo municipal del adulto mayor que asesore políticas sociales, económicas, laborales, ambientales, educativas, culturales, deportivas y recreativas haciendo énfasis en esta población. También, institucionaliza un programa exequial para los ancianos indigentes, el programa almuerzos fraternos y autoriza la entrada gratuita de adultos mayores a espectáculos deportivos, recreativos y culturales en el municipio de Bucaramanga.

Así mismo, un 5,5% de los acuerdos se encuentran dedicados a los animales. En este grupo de acuerdos se encuentra aquel por el cual se establece el coso municipal (centro de bienestar animal), se promueve la eliminación de todas las formas de crueldad o maltrato animal y se crea la junta defensora de animales en el municipio. Un 3,7% de los acuerdos del sector de atención a grupos

vulnerables está orientado a menores de 18 años con un total de dos acuerdos, estos están dirigidos a la creación de programas de protección, prevención y buen trato a menores de edad.

También, un 3,7% de los acuerdos están orientados a la juventud, los cuales establecen el programa jóvenes constructores y se adopta la política pública de juventud en el municipio de Bucaramanga. Finalmente, otro 3,7% de los acuerdos son dirigidos a la población LGTB promoviendo el respeto por la diversidad sexual.

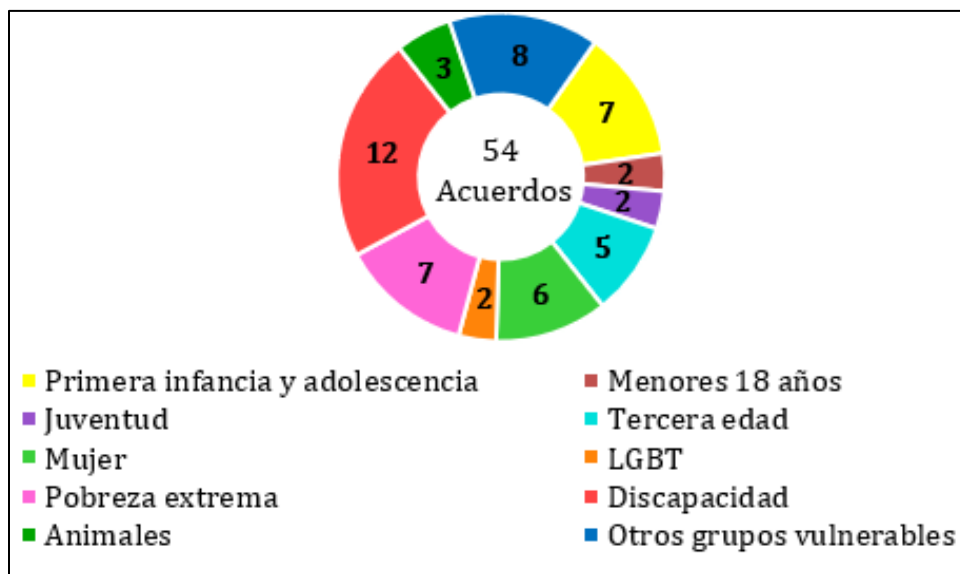


Figura 7. Clasificación de la población de atención a grupos vulnerables 2000-2017. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

Una vez mencionados los acuerdos sustanciales con sus respectivas características y clasificaciones, el siguiente paso es hacer mención de aquella clasificación que corresponde a acuerdos no relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos o que no contribuyen directamente al desarrollo, pero si responden en gran medida a actos administrativos, algunas de estas categorías fueron tomadas del Departamento Nacional de Planeación.

6.4 Acuerdos sustanciales emitidos por periodo de Alcaldía y Concejo

Prosiguiendo con el análisis descriptivo, la siguiente clasificación corresponde al monto de acuerdos sustanciales por periodo de alcaldía y concejo, lo cual permite distinguir aquellos periodos en los que se radicaron un mayor número de acuerdos orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del municipio de Bucaramanga, observar la figura 8.

El mayor incremento de acuerdos sustanciales se establece en el periodo de la alcaldía de Fernando Vargas, el cual tiene una variación del 137% respecto al periodo anterior, acaparando con 126 acuerdos el 39,4% del total de acuerdos sustanciales, como ya se mencionó un aspecto llamativo es que el año con mayor número de acuerdos relacionados a calidad de vida según la figura 3 es el año 2009 con una participación de 51 acuerdos. Lo que quizás ayudó indirectamente a acrecentar dichos acuerdos fue la inserción del programa Concejo Visible, quienes en su papel de ejercer control político e informar a la ciudadanía lo ocurrido en el concejo lograron un cambio en el entorno de dicha institución. En los demás periodos se observa una similitud en cuanto al monto de acuerdos sustanciales emitidos, este no es el caso del periodo del 2016-2017 que no cuenta con el mismo número de años dado que aún no ha finalizado y por lo cual aún queda un margen para aumentar ese número.

Si bien este gráfico permite conocer los periodos conjuntamente con el número de acuerdos sustanciales emitidos, se observará al detalle en la siguiente sección cómo se han comportado entorno a una medida de calidad.

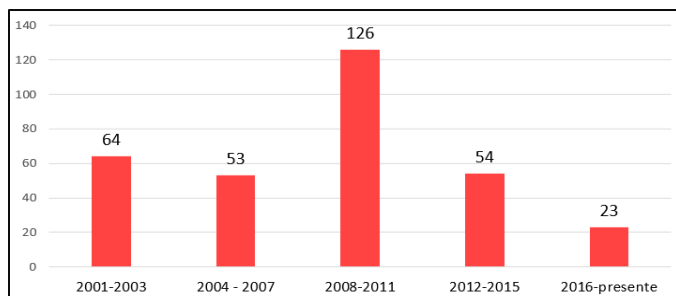


Tabla 2. Periodo de alcaldes de Bucaramanga.

| Alcalde | Periodo |
|--------------------------|---------------|
| Iván Moreno Rojas | 2001-2003 |
| Honorio Galvis | 2004 - 2007 |
| Fernando Vargas | 2008-2011 |
| Luis francisco Bohórquez | 2012-2015 |
| Rodolfo Hernández Suárez | 2016-presente |

Figura 8. Acuerdos sustanciales por periodo de alcaldía y concejo. Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la página web del Concejo Municipal de Bucaramanga.

6.5 Clasificación de Propuestas Normativas

En la clasificación que corresponde al tipo de propuesta normativa de los acuerdos sustanciales, la cual muestra aquella diferenciación y rumbo que se le ha dado a los acuerdos municipales.

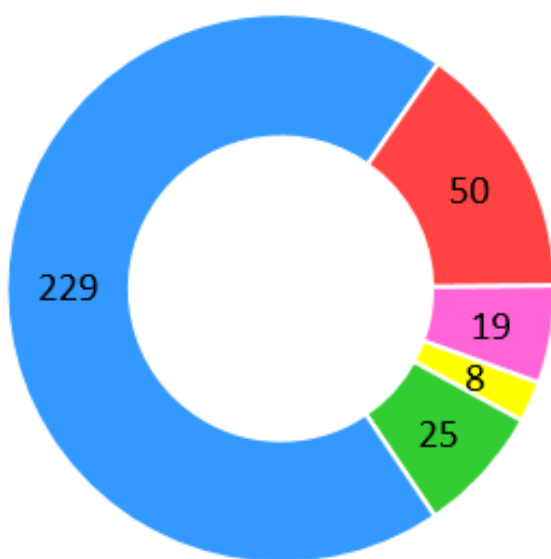


Tabla 3. Tipo de propuesta normativa 2000-2017.

| Tipo | Número de Acuerdos |
|---|--------------------|
| 1. Actualiza, reemplaza o elimina dos o más Acuerdos vigentes | 8 |
| 2. Actualiza una política pública reemplazando un acuerdo vigente | 25 |
| 3. Da cumplimiento a una obligación establecida en la ley o disposición no reglamentada en el ámbito local. | 229 |
| 4. Actualiza o complementa una política pública actualmente vigente sin derogarla. | 50 |
| 5. Jornadas, conformación de redes | 19 |

Nota: Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

Figura 9. Tipo de propuesta normativa de acuerdos 2000-2017. Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa.

Quien lidera esta clasificación es el tipo de propuesta normativa que da cumplimiento a una obligación establecida en la ley o disposición no reglamentada en el ámbito local con un 69,2% del total de acuerdos sustanciales, lo cual sugiere que en el ámbito sub-nacional se ha reforzado los mandatos emitidos por leyes a nivel nacional para darle el cumplimiento y el debido proceso a estas leyes en el municipio, o por otra parte se podría percibir como una duplicidad de esfuerzos,

dado que al emitirse como ley, está tiene una cobertura en toda la nación, a excepción de aquellas que le confieren competencias específicas a cada municipio.

Los numerales uno, dos y cuatro de la tabla 7 conservan ciertas similitudes dado que se encargan de actualizar, complementar o reemplazar acuerdos vigentes, lo cual trae consigo un seguimiento a los acuerdos ya emitidos, permitiendo acciones de mejora y a su vez aplicar el contexto coyuntural que cada periodo ha requerido.

Un aspecto llamativo son las jornadas y conformación de redes, dado que dentro de esta categoría se encuentran aquellos días o jornadas en donde se institucionaliza y da prioridad a determinado tema, dentro de ella se encuentra días o conmemoraciones tales como: Conmemoración del día de la violencia contra la mujer, el día contra la homofobia y transfobia, el día de los derechos humanos en Bucaramanga, el día mundial de la diversidad cultural, el día sin tabaco, el día sin carro, el día de prevención del cáncer de mamá, el día del donante de sangre, día del indígena, día del reciclador y reciclaje, entre otros.

En cuanto a la conformación de redes se encuentra la creación de la red de prevención del embarazo en adolescentes, la cual está integrada por un conjunto de instituciones educativas públicas y privadas, de igual manera por entidades que manejan y desarrollan políticas para la protección, formación y atención de la infancia y juventud, se estableció un día para la prevención del embarazo el cual se lleva a cabo el 26 de septiembre.

7. Evaluación de la Calidad Normativa

Para la obtención del puntaje promedio de los componentes de la metodología se realizó la sumatoria de los puntajes promedio alcanzados en cada ítem sobre el total de los criterios de anticipación de impactos que integran cada componente. Así mismo, el puntaje de los ítems se

obtuvo a partir de la sumatoria del puntaje alcanzado por las respuestas múltiples de cada ítem en cada acuerdo sobre el total de acuerdos sustanciales; la verificación de la metodología en los acuerdos municipales se hace a partir del análisis de los documentos.

Para la calificación y obtención de una medida de calidad, se utiliza la escala de valoración la cual permite ponderar y determinar el valor que los caracteriza.

Puntajes promedio obtenidos:

- entre 80 y más representa una estructuración sobresaliente en la elaboración del acuerdo
- entre 70 y 79,9 representa una estructuración satisfactoria en la elaboración del acuerdo
- entre 60 y 69,9 representa una estructuración aceptable en la elaboración del acuerdo
- entre 40 y 59,9 representa una estructuración bajo en la elaboración del acuerdo
- puntajes menores a 40 representa una estructuración crítica en la elaboración del acuerdo.

Tabla 4. Puntaje promedio alcanzado en cada criterio de anticipación de impactos según lista de chequeo 2000-2017

| Componente | Ítem de chequeo | Puntaje |
|---|--|---------|
| Propósito definido | 1. Identificación de la problemática a resolver | 96 |
| | 2. Consistencia de los objetivos con la problemática identificada | 40 |
| | 3. Identificación de afectados por la problemática y beneficiarios del proyecto de acuerdo | 37 |
| Conveniencia jurídica | 4. Existencia de disposiciones jurídicas vigentes aplicables | 91 |
| | 5. Justificación de la necesidad jurídica de regular la problemática | 86 |
| | 6. Se soporta si se tiene competencia | 62 |
| Diagnóstico y análisis de alternativas | 7. Presenta principales cifras, datos estadísticos o estudios de soporte | 11 |
| | 8. Comparación con otras medidas alternativas que podrían resolver la problemática, comparando sus pro y sus contra o sus costos y beneficios con las medidas propuestas | 13 |
| | 9. Incluye ejemplo de experiencias exitosas en otras ciudades o países | 1 |
| | 10. Previsión de externalidades positivas o negativas que afecte a sectores o agentes económicos específicos | 31 |
| Incentivos y sanciones para cumplimiento y mecanismos de | 11. Identificación de las dependencias responsables de la implementación | 83 |
| | 12. Incentivo para el cumplimiento a la norma y/o sanciones para su incumplimiento | 44 |
| | 13. Estrategias de seguimiento y evaluación | 24 |
| Inclusión y participación ciudadana | 14. Mecanismos de consulta ciudadana en su elaboración o su implementación | 15 |
| | 15. Enfoque diferencial frente a poblaciones vulnerables | 36 |

Nota: Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

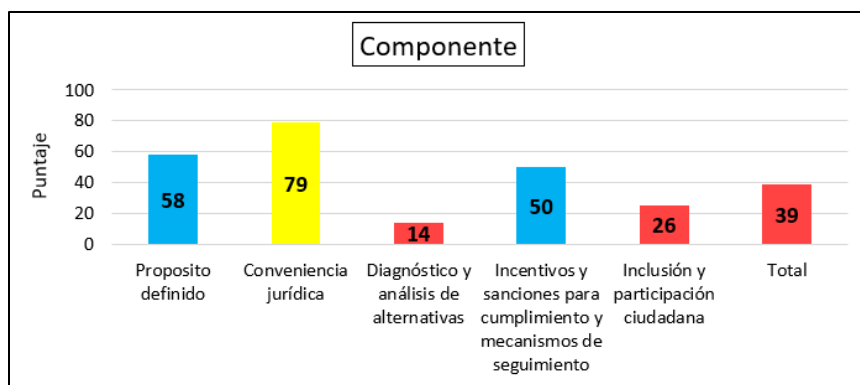


Figura 10. Puntaje alcanzado en cada componente 2000-2017. Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa.

Tabla 5. Escala de valoración

| | Puntaje |
|---------------|-----------------|
| Sobresaliente | 80 y más |
| Satisfactorio | Entre 70 y 79,9 |
| Aceptable | Entre 60 y 69,9 |
| Bajo | Entre 40 y 59,9 |
| Crítico | Menos de 40 |

Nota: Según Metodología de análisis de la calidad normativa del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

El componente de propósito definido está compuesto por 3 ítems que la caracterizan, en la cual se analiza la identificación de la problemática, la consistencia de los objetivos con la problemática identificada y la identificación de la población afectada o beneficiada por parte de la implementación del acuerdo. En general el componente de propósito definido se sitúa en la medida de calidad en un estado bajo, próximo a considerarse aceptable con una puntuación promedio de 58, principalmente porque los acuerdos no identifican los afectados por la problemática y los beneficiarios en su implementación.

Como se puede observar en la tabla 3 el ítem que representa mejor resultado, situándose como sobresaliente es el número 1) identificación de la problemática a resolver, con un puntaje promedio de 96, lo cual ha representado una fortaleza en la elaboración de acuerdos municipales, dado que parten con la noción de lo que se pretende resolver.

Los siguientes ítems que pertenecen a este componente no obtuvieron altos resultados, sin embargo, según el enfoque de mejora regulatoria es necesario implementar oportunidades de mejora en estas áreas. El ítem número 2) consistencia de los objetivos con la problemática identificada, obtuvo un puntaje promedio de 40, situándose en la medida de calidad como un resultado bajo, lo cual deja entrever que los acuerdos no poseen claridad en cuanto al tema que están tratando, ni tampoco cuentan con un análisis de impacto sobre aquellos potenciales beneficiarios o población afectada como lo sugiere el ítem 3, el cual obtuvo un puntaje promedio de 37, situándose en la medida de calidad en estado crítico, lo cual es preocupante dado que no se contempla el impacto, ni la cobertura real que conlleva la implementación de estos acuerdos.

El componente de conveniencia jurídica cuenta con tres ítems de chequeo: el primero evalúa si el acuerdo sancionado señala disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática con el propósito de conocer la existencia de normas previas que se han desarrollado alrededor de la misma, lo cual permite evitar duplicidades y disposiciones redundantes en la elaboración de la nueva norma. El segundo ítem de chequeo valora si se justifica la necesidad jurídica de regular la problemática, demostrando a través de la mención de normas aplicables la necesidad oportuna de la reglamentación del nuevo acuerdo.

Por último, el tercer ítem se propone soportar la competencia del Concejo al expedir un nuevo acuerdo, ya que este órgano tiene fijado unos límites en sus atribuciones y competencias, dado que no puede legislar como lo hace el congreso pero si decretar según la ley ordenanzas municipales y el reglamento de la organización interna del municipio, aprobar el plan de desarrollo municipal, el presupuesto municipal, proyectos de los alcaldes y determinar planes de inversión social para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En definitiva, el componente de conveniencia jurídica cuenta con un puntaje sobresaliente en dos de sus tres ítems, en la existencia de disposiciones jurídicas vigentes aplicables sobre la problemática y en la justificación de la necesidad jurídica de regular la misma obteniendo un puntaje promedio de 91 y 86 puntos respectivamente. Sin embargo, el puntaje promedio según la competencia del Concejo en cuanto a la iniciativa del acuerdo fue aceptable con 62 puntos, significa que este es un criterio a mejorar y por lo cual se debe especificar si se tiene la competencia en la problemática a tratar en el diseño de los proyectos de acuerdo. En síntesis, el resultado final del componente de acuerdo a la suma promedio de los puntajes obtenidos de los tres ítems es de 79 puntos, esto dentro de la escala de valoración es considerado satisfactorio.

El componente de diagnóstico y análisis de alternativas está compuesto por 4 ítems, los cuales cumplen la función de proveer información con el propósito de establecer las bases necesarias para la toma de decisiones, de tal modo que las acciones que se han de realizar sean las más eficientes dado el diagnóstico previo proveniente de ellos.

En general los cuatro ítems se encuentran según la medida de calidad en un estado crítico, lo cual ocurre porque se han omitido o dejado de lado el análisis de contexto, la comparación entre alternativas que garantice que la opción a tener en cuenta es la más óptima, así mismo se han dejado a un lado las experiencias exitosas en otras ciudades o países. En este último aspecto cabe resaltar que, de los 331 acuerdos sustanciales analizados en los 17 años, únicamente en 3 acuerdos se hizo uso de este ítem lo cual es representado por el puntaje más bajo de la lista de chequeo.

Las externalidades hacen parte de los denominados fallos del mercado, estos son efectos secundarios buenos (positivas) o malos (negativas). Las soluciones provenientes del gobierno entorno a las externalidades ya sea a nivel nacional o subnacional consisten en acercar la

distribución de recursos a un óptimo social estableciendo las condiciones necesarias mediante emisión normativa para que esto suceda.

Según Gregory Mankiw (2012) “el gobierno responde a las externalidades en una de dos formas: las políticas de orden y control, las cuales regulan directamente el comportamiento y las políticas basadas en el mercado, que ofrecen incentivos para que los particulares responsables de tomar decisiones resuelvan el problema por su cuenta”.

Dicho lo anterior, se hace indispensable que se introduzca un análisis previo de las posibles consecuencias o impactos que pueda llegar a ejercer cierta implementación proveniente de la emisión de una norma. Como se puede observar este ítem fue el que mayor puntaje obtuvo dentro del componente de diagnóstico y análisis de alternativas con un puntaje promedio de 31. A pesar de ello se encuentra según la medida de calidad en un estado crítico, lo cual representa una opción de mejora para los siguientes acuerdos emitidos en años posteriores al presente trabajo.

Con respecto al componente de incentivos/sanciones para cumplimiento y mecanismos de seguimiento, el único ítem de chequeo sobresaliente es la identificación de dependencias responsables de la implementación de un acuerdo con un puntaje promedio de 83 puntos. Es necesario que un acuerdo señale una institución o responsable encargado de su ejecución y dirección dado que permite ejercer seguimiento al cumplimiento de lo propuesto en el acuerdo por el cual fue implementado.

Por el contrario, la identificación de mecanismos de incentivos para dar cumplimiento a la norma y/o sanciones para su incumplimiento dentro de la competencia del Concejo cuenta con un puntaje promedio de 44 puntos considerado en la escala de valoración bajo, lo que significa que

las normas municipales deben mejorar este criterio para que sean alcanzables de forma más eficiente y eficaz sus objetivos.

El ítem más crítico con un promedio de 24 puntos es estrategias de seguimiento y evaluación de los acuerdos, es necesario agregar que es indispensable valorar si la norma contempla acciones para ejercer seguimiento y control en la implementación del acuerdo, de tal manera que se cumplan los objetivos señalados, si esto no es así, las estrategias de seguimiento y evaluación deben permitir una retroalimentación en la identificación del problema, generando nuevos planteamientos que den solución acorde a la coyuntura actual, lo cual garantiza que al transcurrir el tiempo esta se actualice de acuerdo a las necesidades propias de cada contexto.

La suma promedio de los puntajes obtenidos de los tres ítems del componente incentivos/sanciones para cumplimiento y mecanismos de seguimiento es de 50 puntos, lo anterior dentro de la escala de valoración es considerado un resultado bajo.

Finalmente, en cuanto al componente de inclusión y participación ciudadana el resultado final es crítico con 26 puntos en promedio el ítem de mecanismos de consulta ciudadana en la elaboración o en la implementación del acuerdo tiene como finalidad incluir a los ciudadanos en la construcción de acuerdos con el fin de mejorar la gestión pública, esto se especifica en la ley 134 de 1994, la cual establece y regula los mecanismos de la participación del pueblo, los cuales son: la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. El componente restante tiene a consideración el enfoque diferencial frente a poblaciones vulnerables permitiendo la igual de oportunidades.

Tabla 6. Puntaje promedio alcanzado en cada criterio de anticipación de impactos según lista de chequeo por periodo de administración en Bucaramanga.

| Componente | Ítem de chequeo | 2001-2003 | 2004-2007 | 2008-2011 | 2012-2015 | 2016-2017 |
|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Propósito definido | 1. Identificación de la problemática a resolver | 100 | 100 | 96 | 100 | 70 |
| | 2. Consistencia de los objetivos con la problemática identificada | 41 | 37 | 37 | 50 | 57 |
| | 3. Identificación de afectados por la problemática y beneficiarios del proyecto de acuerdo | 39 | 38 | 35 | 38 | 55 |
| Conveniencia jurídica | 4. Existencia de disposiciones jurídicas vigentes aplicables | 86 | 92 | 91 | 98 | 96 |
| | 5. Justificación de la necesidad jurídica de regular la problemática | 72 | 87 | 90 | 96 | 96 |
| | 6. Se soporta si se tiene competencia | 59 | 68 | 60 | 69 | 74 |
| Diagnóstico y análisis de alternativas | 7. Presenta principales cifras, datos estadísticos o estudios de soporte | 14 | 14 | 8 | 14 | 14 |
| | 8. Comparación con otras medidas alternativas que podrían resolver la problemática, comparando sus pro y sus contra o sus costos y beneficios con las | 7 | 13 | 12 | 19 | 17 |
| | 9. Incluye ejemplo de experiencias exitosas en otras ciudades o países | 2 | 2 | 0 | 0 | 4 |
| | 10. Previsión de externalidades positivas o negativas que afecte a sectores o agentes económicos específicos | 25 | 38 | 25 | 37 | 43 |
| Incentivos y sanciones para cumplimiento o mecanismos | 11. Identificación de las dependencias responsables de la implementación | 77 | 79 | 83 | 91 | 100 |
| | 12. Incentivo para el cumplimiento a la norma y/o sanciones para su | 47 | 53 | 45 | 31 | 52 |
| | 13. Estrategias de seguimiento y evaluación | 16 | 19 | 24 | 31 | 43 |
| Inclusión y participación ciudadana | 14. Mecanismos de consulta ciudadana en su elaboración o su implementación | 13 | 11 | 13 | 28 | 26 |
| | 15. Enfoque diferencial frente a poblaciones vulnerables | 27 | 26 | 41 | 39 | 43 |

Nota: Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

Tabla 7. Puntaje alcanzado en cada componente por periodo de administración en Bucaramanga.

| Componente | 2001-2003 | 2004-2007 | 2008-2011 | 2012-2015 | 2016-2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Proposito definido | 60 | 58 | 56 | 63 | 60 |
| Conveniencia jurídica | 72 | 82 | 80 | 88 | 88 |
| Diagnóstico y análisis de alternativas | 12 | 17 | 11 | 17 | 20 |
| Incentivos y sanciones | 46 | 50 | 51 | 51 | 65 |
| Inclusión y participación ciudadana | 20 | 19 | 27 | 33 | 35 |
| Total | 37 | 40 | 38 | 44 | 47 |

Nota: Elaboración propia a partir del uso de la Metodología de análisis de la calidad normativa del programa Bucaramanga Concejo Cómo Vamos.

La siguiente clasificación corresponde al análisis en la estructura de la calidad normativa de los acuerdos municipales en Bucaramanga por periodos de alcaldía y concejo. Se analizaron los periodos de los gobiernos de Honorio Galvis, Fernando Vargas, Luis Francisco Bohórquez y el presente alcalde Rodolfo Hernández; en la tabla 5 y 6 se puede observar el avance o retroceso de la calidad en cada ítem, componente y su puntaje promedio total durante cada periodo, este último aspecto refleja el resultado final respecto a la medida de calidad en la elaboración de los acuerdos, el cual se ha mantenido entre crítico y bajo.

En cuanto al componente de propósito definido, obtiene puntuaciones similares, situándose y oscilando según la medida de calidad entre las categorías de bajo a aceptable, lo cual representa una oportunidad de seguir mejorando en cada aspecto. En la tabla 5 se observa como en los dos últimos periodos hubo un avance significativo en los ítems de consistencia de los objetivos planteados con la problemática identificada y la identificación de afectados y beneficiarios provenientes de la implementación del acuerdo, lo cual en aspecto general del componente sugiere un fortalecimiento en la estructuración y elaboración en este aspecto, caso contrario sucede con el

ítem de la identificación del problema el cual pasó de sobresaliente a satisfactorio, representando una disminución de 30 puntos en el puntaje promedio.

Por otra parte, el componente de conveniencia jurídica cuenta con un puntaje sobresaliente con más de 80 puntos en todos los gobiernos a excepción de la administración de Iván Moreno Rojas, el cual obtuvo un puntaje promedio de 72 puntos, esto se evidencia en la tabla 6. No obstante, el ítem que soporta si el concejo tiene la competencia en cuanto a la iniciativa del acuerdo, se alcanzó un puntaje que oscilaba entre bajo y aceptable en la mayoría de periodos, menos en el presente gobierno de Rodolfo Hernández el cual logró un puntaje satisfactorio. Cabe mencionar que el gobierno de Iván Moreno obtuvo la menor calificación en los tres ítems de este componente jurídico en comparación con los otros gobiernos.

En cuanto al componente de diagnóstico y análisis de alternativas obtiene puntuaciones que se sitúan en la categoría de estado crítico en la estructuración de la norma, es muy poco lo que se ha logrado avanzar respecto a este componente al transcurrir cada periodo, a pesar de tener resultados muy bajos, hay dos ítems que son llamativos, uno por obtener los resultados más bajos y no mostrar alguna señal de mejora, y el otro por ir mostrando un avance significativo al transcurrir los periodos. El primero de ellos es la inclusión de experiencias exitosas en otras ciudades o países con tan solo un puntaje máximo de 4 en los periodos analizados, incluso llegó a ver periodos con puntuación nula. Por otro lado, el ítem de previsión de externalidades positivas o negativas que afecte a sectores o agentes económicos obtuvo los mejores resultados de este componente con una tendencia a mejorar en cada periodo, excepto del 2008 a 2011; el periodo correspondiente al 2016-2017 de este ítem representó el mejor puntaje obtenido de todo el componente situándose según la medida de calidad en la categoría de calidad baja, con un puntaje de 43.

Por otro lado, en el componente de incentivos/sanciones para cumplimiento y mecanismos, los gobiernos de Iván Moreno, Honorio Galvis, Fernando Vargas y Luis Francisco Bohórquez cuentan con un resultado de valoración bajo debido principalmente a que el ítem de chequeo de estrategias de seguimiento y evaluación se encuentra en estado crítico. Además, el puntaje promedio del criterio de incentivos/ sanciones para el cumplimiento de la norma se encuentra en estado bajo entre el año 2001-2011 y cambia a estado crítico en la administración de Luis Francisco Bohórquez.

La administración que mayor puntaje obtuvo en este componente fue la de Rodolfo Hernández, con una medida de calidad aceptable. Lo que impulsó dicho puntaje fue el ítem de chequeo de identificación de las dependencias responsables el cual obtuvo la puntuación máxima, sin embargo, su desempeño fue bajo en los dos siguientes ítems (12 & 13) afectando de este modo su calificación global.

Por último, en el componente de inclusión y participación en el que se encuentran los siguientes dos ítems de chequeo: los mecanismos de consulta ciudadana y el enfoque diferencial frente a poblaciones vulnerables, el resultado según la escala de valoración es crítico en todas las administraciones, aunque ha ido mejorando periodo tras periodo con un bajo crecimiento.

8. Conclusiones

De acuerdo a la aplicación de la metodología se pudo dar respuesta a la pregunta de investigación, ¿En qué medida las normas locales vigentes incorporan elementos que garanticen su adecuada estructuración para dar solución efectiva a los problemas señalados en cada norma orientados a la calidad de vida?

Estos elementos, se categorizaron por componentes e ítems, de este modo se obtuvo una medida de calidad en cada uno de ellos, con el propósito de consolidar las bases necesarias que garanticen una adecuada formulación en los acuerdos municipales. Según los resultados de la aplicabilidad de dicha metodología en la calidad normativa, se deja entrever las fortalezas y debilidades en cada uno de ellos en aspecto general y por periodos administrativos.

En general la elaboración de la norma se haya con una medida de calidad crítica, el componente que representa mejor resultado es la conveniencia jurídica. Por otra parte, sus aspectos críticos se hayan en los componentes de diagnóstico y análisis de alternativas, y en la inclusión y participación ciudadana, lo cual dado el objetivo del presente trabajo es un resultado que permite brindar un bosquejo de acuerdo a la condición en que se encuentran estos elementos básicos que componen una norma de calidad, de este modo y con la información encontrada dar las bases para mejorar en dichos aspectos.

Además, cabe señalar que la adecuada estructuración de la norma en el concejo municipal, no recae únicamente sobre los concejales, sino a su vez las diferentes dependencias o secretarías municipales que traten los diferentes temas correspondientes, de este modo hay un trabajo conjunto y transversal, el cual se fortalece con datos y alternativas suministrados por parte de los agentes involucrados, procurando una mayor calidad en la misma y eficacia en su implementación.

La política de la mejora regulatoria propone que las normas sean eficientes, claras y transparentes. Dicho lo anterior, de acuerdo a la investigación realizada en el municipio de Bucaramanga se pudieron confirmar algunos problemas mencionados en la formulación del presente trabajo, como la no categorización del inventario normativo y la abundante emisión de las normas. En la clasificación de los acuerdos municipales se puede observar que hay una menor proporción de

acuerdos sustanciales, es decir, el hecho de que se expidan una gran cantidad de normas no es razón para afirmar que estas influyan realmente en mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo a los resultados obtenidos se toma como evidencia que la baja calidad de los acuerdos municipales corresponde a un mal planteamiento o falencias en su estructuración. Si se identifica el problema en el acuerdo pero realmente no se demuestra o se sustenta por medio de un diagnóstico la existencia de aquel problema señalado con cifras, datos estadísticos o estudios de soporte, posteriormente no se podría hacer una evaluación de impacto dado que no se conoce específicamente la población objetivo, por lo cual se hace muy difícil monitorear de forma periódica si los resultados obtenidos a partir de las soluciones propuestas en cada acuerdo están siendo eficaces y eficientes para contrarrestar las causas del problema. Así mismo, la falta de la identificación de alternativas demuestra que no se han consultado otras fuentes de información para combatir el problema señalado en el acuerdo.

Adicionalmente, uno de los objetivos planteados del presente trabajo fue identificar los sectores hacía donde se ha priorizado la producción normativa local relacionada con mejorar la calidad de vida, en esta categorización se hallaron 18 sectores, de los cuales quien lidera esta lista con mayor número de acuerdos es el sector de atención a grupos vulnerables. Dicho esto, no se pretende restar mérito e importancia a los demás sectores, pero si se logra reflejar un buen síntoma en cuanto al enfoque social de la administración. Así mismo, en la revisión de las normas se hallaron 51 acuerdos que cuentan con mecanismos de participación ciudadana en la elaboración o implementación de la norma, sin embargo, esto es un aspecto crítico a mejorar dado que no se tiene en cuenta la opinión sobre las necesidades que aquejan a los ciudadanos, es decir, no hay un puente de comunicación sólido entre la administración y la comunidad, por tal razón, las acciones

públicas pueden no tener un efecto notable. Además, los ciudadanos pueden perder interés en proponer soluciones alternativas sobre los diferentes problemas, cabe mencionar que sólo un acuerdo del total es de autoría de un edil.

Con los hallazgos de este trabajo es necesario recomendar mayor inclusión y participación ciudadana en la elaboración o implementación de los acuerdos. Adicionalmente se deben consolidar las bases para una mejor toma de decisiones apoyándose en cifras, datos y la citación de las fuentes de información, como medidas mínimas que garanticen alternativas de análisis.

De igual modo es importante apoyarse en organizaciones no gubernamentales, la academia y otros sectores que puedan aportar para enriquecer los contenidos, la discusión del tema a tratar y estudiar el mejor planteamiento que provea una solución óptima al tema específico.

Como propuesta al Concejo municipal, se resalta la necesidad de atender a una metodología que contemple los criterios evaluados en el presente trabajo, estos son entre otros, hacer una descripción del problema, identificar de forma expresa unos objetivos, justificar la actividad normativa, identificar población afectada, potenciales beneficiarios, etc. Para mejorar la presentación en la estructura del acuerdo municipal con un mayor rigor y a su vez, establecer un diálogo multinivel promoviendo la coordinación regulatoria para evitar la duplicidad de responsabilidades que conllevan a desaprovechar recursos y a duplicar esfuerzos al desconocer las normas existentes.

Además, se pretende incentivar al Concejo Municipal a que realicen una revisión del inventario normativo identificando aquellos acuerdos que tienen el mismo propósito en común para combatir alguna problemática específica y sean recopilados en la creación de una nueva política pública actualizada para que no haya tanta dispersión de las normas y a su vez sean mejor formuladas.

Referencias Bibliográficas

- Betancor, A. (2010). *Regulación; mito y Derecho. desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*. España: Editorial Aranzandi S.A.
- Chérot, J.-Y. (2002). *Derecho público económico*. París: Editorial Económica.
- COFECE. (2016). *Guía para la evaluación de la regulación desde la optica de la competencia*. México.
- Unidad Coordinadora, (2017). *Bucaramanga Concejo Cómo Vamos*. Obtenido de <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>
- DNP. (02 de octubre de 2014). *Función pública*. Obtenido de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/otros/compes_3816
- DNP. (07 de Julio de 2017). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Quienes-somos.aspx>
- Eldowney, J. M. (2009). *Reguladores: Tendencias y perspectivas"*, en *Derecho de la regulación, los servicios públicos y la integración regional*. Bogotá D.C.: L'hARMATTAN.
- Gaviria, S. (2017). *Hacia la implementación del análisis de impacto normativo en colombia*. DNP.
- León, J. (2000). ¿Cuál es el rol del Estado? *REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, AÑO V, N° 15, 3*.
- Mankiw, G. (2012). *Principios de economía 6ta edición*. México D.F.: Cengage Learning Editores.
- MinEducación. (s.f.). Obtenido de Ministerio de educación: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-349957.html>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambios institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (2012). *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones.*
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia, Más allá de la simplificación Administrativa*.
- Perdomo, C. (2014). *Regulación económica: caracterización y control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PRZEWORSKI, A. (1996). *Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal - agente*.

PRZEWORSKI, A., & STOKES, S. (1996). Democracia y responsabilidad. *paper presentado en la Conferencia sobre Democracia y Responsabilidad*. New York University, (26-28 de abril).

Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. New York: Harper & Brothers.

Spiller, P. (1995). *Economía política moderna: Compromisos regulatorios y privatización de servicios públicos*. Cambridge: University Press.

Stiglitz, J. E. (1995). *Economía del sector público*. Barcelona: ANTONI BOSCH.

UnidadCoordinadora. (2017). *Bucaramanga Concejo Cómo Vamos*. Obtenido de <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>