

INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE CONTROL SOCIAL EN LAS PRÁCTICAS
INSTITUCIONALES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LA
EXPERIENCIA DE CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA, A LA LUZ DEL NUEVO
INSTITUCIONALISMO.

ANA CATALINA ALVARADO AGUDELO

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA
BUCARAMANGA
2011

INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE CONTROL SOCIAL EN LAS PRÁCTICAS
INSTITUCIONALES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LA
EXPERIENCIA DE CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA, A LA LUZ DEL NUEVO
INSTITUCIONALISMO.

ANA CATALINA ALVARADO AGUDELO

Proyecto de Grado para optar al título de
ECONOMISTA

Directora: María Teresa Ferreira Sequeda
Profesora Escuela de Economía

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA
BUCARAMANGA

2011

Dedicada a mis padres, quienes con su confianza, su apoyo y su amor incondicional me han permitido vivir mis decisiones

Agradecimientos

A María Teresa Ferreira, a su paciencia y siempre oportuna dirección.

A Héctor Leonardo Vargas, por sus amorosos y lúcidos aportes.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. INSTITUCIONES POLÍTICAS	16
1.1. NEOINSTITUCIONALISMO	16
1.1.1 Neoinstitucionalismo y orden político	20
1. 1.2 Neonstitucionalismo y orden económico	25
1.2. NEOINSTITUCIONALISMO Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS	31
1.2.1 El medio político	31
1.2.2. Organizaciones políticas	36
1.2.2.1Dinámica interna de las organizaciones políticas	39
2. CONTROL SOCIAL	49
2.1 1 REDEFINICIÓN Y REVALORACIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO.	50
2.2 APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONTROL SOCIAL	

Y SU RELACIÓN CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS O LA “RESPONSABILIZACIÓN”.	57
2.2.1 Antecedentes y definición del Control Social en Colombia.	63
3 ANÁLISIS DE CASO: CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS PRÁCTICAS DEL CONCEJO DE BUCARAMANGA	68
3. .1 EL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	68
3.2 CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA	76
3.3 INCIDENCIA DEL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL: <i>CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA, EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.</i>	79
3.3.1 De lo legal a lo real: dinámica interna del Concejo Municipal de Bucaramanga.	79
3.3.2 Incidencia del ejercicio de Concejo Visible en las prácticas del Concejo Municipal de Bucaramanga.	97
4 CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	137

LISTA DE TABLAS

	pág.
TABLA 1. Análisis de entrevistas a concejales 2008-1009	108
TABLA 2. Análisis de entrevistas 2010	120

LISTA DE ANEXOS

	pág.
ANEXO A: ENTREVISTA A CONCEJALES	137
ANEXO B: ENTREVISTA AL GRUPO DE CONCEJO VISIBLE	139

RESUMEN

TÍTULO

INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE CONTROL SOCIAL EN LAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA, A LA LUZ DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO*.

AUTOR

ANA CATALINA ALVARADO AGUDELO**

PALABRAS CLAVE

Neoinstitucionalismo, Economía, Política, Control Social, Responsabilización, Democratización, Concejo.

DESCRIPCIÓN

El presente trabajo, en tanto esfuerzo teórico principalmente, se vale de los aportes teóricos del Neoinstitucionalismo como herramientas de análisis a los ejercicios de Control Social que se ejercen sobre la actividad de las corporaciones públicas.

El primer capítulo aborda la revaloración del tema institucional, como eje central y rasgo común de las diversas corrientes del llamado *Neoinstitucionalismo*, a fin de exponer el modo en que éstas se han constituido en una de las principales herramientas teóricas de análisis de las organizaciones, de los mercados políticos y económicos y de su papel dentro de las instituciones, en cuanto estas son las reglas de juego de una sociedad.

En el segundo capítulo, se aborda el tema del Control Social desde sus fundamentos teóricos, partiendo del vínculo que entre la economía y la política no sólo alimenta el despliegue teórico del Neoinstitucionalismo sino que refleja la evidencia de un contexto contemporáneo que tiende a ampliar el sentido mismo de la democracia. En este marco paralelo, entonces, tienen lugar el auge de los ejercicios de control social, entendidos como una forma de participación ciudadana que le permite a individuos u organizaciones de la sociedad civil, vigilar la gestión pública a fin de propiciar mejores prácticas y el incremento de una cultura de rendición de cuentas y transparencia de su parte.

Por último, el tercer capítulo se constituye en la posibilidad de ofrecer elementos de análisis que permitan comprender un caso específico de Control social sobre una de las corporaciones públicas que más repercusiones tiene sobre los destinos del municipio de Bucaramanga, esto es, la experiencia de *Concejo Visible Bucaramanga* y su veeduría sobre el Concejo Municipal de Bucaramanga.

* Proyecto de Grado.

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

SUMMARY

TITLE

IMPACT OF THE PROCESSES OF SOCIAL CONTROL IN THE INSTITUTIONAL PRACTICE OF PUBLIC CORPORATIONS: AN ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF *CONCEJO VISIBLE* BUCARAMANGA IN THE LIGHT OF NEW INSTITUTIONS*.

AUTHOR

ANA CATALINA ALVARADO AGUDELO**

KEY WORDS

New Institutionalism, Economics, Politics, Social Control, Accountability, Democracy, Council.

DESCRIPTION

This work, as a mainly theoretical effort, uses the contributions of the New Institutionalism as analytical tools on the Social Control exercises exerted on the activities of public corporations.

The first chapter deals with the reevaluation of the institutional issue, as a central and common feature of the so-called New Institutionalism and its various branches, to expose how they've become major theoretical tools for analyzing organizations, political and economic markets and their role within the institutions, as these are the rules of a society.

The second chapter addresses the issue of social control from its theoretical grounds, based on the link between economics and politics that not only feeds the theoretical deployment of the New Institutionalism, but also reflects the evidence of a contemporary context that tends to expand the meaning of democracy itself. In this parallel framework, then, take place the rise of social control exercises, understood as a form of citizen participation that allows individuals and organizations of civil society, monitor the public management in order to promote best practices and to increase a culture of accountability and transparency from their part.

Finally, the third chapter is constituted on the possibility of providing analysis elements in order to understand a specific case of social control over one of the public corporations that have the biggest impact on the destinies of the city of Bucaramanga: this is the experience of *Concejo Visible Bucaramanga* and its oversight on the City Council of Bucaramanga.

* Work degree

** Faculty of Human Sciences. School of Economy. Directress: María Teresa Ferreira Sequeda.

INTRODUCCIÓN

La revaloración del tema institucional, como eje central y rasgo común de las diversas corrientes del llamado *Neoinstitucionalismo*, ha tenido un despliegue muy significativo a partir de la década de los ochenta y se ha constituido en una de las principales herramientas teóricas de análisis de las organizaciones, de los mercados políticos y económicos y de su papel dentro de las instituciones, en cuanto estas son las reglas de juego de una sociedad, o, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”¹.

Así las cosas, el Neoinstitucionalismo convoca a la economía y a la ciencia política en la medida en que introduce en el análisis económico a los costos de transacción, de modo que no sólo atiende al modo en que las instituciones políticas afectan el output económico y el cambio institucional sino, además, en cuanto aplica la teoría y los métodos del Neoinstitucionalismo al estudio de las relaciones políticas.

En este sentido, las "estructuras de gobernabilidad" toman un lugar relevante en el análisis del mercado, en la medida en que ejercen influencia sobre las conductas económicas de los individuos, de modo que son las reglas de juego las que dan estabilidad al orden político-institucional establecido, y restringen los excesos o abusos que asociaciones o acciones individuales puedan cometer en perjuicio de dicho orden.

El vínculo economía-política, así mismo, no sólo responde a una exigencia teórica planteada por el Neoinstitucionalismo, sino que además refleja la evidencia real de un contexto contemporáneo que tiende a ampliar el sentido mismo de la democracia. En este marco paralelo, entonces, tienen lugar el auge de los

¹ NORTH, Douglas C. Para entender el cambio económico. Bogotá: Editorial Norma. 2007.

ejercicios de control social, entendidos como una forma de participación ciudadana que le permite a individuos u organizaciones de la sociedad civil, vigilar la gestión pública a fin de propiciar mejores prácticas y el incremento de una cultura de rendición de cuentas y transparencia de su parte.

El presente trabajo aborda entonces al Control Social, a la luz de los procesos de redefinición de conceptos que lo incluyen, exige transitar primero, en cuanto es también su resultado, el campo de la revaloración del Estado y su reconceptualización, que atraviesa necesariamente el campo de la democracia, el desarrollo y la ciudadanía.

Finalmente, en cuanto este intento se constituye primordialmente en un esfuerzo de profundización teórica de ambas corrientes, desarrollado en los dos primeros capítulos, el tercer capítulo se constituye en la posibilidad de ofrecer elementos de análisis que permitan comprender un caso específico de Control social sobre una de las corporaciones públicas que más repercusiones tiene sobre los destinos del municipio de Bucaramanga.

Hablamos del observatorio de control social *Concejo Visible Bucaramanga*, perteneciente a la Red Nacional de Observatorios a Concejos Municipales que está conformado por diversos programas de control ciudadano sobre los Concejos y concejales en Colombia, y nacido en la Escuela de Economía de la Universidad Industrial de Santander en Diciembre de 2008.

A lo largo de dos años de trabajo constante, el observatorio ha ejercido su labor de veedor sobre el Concejo Municipal de Bucaramanga, corporación pública que tiene enorme influencia en los destinos de la ciudad, en tanto no sólo tiene por función ejercer control político sobre el gobierno municipal sino que, además, tiene atribuciones normativas que le permiten incidir en el marco general en el cual se desarrollan las políticas públicas que repercuten en la condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Así pues, el tercer capítulo ahondará en la dinámica interna de dicha corporación, a la luz de nuestro marco teórico y la exposición de la experiencia de Concejo Visible, a fin de que se hagan evidentes los cambios que en sus prácticas internas puedan estar gestándose en tanto sometido a veeduría, de modo que este estudio de caso refuerce nuestro marco teórico y evidencie la influencia real que este tipo de experiencias puedan tener en el aumento de los grados de desarrollo institucional.

1. INSTITUCIONES POLÍTICAS

1.1 NEOINSTITUCIONALISMO

La importancia otorgada en el campo teórico, al papel de las instituciones en la vida política, ha sufrido cambios marcados a lo largo de los siglos XIX y XX. A propósito de esto, Guy Peters realiza un recorrido histórico en torno a la relevancia que se le ha dado a la pregunta por el papel de las instituciones y su importancia en la vida política. A partir del mismo, podemos resaltar tres momentos fundamentales:

El primero se remonta a los primeros estudios sobre la vida política en la Antigua Grecia, cuya atención se centró en las relaciones entre la naturaleza de las instituciones y el comportamiento de los individuos, de modo que Peters no duda en afirmar que “la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las Instituciones políticas”².

El segundo, el nacimiento del Institucionalismo como disciplina académica a finales del siglo XIX y su decaimiento a partir de mediados del siglo XX, en tanto dejó de considerársele pertinente frente a las motivaciones de las Ciencias Sociales. Por último, la década de los ochenta, cuando con el aporte teórico de James March y Johan Olsen, el análisis de las Instituciones como raíz y foco de atención relevante en la ciencia política, retomó su lugar de mano de un nuevo movimiento teórico que ellos mismos denominaron “Neoinstitucionalismo”.

Cabe resaltar, con César Yáñez³, que aunque pueda hacerse un seguimiento a la importancia del tema institucional, no puede asegurarse un desarrollo lineal o un vínculo estricto entre las corrientes consideradas como “antecedentes teóricos”. Sin

² PETERS, Guy. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999. p 13.

³ YÁÑEZ, César. Antecedentes y aporte del Neoinstitucionalismo económico.[on line] En: Colección de papers; Paper No. 44. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en internet: www.bdp.org.ar/.../Yañez,%20Cesar%3B%20Antecedentes%20y%20Aportes.doc

embargo, es posible encontrar en aquellas corrientes teóricas la semilla de ideas fundamentales del Neoinstitucionalismo actual en sus diversas vertientes.

Dentro de estos se cuenta, por una parte, el historicismo alemán de finales del siglo XIX y principios del XX. Nacido en “La escuela histórica alemana de economía” tuvo como principal representante a Gustav von Schmoller (1838-1917), autor del *Compendio de teoría económica general*.

Afirmaban que el ejercicio de la libertad humana impedía pronosticar el comportamiento económico de las personas, con lo que ya podemos ver distancia con la idea neoclásica de un individuo racional que calcula independientemente según su nivel de utilidad.

Conforme con esto, la idea más influyente en el pensamiento Neoinstitucionalista es aquella que viene de mano de la reivindicación de la Nación en cuanto entienden que la racionalidad económica está influenciada por aspectos políticos, esto es, que la economía no se explica por sí misma sino en función de intereses colectivos representados por la nación. Conforme con esto, concluían que no podía conocerse la economía de un territorio sin conocer las particularidades históricas del mismo.

Por otra parte, el institucionalismo norteamericano de principios de siglo XX recoge algunas de estas ideas, sin declararse su continuadora, y formula una teoría institucionalista que toma su propio rumbo pese al predominio de la teoría neoclásica, la figura innovadora de Keynes y el marxismo.

Su principal figura fue Thorstein Veblen. Para los institucionalistas norteamericanos, la economía era concebida como la "ciencia del aprovisionamiento social", y en esa medida se alejaba del enfoque individualista

neoclásico. Además, tal y como expone Yañez⁴, proponía una teoría más dinámica de la economía que comprendiera el proceso histórico.

Así las cosas, por una parte, aquello que resurge claramente en las Ciencias Sociales durante la década de los ochenta, es propiamente el *tema institucional* y junto con éste algunas visiones de corrientes precedentes que habían perdido importancia en el campo político y económico, como alternativa a las dos corrientes que habían tomado su lugar de manera exclusiva, esto es, la Teoría de Elección Racional y el Conductismo. Por otra, este resurgimiento implicó el inicio de un proceso de superación de aquella separación que, vía especialización de las ciencias sociales, terminó de gestarse en la segunda mitad del siglo XIX e implicó, de manera muy marcada, la distancia entre economía y política, que pareció terminar con la llamada economía política que caracterizó a la disciplina en sus orígenes. Por tanto, su retorno al centro del análisis evidencia la conexión recuperada de ambas disciplinas.

De este modo, Peters resalta que aquella tendencia a separar el análisis político de sus raíces culturales y socioeconómicas, predominante en las décadas previas al rescate del tema institucional, amenazaban con reducirlo a una como compilación de elecciones autónomas tomadas por actores políticos relevantes⁵. Una vez la mirada vuelve a fijarse en la influencia de las instituciones, distintas corrientes se abren espacio aprovechando, en algunos casos, los aportes de la Elección racional en términos de sus alcances en el terreno siempre difícil del comportamiento humano, sin perder de vista la importancia de las acciones colectivas y su influencia sobre el comportamiento individual.

Es así como, nacido y vuelto a nacer en el campo político, el Neonstitucionalismo se abre paso en las ciencias sociales en vertientes que combinan la economía y el derecho, la teoría de la información, y una de corte histórico-económica encabezada por Douglas North.

⁴ Ibid., p. 2-3.

⁵ PETERS. Op.cit. Capítulo 1.

Así las cosas, North abre su libro *Para entender el cambio económico*, anunciando la necesidad de que exista un marco básico que integre el análisis institucional en la Economía política y la Historia económica, en cuanto afirma que las instituciones limitan y promueven el desempeño de las economías.

Integrar el análisis institucional, por su parte, implica atender, en orden a la definición que hace North de *institución*, a “las reglas de juego de una sociedad, o, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”⁶. Es así como puede notarse, nada más desde esta definición, que en este análisis, factores como la incertidumbre y los incentivos sobre las elecciones se relacionan directamente con las instituciones.

Peters resalta, así mismo, criterios comunes e indispensables en la definición de institución, entre las diversas corrientes que componen el Neoinstitucionalismo, tales como:

1. Una institución es un rasgo estructural de una sociedad y/o la forma de gobierno. Puede ser formal, como las legislaturas o las organizaciones, o informal, como el conjunto de normas compartidas; es decir, trasciende al individuo e implica a un grupo que comparte cierto conjunto de interacciones pautadas.
2. Presenta cierta estabilidad a lo largo del tiempo.
3. Afecta el comportamiento individual (lo restringe e incentiva formal o informalmente)
4. Existe un sentido de valores compartidos entre sus miembros. (Ver: PETERS, p.37-37)

⁶ NORTH, Op.cit.

1.1.1 Neoinstitucionalismo y orden político

La definición de la vida política desde el institucionalismo no se reduce al sector público, sino que implica una compleja interacción de símbolos, valores y aspectos emotivos que ligan estrechamente a las colectividades políticas con su entorno socioeconómico⁷.

En este sentido, la gran parte de los teóricos del Neoinstitucionalismo se alejan de la utilización del conductismo como método de comprensión del comportamiento individual y colectivo, y en su lugar, se valen de una psicología más pragmática y experimental.

Kalmanovitz acota entonces, una consideración de Williamson según la cual, el Neoinstitucionalismo trabaja en dos niveles: “uno macro, constituido por el medio institucional o las reglas de juego que constriñen las acciones de los agentes y las encausa, y un nivel micro, en el que se dan las instituciones de gobierno sobre los agentes económicos, como son los mercados, los cuasi-mercados y las estructuras jerárquicas de contratación (empresas y burocracias públicas)”⁸.

Este camino de análisis institucional, por tanto, nos recuerda aquellos orígenes de la ciencia económica, más política, que fue disolviendo sus nexos con la política, luego del proceso de especialización que produjo la separación de las distintas ciencias sociales desde finales del siglo XVIII, y de manera más contundente, después de la segunda mitad del siglo XIX, como resaltan Gonzalo Caballero y Xose Carlos Arias, en su trabajo titulado: *Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción*.

La separación de la teoría económica y la teoría política, pese a sus múltiples similitudes tuvo consecuencias en ambos campos, en la medida en que la teoría económica avanzó en términos de sus fundamentos metodológicos, que se armó

⁷ PETERS. Op.cit. p. 35

⁸ KALMANOVITZ, Salomón. El Neoinstitucionalismo como escuela. [on line] En: Revista de economía institucional. Vol. 5. No. 9. Disponible en internet: <http://ideas.repec.org/s/rei/ecoins1.html>

con la revolución marginalista -cuna de la teoría neoclásica- de un método dotado de modelos formales y contrastes empíricos basados en métodos estadísticos y econométricos.

Por su parte, la teoría política no avanzó al mismo ritmo en términos metodológicos y en su grado de formalización. Así las cosas, luego de la segunda guerra mundial y tomando elementos de la economía y la psicología, se introducen elementos como el conductismo y la teoría de elección racional, tomando ésta última mayor protagonismo con el paso del tiempo.

El despliegue de la elección racional en el campo político, llama entonces la atención de los economistas sobre el medio político y su influencia en el medio económico, en cuyo núcleo primaba la visión del político benévolo que buscaba maximizar la función de bienestar social venida de Bergson y Samuelson. En este sentido, esta imagen de político le dejaba, aparentemente, de manera bastante simple y eficiente y guiado por su tendencia benévola, la función de intervenir solamente para corregir, las posibles fallas del mercado, en la medida en que empiezan a contemplarse como posibles.

Bajo el predominio de la teoría neoclásica, el retorno de la mirada al espacio político se instituyó en la llamada *Public Choice*. A partir de ésta, se formuló el concepto de “mercado político” en el que interviene, acorde a sus posturas en la teoría económica, un individuo enteramente racional.

En este sentido, el hombre político, vía elección racional, puede llegar a considerarse como un individuo que, en cuanto sujeto a sus fines de maximización, puede producir “fallas de Estado” en la medida en que se comporte como un maximizador de votos y de partidas presupuestarias, mientras que el votante aparezca como maximizador de su beneficio personal⁹.

⁹ CABALLERO, Gonzalo; ARIAS, Xosé. Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción. En: Revista Española de Ciencia Política. Abril de 2003. No. 8. Ver: p. 133.

Así las cosas, sólo hasta las últimas décadas del siglo XX, como mencionamos en el aparte anterior, el resurgimiento del tema institucional en el campo político y económico, implica así mismo el resurgimiento de fundamentos teóricos y metodológicos de la economía política de mano del Nuevoinstitucionalismo.

Los autores atrás mencionados, aunque resaltan la importancia teórica de la *Public Choice*, resaltan sus falencias empíricas, superadas en gran medida por la introducción del análisis político de los costes de transacción impulsado por el Neoinstitucionalismo.

De este modo, el punto de relación entre la economía y la política supera la toma de elementos que significó la *Public Choice*, para convertirse en una teoría bidireccional que encontró su punto de encuentro en el análisis político de los costes de transacción.

Esta visión, además, formula la integración de las ciencias sociales que estuvo en la base de la economía política, en lugar de ese imperio de lo económico que de algún modo sugirió la economía neoclásica y que además, implicó sus limitaciones prácticas. La visión institucional, por su parte, propone modelos de comportamiento más complejos, inmersos a su vez en modelos político-económicos institucionalmente ricos¹⁰.

Es por esta vía, entonces, como el Neoinstitucionalismo de vertiente histórica de North, y aquello que lo ha posicionado en un lugar preponderante dentro de la economía, acerca el análisis económico y político en la medida en que atiende a la incidencia de lo político en lo económico. Esto es, el análisis de los costos de transar liga nuevamente a la economía con la política en cuanto, no sólo atiende al modo en que las instituciones políticas afectan el output económico y el cambio

¹⁰ Ibid., Ver: p.138

institucional sino, además, en cuanto aplica la teoría y los métodos del Neoinstitucionalismo al estudio de las relaciones políticas¹¹.

En este sentido, las "estructuras de gobernabilidad" toman un lugar relevante en el análisis del mercado, en la medida en que ejercen influencia sobre las conductas económicas de los individuos, de modo que las reglas de juego, como hemos definido a las instituciones, dan estabilidad al orden político-institucional establecido, y restringen los excesos o abusos que asociaciones o acciones individuales puedan cometer en perjuicio de dicho orden.

Así las cosas, la pregunta por el orden y el desorden en una sociedad, y por tanto, en los denominados mercados político y económico, resulta crucial. Es decir, en la medida en que asumir la existencia de costos de transacción que superan el aspecto meramente económico, y la premisa de que las instituciones son determinantes tanto en el nivel de esos costos como en el nivel de incertidumbre de los agentes políticos y económicos, implica que el orden y el desorden son parte fundamental del análisis neoinstitucional. North afirma que incluirlos ha sido una tarea pendiente dentro de la teoría económica, en cuanto, tanto las fuentes del orden como sus posibilidades de supervivencia son uno de los mayores problemas en un contexto global caracterizado por cambios dinámicos.

En este sentido, hablar de desarrollo institucional ha de significar un grado de orden político del que se derivará también la posibilidad de orden económico, en tanto el primero garantiza la reducción de la incertidumbre de los individuos frente al futuro e impone un conjunto de mecanismos que hacen viable el funcionamiento del mercado. Esta conexión se asegura a partir de ciertas características básicas del orden tal y como las resalta North:

[Los] sistemas de orden tienen, idealmente, las siguientes características:

¹¹ Ibid.,p. Ver: 144.

1. Una matriz institucional que produce una serie de organizaciones y establece un conjunto de derechos y privilegios;
2. Una estructura estable de relaciones de intercambio en los mercados políticos y económico;
3. Una estructura subyacente que permite al Estado suscribir un compromiso convincente con una serie de reglas políticas y mecanismos de imposición que protegen las organizaciones y las relaciones de intercambio, y
4. Una actitud de conformidad como consecuencia de alguna mezcla de internalización de normas e imposición coercitiva¹².

Teniendo en cuenta lo expuesto, es lógico que North explique la diferencia entre países en términos de desarrollo económico, en función de la calidad de sus instituciones y, por ende, la de sus políticas públicas, de modo que los países no producen según la dotación de recursos, tal como afirma la teoría neoclásica, sino según las restricciones y posibilidades que sus políticas públicas e instituciones imponen, en cuanto éstas no se amoldarán al mercado.

Conforme con lo ya expuesto, podemos afirmar con Yáñez que:

(...) el esfuerzo de una sociedad que quiere mejorar sus rendimientos económicos, entonces, se puede orientar a reducir la incertidumbre económica mediante un más elevado desarrollo institucional que rebaje los costos de transacción, y/o orientarse hacia mejoras de productividad mediante avances tecnológicos. Eso sí, éstos últimos deberán ser acordes con el nivel de desarrollo institucional para poder aprovechar todas sus virtudes y potencialidades de crecimiento¹³. (YÁÑEZ, 2003 p. 6)

¹² NORTH. Op.cit. p. 154.

¹³ YÁÑEZ. Op.cit. p. 6.

1.1.2 Neoinstitucionalismo y orden económico

En este punto, puede notarse cómo el análisis neoinstitucionalista empieza a mostrar el viraje respecto a la teoría neoclásica, a cuenta del reconocimiento de agentes económicos no individualistas, como los estados, las empresas y los partidos políticos. En este orden de ideas, un individuo no puede regirse exclusivamente por su conducta racional maximizadora en cuanto sujeto a diferentes instituciones que ejercen influencia sobre sus preferencias y limitan los alcances de su racionalidad.

Así mismo, implica atender a los factores que hacen posible la operatividad del mercado, atribuyéndole a éste no solo fallas sino influencia de parte de diferentes instituciones. En palabras de José Ayala:

(...) las instituciones pueden ser eficientes o no para generar un sistema de incentivos o desincentivos económicos y extraeconómicos, para que los individuos se involucren en procesos de intercambio socioeconómicos complejos (...) porque las instituciones (formales e informales) definen el marco de restricciones legales y extralegales (económicas, sociales, culturales, etc.) en medio del cual los individuos actúan, se organizan e intercambian¹⁴

Ayala resalta, además, un compendio de cuatro aspectos sociales y económicos que se comprenden con mayor profundidad a partir del análisis institucional:

1. Las fricciones sociales y los costos distributivos.
2. Las relaciones entre los cambios en los precios relativos y los cambios en las instituciones. Además, permite buscar cuáles son las implicaciones en los comportamientos del individuo y los grupos, en términos de sus elecciones.

¹⁴ AYALA, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. p. 350.

3. Las elecciones racionales de los individuos y los grupos en cuanto restringidas por las instituciones.

4. El papel del Estado: el mercado no se regula solo y precisa del Estado para corregir sus fallas, y así mismo, para entender la necesidad de otras instituciones que corrijan las posibles fallas de este último.

De acuerdo con lo que hemos resaltado, el análisis institucional toca tan profundamente las posibilidades de comprensión de la sociedad y de su relación con la economía que las relaciones entre el orden institucional y el desarrollo económico parecen inevitables.

Las teorías que conforman el Neoinstitucionalismo, dan cuenta de la influencia de las reglas de juego sobre el comportamiento de los agentes en una sociedad y, por ello, resultan fundamentales para explicar su desempeño económico. En ese sentido, como ya dijimos, introducen a las instituciones en el análisis y exigen un distanciamiento de los postulados básicos de la teoría neoclásica: “maximización de una utilidad, racionalidad en la escogencia, escala de valores establecida, información perfecta, competencia adecuada y, por lo tanto, clarificación de los mercados”¹⁵

En su ensayo *El Neoinstitucionalismo como escuela*, Salomón Kalmanovitz hace un seguimiento del nacimiento de esta postura y se pregunta si representa o no un cambio de paradigma dentro de la teoría económica, más allá de su distanciamiento de la postura neoclásica.

Con respecto a la pregunta, Kalmanovitz nos recuerda que la definición que hace Khun de “paradigma” en tanto: “teoría completa que guía la labor de investigación”, no se aplica en rigor al Neoinstitucionalismo, más cuando él mismo ha clasificado a la economía como una ciencia “pre-paradigmática”, porque no posee un cuerpo básico orientador de la disciplina como sí lo tienen las llamadas “ciencias duras”.

¹⁵ KALMANOVITZ. Op.cit., p. 1.

En este sentido, la distancia entre el Neoinstitucionalismo y la teoría neoclásica, considerados ahora como programas de investigación dentro de la ciencia económica, muestra sus diferencias en cuanto se considera que éstos tienen dos componentes: un *núcleo duro* invariable y su *cinturón protector* variable. Modificarlo implicaría, entonces, un reajuste del cinturón protector, pero una alteración de los elementos del núcleo representa un salto a un nuevo programa de investigación (paradigma). En este sentido, afirma Kalmanovitz:

La estabilidad de las preferencias, la elección racional y las estructuras de equilibrio constituyen el núcleo duro del paradigma microeconómico que ha sido el programa de investigación dominante en economía durante todo el siglo (...) El cinturón protector estaría constituido por las restricciones iniciales que enfrenta el agente, la información que poseen los agentes y el tipo de interacción a que se ven sometidos. Es en este plano que el neo-institucionalismo plantea divergencias con la microeconomía neoclásica porque incorpora costos de información, costos de transacción y las restricciones de los derechos de propiedad¹⁶.

Cabe resaltar que, aunque nos interesa aquí mostrar la importancia y la diferencia teórica que ha aportado el Neoinstitucionalismo en la teoría económica, el contraste que hemos establecido con la teoría neoclásica no implica, primero, que la primera se desligue radicalmente de la segunda, ni tampoco, que la segunda haya existido estrictamente como paradigma de la economía.

Como ya se dijo, la ciencia económica no es propiamente paradigmática, de modo que frente a ese protagonismo neoclásico pueden reconocerse otras posturas, en algunos casos opuestas, como la tradición keynesiana o los pragmáticos más cercanos al análisis econométricos y estadístico, entre otras más, que convierten a la profesión en una actividad ecléctica en la que se van combinando o dejando de lado aquellas teorías que componen el estudio económico.

¹⁶ *Ibd.*, p.2.

En el caso del denominado Neoinstitucionalismo económico, puede ubicarse a Ronald Coase como su fundador en cuanto fue quien introdujo el concepto de “costos de transacción”, que luego sirvió de terreno para desarrollar una teoría de fuerte influencia en el campo económico. Los nombres más relevantes de quienes desarrollaron de esta teoría son: Armen Alchian, Oliver Williamson y Douglass North, siendo éste último quien ocupa uno de los lugares más relevantes dentro de la teoría económica.

Todos comparten, tal y como afirma Yañez, el principio enunciado por Coase según el cual:

En toda actividad productiva o de distribución económica son determinantes los factores que permiten la operatividad del mercado. Es decir, que en la realidad económica, en los mercados realmente existentes, donde actúan las empresas, los gobiernos, los consumidores particulares, son tan importantes los niveles de desarrollo tecnológico como los costes de transacción, a la hora de explicar los resultados económicos¹⁷.

Los costos de transacción son, de acuerdo con North, la suma de costos requeridos para llevar a cabo una transacción, es decir, son los recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad.

Nos interesa profundizar en el aporte de Douglas North, para quien el Neoinstitucionalismo aparece como la posibilidad de construir una teoría dinámica que amplíe la mirada neoclásica y formule una verdadera historia económica.

En este orden, el cambio histórico, según lo entendió Marx, en función de la relación entre fuerzas productivas y las relaciones sociales, tiene por fuente el cambio institucional. Sin embargo, el análisis de North elimina el matiz moral que invita a calificar a unos agentes de “buenos” y a otros de “malos”, esto es, aquello que llevó al Marxismo a solucionar la pregunta por la acción colectiva en los grupos humanos con el ideal del comunismo como camino a seguir, mientras que North se

¹⁷ YAÑEZ. Op.cit.,p.3.

preocupa no por a dónde va la humanidad, sino por qué incentivos tienen los grupos humanos para ir en una u otra dirección.

Desarrollando entonces los llamados “costos de transacción”, introduce el concepto de “racionalidad individual imperfecta” para señalar los numerosos casos en que las personas no pueden regirse exclusivamente por la racionalidad del máximo beneficio, en cuanto no cuentan con toda la información del mercado, o tienen constricciones mentales fruto de su historia y las influencias culturales recibidas.

De este modo, ratifica la distancia que ya hemos mencionado con la teoría neoclásica, en términos de la definición del individuo racional que toma sus elecciones basándose en un criterio de utilidad, y que en el momento de introducir las instituciones en el análisis reconoce no sólo su influencia sobre esas acciones, sino las limitaciones en la información con las que se encuentra un individuo elector.

La influencia que ejercen las instituciones sobre las decisiones de los individuos implica entonces, que un ambiente institucional propicio permite al individuo tomar decisiones económicas óptimas. Además, son una de las causas, justamente, de los costos de transacción, en cuanto se consideran problemas de información asimétrica el riesgo moral, el coste de acción colectiva o el cumplimiento.

El nivel de costes de transacción dependerá, por tanto, no sólo de las características propias de cada transacción sino del entorno institucional, que, en cuanto “reglas de juego” de cada sociedad, determinará el coste de realizar transacciones¹⁸.

En este sentido, el análisis nos lleva a reconocer que el mercado -como espacio institucional en el que se producen los intercambios- implica un esfuerzo económico de los agentes que puede reducirse, en la medida en que el orden

¹⁸ NORTH, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Mexico: Fondo de Cultura Económica. 1993., p.

institucional lo permita. En otras palabras, los costos de transacción expresan también el nivel de fricción económica y de desorden institucional.

Así pues, depende de las condiciones políticas e institucionales en general, que se genere un excedente social que pueda ser destinado a la inversión, a fin de que se procure desarrollo económico. De este modo, el análisis de los *costos de transacción*, aplicado al análisis histórico, permite observar con detenimiento lo que Marx denominó superestructura social, además de calcular todos aquellos costos ocultos de transar: información, seguridad, legalidad, confianza y garantías¹⁹.

Hablar por tanto, de orden político y orden económico es expresar dos caras de una misma moneda, estas es, la del desarrollo institucional, que asegura evadir las condiciones más nefastas del desorden, esto es, un espacio regido por la incertidumbre en el que “los derechos y privilegios de los individuos y las organizaciones están a disposición de quien quiera apoderarse de ellos, lo cual implica la fractura de las relaciones de intercambio existentes en los mercados políticos y económicos”²⁰.

En este orden, Eduardo Weisner afirma que el cambio social, económico y político, comprende lo que se ha dado en llamar el *cambio institucional*, y su comprensión unificada ha ido fortaleciendo consensos teóricos con el desarrollo de la Escuela Neoinstitucional. Aquellos consensos los resume Weisner en tres visiones preponderantes dentro de las ciencias sociales:

- a. El progreso económico y social depende más de factores institucionales, políticos e históricos que de la dotación inicial de recursos naturales, de factores externos o del ciclo económico.
- b. Las "restricciones de economía política" terminan teniendo más poder real sobre la efectividad de las políticas públicas y sobre las "decisiones colectivas" que la argumentación normativa, teórica o técnica.

¹⁹ KALMANOVITZ. Op.cit., p. 8

²⁰ NORTH, Op.cit. p. 154

c.El desarrollo económico y social es más endógeno que exógeno y responde, principalmente, a las formas como ciertas inversiones estratégicas y ciertas estructuras de gobierno afectan, a través de externalidades, la productividad y la competitividad de largo plazo de una sociedad²¹. (WEISNER, p. 2)

1. 2 NEOINSTITUCIONALISMO Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

1.2.1 El medio político

El origen de la ciencia política puede rastrearse, según afirma Guy Peters, en el estudio de las Instituciones, en cuanto entender el mundo de la política y el gobierno supera aquello que el campo de la conducta individual pueda ofrecer.

Este interés puede encontrarse en la idea común en el análisis político en la antigua Grecia, según la cual el interés por definir aquello que debe poseer un gobernante recae en la concepción de que el hombre individualmente es vulnerable y debe ser orientado hacia propósitos colectivos.

A pesar de estos orígenes de la preocupación política, la llamada “ciencia política”, definida por Isaiah Berlin como “la ciencia de las relaciones de los seres humanos entre sí y con su medio ambiente”, nace a formalmente a finales del siglo XIX como disciplina académica que cubre temas centrales como el marco institucional idóneo dados los objetivos de los sistemas políticos, o el Estado. Más allá de hacer teoría, Peters resalta que la ciencia política buscaba en sus orígenes como disciplina, elaborar análisis social.

Uno de los temas cruciales abordados bajo este interés por la vida política, es aquel que pregunta por las características de un buen político, esto es, por las

²¹ WEISNER, Eduardo. Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo. Proyecto CEPAL, GTS. Ver: p. 2.

condiciones que pueden hacer que alguien sea o no competente para ejercer la política.

A propósito de esto, Isaiah Berlin elabora un ensayo titulado *El juicio político*, el cual rodea el tema de la *ciencia política* a partir del modo en que se han pensado aquellas condiciones ideales del político.

Berlin resalta en un principio, cómo la euforia optimista experimentada durante los siglos XVIII y XIX con el surgimiento y desarrollo de las ciencias naturales, impulsó de parte de los deterministas científicos, la tesis según la cual, siguiendo los procedimientos experimentales de aquellas, podría conocerse lo que ellos denominaron como *mecánica social*. Sus instrumentos, sin embargo, pasaron en el tiempo demostrando inutilidad real frente a la complejidad de su objeto de estudio.

En vía al mismo propósito de desentrañar el comportamiento humano y sus relaciones, esto es, la política, y siguiendo ahora el espejo de las nacientes ciencias de la vida, pensadores menos ambiciosos, a juicio de Berlin, postularon la idea de que la sociedad puede comprenderse elaborando una especie de “anatomía social”.

De este modo, aquel juicio político en el que se ponía en cuestión la idea de progreso sólo podría devenir de un desconocimiento de las leyes naturales que hacen de la sociedad no un mecanismo sino un organismo. Sin éxito demostrado, explicaron el comportamiento humano en términos de educación, el ambiente natural y juegos calculables de pasión y deseos.

En esa misma ruta, aparecen tanto profetas como pensadores calificados por Berlin como dogmáticos, dentro de los que se cuentan Carlos Marx y Hegel, quienes desde su sistema de pensamiento apuntaban a la existencia de un modelo único universal que, de haberse conocido, habría evitado muchos errores a los hombres de Estado y muchos males a la humanidad.

Así mismo, el campo de la sociología ofrecía una postura optimista, en la que se afirmaba que los hombres que habían hecho grades papeles, no podrían haber seguido parámetros de sagacidad e intuición sino que sus acciones debían poder reducirse a una ciencia exacta, por principios naturales o metafísicos.

Bajo estos preceptos, se constituyeron en cabeza de Herbert Spencer las llamadas ciencias de la estática y las dinámicas sociales. En este campo académico ya se empezaba a construir formalmente lo que puede llamarse “el arte del gobierno”, que como tal, se constituye en algo enseñable que podrían aplicar ingenieros sociales.

Estas tesis, sin embargo, no resultaron muy significativas en cuanto formulaban cuestiones que la historia ya había evidenciado claramente, como por ejemplo, aquella que formulaba que después de casi toda revolución venía una reacción²².

Las llamadas leyes de la historia, además, en lugar de servir para preparar realmente una fórmula de buen gobierno, fueron usadas por grades tiranos como Stalin, Lenin o Hitler, quienes justificaron a partir de las mismas, los horrores de sus regímenes y más bien trastocaron aquellos cimientos de orden que la historia había sembrado en Europa con hechos como la Revolución Francesa.

Por otra parte, Berlin aclara que si el propósito era construir una ciencia verdadera, ésta debería no sólo ordenar el pasado sino predecir el futuro.

A partir de este breve recorrido, Berlin replantea la pregunta con la que inició: ¿Puede enseñarse la ciencia política? ¿Qué método adoptar entonces? La respuesta supera entonces la idea de que la ciencia política pueda asumirse metódicamente si la experiencia ha demostrado, por una parte, que es difícil establecer axiomas que permitan optar por el método deductivo; por otra, que la cantidad de información desborda las posibilidades de hacerlo mediante el método

²² BERLIN, Isaiah. El juicio político. [on line] En: Revista de economía Institucional. Segundo semestre. No. 005. 2001. Ver: p. 112.

inductivo o, por último, que el método hipotético deductivo también resulta difícil de aplicar a la complejidad humana.

Así las cosas, Berlin concluye: “Es obvio que lo que importa es entender la situación en su plena singularidad; los individuos, el acontecimiento y los peligros particulares, las esperanzas y temores concretos que intervienen activamente en un lugar determinado y en un momento determinado”²³ En este sentido, es también capacidad del buen político identificar, gracias a su habilidad y no a determinado entrenamiento, aquella combinación única de características que constituyen cada situación particular que enfrenta.

Esta definición abierta nos recuerda aquellas bases teóricas y metodológicas de las corrientes neoinstitucionalistas que hemos mencionado, en cuanto estiman, las particularidades de cada sociedad, de modo que podamos pensar así mismo, en rescatar en el aparte dedicado a la dinámica interna de las organizaciones políticas, la capacidad igualmente intuitiva y atenta a las particularidades de las situaciones y los contextos a la hora de hacer análisis de una organización política desde un marco académico. En palabras de Weisner: “La escuela neoinstitucional se concentra en el "caso específico" y en sus circunstancias históricas y situacionales. El modelo no se construye de arriba hacia abajo, como el modelo neoclásico, sino de abajo hacia arriba. Del caso particular al caso general”²⁴

De modo que el Neoinstitucionalismo, más que como ciencia política, como corriente dinámica en la que convergen diferentes disciplinas dentro de las ciencias sociales, puede definir de manera más clara su método en la medida de que su objetivo no es tan elevado como el que habría de constituir el desvelamiento del comportamiento humano y sus relaciones. Más bien, como se ha dicho en varias ocasiones, su postura y su visión implican superar la idea de comprender de manera inacabada el comportamiento humano y más bien dar por hecho

²³ Ibid., p. 113.

²⁴ WEISNER. Op. Cit. p. 9

justamente su complejidad y la necesidad de tomarla en cuenta. Esta evolución se expresa, por ejemplo, en el paso de la elección racional al análisis de la racionalidad limitada.

Así las cosas, ya no se habla de modelos abstractos sino de una postura atenta a la historia y evolución de las instituciones y sus particularidades, que define su método, tal como expone Weisner, desde el enfoque inductivo, en la medida en que los "experimentos" juegan un papel primordial o a lo que se podría llamar "la verificación empírica de las hipótesis abstractas.

Es así como, si bien Berlin descarta la posibilidad de atender a un método particular para elaborar de manera acertada un juicio político, ofrece la posibilidad de dejar de lado los preceptos morales o prácticos que deben acompañar a un buen político, para definir sus posibilidades y habilidades en la medida en que se define, así mismo, la complejidad del medio político, equiparable en profundidad con el de la ética.

Bajo esta certeza, Berlin afirma que no existe como tal una "ciencia política" en tanto se espera precisión y mecanización donde no puede encontrarse, esto es, en la esfera de las relaciones humanas.

Un buen juicio político, por tanto, deberá nutrirse de un conocimiento semi-instintivo de las profundidades que el medio político implica, es decir, de un conocimiento de las múltiples y variadas conexiones en la vida social e individual.

1.2.2. Organizaciones políticas

Retomemos: El camino entre la economía y la política ha estrechado sus vínculos bajo la visión de teorías como el Neoinstitucionalismo, mucho más abarcante de las condiciones complejas de la sociedad que aquellas que consideran como foco de atención al mercado, como institución autónoma e independiente. Así pues, el Neoinstitucionalismo procura ampliar la comprensión del comportamiento humano y

sus agrupaciones, de manera que resulte inseparable el análisis de las decisiones individuales y el de la naturaleza de las instituciones.

Así las cosas, no sólo el individuo está sujeto e influido por las instituciones, sino que, a su vez, el marco institucional se ve reflejado en las diferentes organizaciones que, dentro del marco institucional, nacen y evolucionan al tiempo que actúan como agentes de futuros cambios institucionales. Por organismos u organizaciones entendemos, de nuevo con North: cuerpos políticos, económicos y sociales.

Esta distinción entre *instituciones* y *organizaciones* permite definir aún mejor las limitaciones que la vida social impone a los individuos que toman decisiones dentro del mercado. Las organizaciones representan la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico.

En este sentido, es preciso considerar, además de las reglas de juego que se van institucionalizando en una sociedad en distintas esferas, el modo en que los individuos acceden a metas colectivas.

Los planteamientos sobre el origen de las instituciones son diversos dentro del Neoinstitucionalismo; es más factible acordar sobre las motivaciones que llevan a los individuos a trazar metas colectivas y los factores del cambio institucional, centrado como dijimos, desde North, en la relación de interdependencia entre instituciones y organizaciones. Es evidente que los individuos quieren instituciones que produzcan los mejores resultados sociales para ellos, pero también, que en toda acción colectiva habrán costos que alguien terminará pagando²⁵.

En este sentido, la teoría de acción colectiva postulada por Olson, indica que los individuos requieren mecanismos de coerción muy fuertes para organizarse en pro de alcanzar intereses individuales o de grupo. En ese orden, es el Estado el que se

²⁵ AYALA. Op. cit., p. 364.

constituye en la tercera fuerza por encima de los grupos sociales y asume la función coercitiva. Esto obedece principalmente a la incertidumbre que enfrentan los individuos ante los resultados de la acción y las desviaciones posibles que ésta pueda sufrir.

A mayor incertidumbre pueden disminuir las expectativas frente a los beneficios de una institución o se optará por alcanzar instituciones temporales que permitan, justamente, enfrentar la incertidumbre del momento.

Ahora bien, lo anterior nos permite retomar la influencia de las organizaciones en el cambio institucional. Ayala afirma que “el desempeño económico es un resultado de la interacción entre organizaciones políticas y económicas con las instituciones existentes. El proceso político conduce a la selección de las instituciones formales, éstas determinarán la selección del tipo de organización económica y el desempeño económico”²⁶.

Acorde con lo anterior, las organizaciones políticas y las organizaciones económicas se interrelacionan en la medida en que, las primeras, son influidas por grupos económicos como empresas, familias o cooperativas etc, sus necesidades y valores, y a la vez, las segundas, ven limitado su marco institucional en cuanto las primeras representan el conjunto de instituciones formales que regularán sus acciones. Finalmente, de esta interrelación dependerá, como se mencionó en el punto precedente, un orden institucional que permita o no a los individuos tomar decisiones óptimas, en cuanto sería posible, al menos como referente teórico, alcanzar vía orden institucional un nivel de costes de transacción cercano o igual a cero, de modo que necesariamente se lograría una mejora en el nivel de desarrollo económico.

El Neoinstitucionalismo parte de la necesidad de recuperar el papel relevante de las instituciones para entender, entre otras cosas, el funcionamiento de las organizaciones. Bajo esta necesidad, una definición de las instituciones cercana a

²⁶ Ibid., p. 368.

la de North es la que acota Mauricio Merino en su trabajo sobre la importancia de las rutinas: [las instituciones] “son las reglas de juego que ordenan los comportamientos de una organización, y que son válidas aunque no estén escritas ni conformen normas jurídicas”²⁷.

Estas reglas de juego, serían así mismo, aquellas que imprimen el sentido de “lo correcto” dentro de las rutinas organizacionales, que son a su vez, aquellas actividades repetidas que se realizan de modo habitual dentro de una organización como mecanismo conocido para alcanzar algún objetivo.

Esta definición de Merino se apoya principalmente en el llamado Neoinstitucionalismo normativo encabezado por James March y Johan Olsen. En el análisis institucional de corte normativo, se entienden los valores (sentido de lo correcto) como aquellos que, al interior de una institución, son puestos en marcha por un entramado de rutinas y reglas formales e informales que aseguran el buen curso y la permanencia de la misma²⁸.

Se diferencia de la corriente de elección racional, en cuanto ésta entiende que son las reglas e incentivos los que condicionan la racionalidad individual, de modo que nuevas restricciones e incentivos pueden propiciar un cambio institucional que haga tabla rasa de su historia, esto es, no guardan la permanencia que se atribuye a los valores.

Desde esta postura particular, es preciso resaltar con March y Olsen, aquella condición que particulariza dentro de las demás a las organizaciones políticas, a saber: “Las instituciones políticas definen el marco en el cual tiene lugar la política”²⁹ de modo que, cuando en organizaciones políticas deliberativas se

²⁷ MERINO, Mauricio. La importancia de las rutinas. En: Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos. Washington: Wodrow Wilson International Center for Scholars. Marzo 2006. p. 108.

²⁸ MARCH, James. OLSEN, Johan. El redescubrimiento de las Instituciones: la base organizativa de la política México: Fondo de Cultura económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública, A.C. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1997. p.

²⁹ *Ibid.*, p. 66.

discuten proyectos o se controla la implementación de políticas públicas, esto debería activar y organizar identidades antes inactivas y divisiones sociales. El grado de esta incidencia, sin embargo, depende de la relevancia de la organización y de la relación que con ellos tenga su entorno social.

1.2.2.1 Dinámica interna de las organizaciones políticas

Culminamos este capítulo con este aparte en el que se busca finalizar, así mismo, el marco teórico que nos permita acercarnos a ese nivel micro del Neoinstitucionalismo, tal y como lo definimos atrás con Williamson. Es decir, si el primer aparte de este capítulo enfatizaba en esa influencia macro en la que las reglas de juego determinan el grado de orden político y económico de una sociedad, éste último culmina la tarea de profundizar en ese espacio micro en el que “se dan las instituciones de gobierno sobre los agentes económicos, como son los mercados, los cuasi-mercados y las estructuras jerárquicas de contratación (empresas y burocracias públicas)”³⁰, en este caso, con la definición de herramientas de análisis de la dinámica interna de las organizaciones políticas.

Esas herramientas vendrán, por su parte, de dos corrientes que pese a sus diferencias internas, guardan el precepto institucional de que el ambiente moldea las interacciones individuales. Así las cosas, para matizar las características internas presentes en la dinámica de una organización política, la corriente normativa nos permite definir aquello que la particulariza en términos de rutinas y reglas. Por otra parte, la corriente histórico-económica, nos brinda los elementos para entender, desde el análisis político de los costos de transacción:

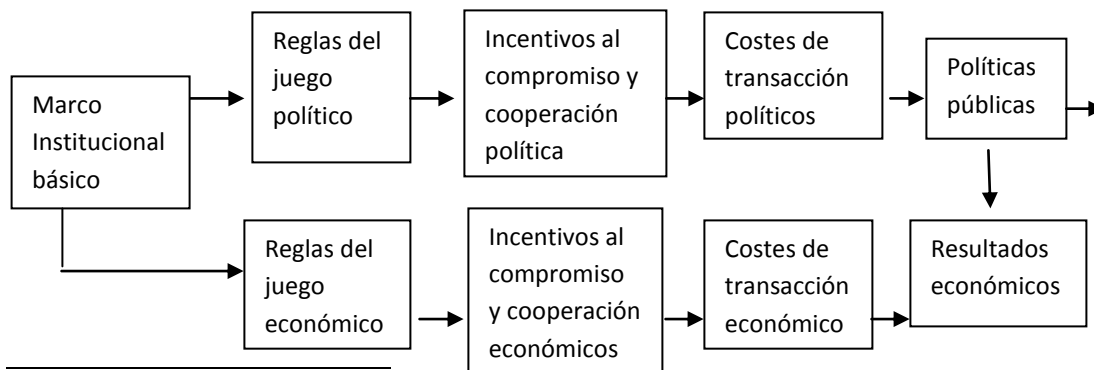
“la evolución de las relaciones políticas en su condición de transacciones, de contratos, y señala la relevancia de las instituciones en unos mercados políticos caracterizados por derechos políticos incompletos, cumplimiento

³⁰KALMANOVITZ. Op.cit., p. 4.

imperfecto de acuerdos, información imperfecta, modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada y altos costes de transacción”³¹.

Iniciemos pues, por este último análisis de los mercados políticos hasta llegar a las características más endógenas de las organizaciones políticas. El análisis político de los costos de transacción, considerado como elemento fundamental, entre otras, de la propuesta de North, se relaciona de manera cercana con la Teoría de elección Racional pero acotando, como se evidencia en la cita precedente, la noción de “racionalidad limitada”, que expresa la tendencia individual a maximizar el beneficio pero también, las limitaciones e incentivos que imponen las instituciones.

En este sentido, el análisis de lo político desde este tipo de corrientes Neoinstitucionalistas implica asumir como muy relevantes a las instituciones políticas dentro de los resultados macro de una sociedad pero además, explica las relaciones políticas. Estas relaciones recorren un cuadro lógico que reseñan Caballero y Arias³² así:



³¹ CABALLERO, ARIAS, Op. cit. p. 134

³² Ibid., p. 144

A través de esta secuencia lógica, se reitera el poder de las instituciones para economizar los costes de transacción que implican las transacciones políticas (ya sea entre ciudadanos y políticos o sólo entre políticos). Estos costes dependerán del marco institucional, en primera medida, y de la estructura política, de modo que pueda ocurrir, entre otras posibles consecuencias, que si el primero no compromete de manera creíble a la política futura mientras que permite que el poder político de algún grupo aumente, las políticas redistributivas tendrán graves costos de eficiencia.

En este sentido, así como en el análisis económico el reconocimiento de costes de transacción positivos, implica un alejamiento del equilibrio paretiano, en los mercados políticos tampoco será alcanzable en la medida en que éstos obstaculizan acuerdos políticos necesarios.

En el mismo orden, las instituciones pueden estabilizar los procesos de toma de decisión sociales y, en este sentido, facilitar su análisis, aunque jueguen siempre elementos no predecibles como la racionalidad limitada o la influencia de una ideología, por ejemplo. Así las cosas, podemos recordar, con Berlin, la noción de especificidad de las situaciones que enfrenta un político y definir con estas corrientes del Neoinstitucionalismo, que aún con varias instituciones que establezcan el proceso, cada episodio político juega unas reglas pero cuenta con un grado de libertad que aumenta su complejidad.

A pesar de este particularismo, reconocido como más complejo en el medio político que en el económico, el análisis político de los costos de transacción asume unos parámetros para explicar las relaciones políticas. Caballero y Arias los resumen en seis puntos:

1. La interacción política, vista desde el punto de vista transaccional, es contractual.

2. En cuanto reglas de juego político, las instituciones modelan en gran medida los incentivos que encuentran los agentes; de ahí que determinen en gran parte los resultados de las políticas públicas.
3. En el tiempo reciente se ha ido adoptando una visión intemporal que asume que las políticas públicas son el resultado de una cadena de transacciones políticas intemporales.
4. Los costes de transacción tienden a ser mayores en el ámbito de la política que en el económico, de modo que alcanzar una estructura política eficiente es una tarea más compleja que hacerlo en el segundo.
5. El llamado *capital reputacional* y las fórmulas organizativas del Estado, juegan un papel muy importante en el camino a la eficiencia institucional, en cuanto representan la noción de compromiso.
6. Las estructuras de gobierno, es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político, tienen una relevancia particular en la relación que existe entre instituciones y resultados³³.

De acuerdo a estos parámetros que se derivan del reconocimiento de costes de transar en el mercado político, pueden enfrentarse los problemas que la evidencia ha ido mostrando, en paralelo con el sector económico, de que el intercambio político supera en mucho la simple concepción de que en política importa solamente el traspaso de derechos políticos a manos de quienes más los valoren.

Además, implica atender el problema siempre complejo de la asimetría de información, que no recae tanto sobre el político como sobre el elector, de modo que puedan ocurrir efectos como el de la indiferencia de parte del primero, en tanto no quiere asumir el costo de obtener información, o el interés del segundo en obtenerla e incluso torcerla en un contexto marcado por la desigualdad y los altos

³³ Ibid. Ver: p.146.

costos de la misma³⁴. Ver: MACKENSY, p. 8) Lo que denotan estos posibles incentivos que enfrentan los agentes, entre muchos otros, es la ineficiencia del mercado político y por tanto, el alto grado de desorden político que, como ya se ha expuesto con anterioridad, implica un pobre entramado institucional que repercute en las posibilidades de orden económico.

Así las cosas, si se consideran indeseables los altos costes de transacción en el mercado económico, éstos implican un riesgo aún mayor en el campo político y por ello, se posicionan como muy relevantes a la hora de comprender las relaciones políticas en general. Esto se hace aún más evidente al considerar, primero, el hecho de que la competencia política incluye la lucha por la autoridad de modo que se altere la “propiedad” de derechos, esto es, los derechos están sometidos a fuertes restricciones políticas (ni son seguros ni pueden poseerse de manera ilimitada). Segundo, los contratos políticos guardan mucha más complejidad que los económicos en cuanto, por una parte, muchos de ellos no son explícitos (pueden ser verbales e incluso tácitos y se caracterizan por ser incompletos) y, por la otra, las partes contratantes no se muestran perfectamente identificables. Además, juegan aspectos como la ausencia de una medida en el mercado político al modo en que funcionan los precios en el económico, de modo que la complejidad y la oscuridad del medio político y de las interacciones que implica hagan más difícil su deslumbramiento en términos de previsibilidad, por ejemplo.

Ahora bien, como anunciamos al inicio de este aparte, además de estas características de las transacciones políticas venidas del análisis político de transacción, nos interesa entrar en aquellos elementos internos a las organizaciones para demarcar algunos posibles matices de la dinámica de estas relaciones cuando ocurren entre miembros de una misma organización, y para ello, nos valdremos de la definición de rutina, más explotada por la corriente normativa,

³⁴MACKENZIE, Kenneth. Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. En: Revista de economía institucional, No. 1. 1999. p. 8

como ya dijimos, pero igualmente presente en todo el análisis neoinstitucionalista en cuanto parte de las instituciones informales.

A propósito de esto último, cabe resaltar que, ya desde los viejos institucionalistas, se avanzó en la noción de *hábito*, por medio del cual las personas se protegen de imprevistos y evaden enfrentar situaciones nuevas y decisiones difíciles, relacionándola con la concepción pragmática de autoconservación. En este sentido, la *rutina* protege al individuo de situaciones impredecibles y de riesgos no calculados³⁵.

Por su parte, el Neoinstitucionalismo normativo las define en orden a lo siguiente: “Las rutinas son independientes de los actores individuales que los ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos (...) pueden ser reglas de procedimiento que especifiquen un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas”. (MARCH, OLSEN, 1997: p. 68) En este sentido, las organizaciones disponen de un abanico de rutinas habituales, esto es, consideradas ya organizacionales, que les permiten adelantar sus procedimientos estándar y, como dijimos, alcanzar objetivos.

Las rutinas por si solas, sin embargo, no garantizan su “institucionalización”, esto es, su permanencia y efectividad dentro de la organización sino en relación con las reglas, en cuanto ya dijimos que las instituciones son, justamente las reglas de juego.

Así las cosas, un poco más formales que las rutinas, serán las reglas las que afirman y validan las rutinas dentro de la organización, reduciendo de este modo la ambigüedad. En este sentido, al interior de las organizaciones (incluidas las políticas), gran parte del comportamiento está especificado por procedimientos estándar vigentes, es decir, gran parte de lo que hacen refleja la manera rutinaria en que los individuos hacen lo que las instituciones indican que debe hacerse.

³⁵ Kalmanovitz, Op. cit. p. 4

Nos estamos refiriendo por tanto a aquello que más atrás definimos como “sentido de lo correcto” que, por supuesto, debe asumirse como criterio marcadamente normativo que puesto junto a los demás elementos que hemos expuesto, nos obligan a pensar que aquella conformidad con la norma y aquella claridad, sobre todo, de lo que es correcto como mensaje venido de las instituciones, dependerá sin duda del grado de orden institucional, tal y como ya lo hemos expuesto.

Bajo este supuesto, entonces, cabe resaltar con March y Olsen que:

Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y recurren a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación³⁶.

De acuerdo a lo que veíamos diciendo, por tanto, la claridad que de ese repertorio de procedimientos tengan los agentes dependerá del grado de orden político del que goce, no sólo la organización en sí misma, sino, antes que eso, el contexto social del que hace parte.

Así mismo, aquellas circunstancias a las que hacen referencia March y Olsen incluyen entre otros: tiempos, accesos, derechos de la oposición política, limitaciones a los que se hace o dice. De igual modo, se asume que pueden regular el proceso de cambio de reglas que, como tal, se codifica de manera incompleta, esto es, las reglas no se cumplen de manera automática.

Un punto, al parecer, distante en términos comparativos con la vertiente histórico-económica es la interpretación que del individuo se hace. La vertiente histórico-económica asume al individuo como racional pero bajo las limitaciones e incentivos que las instituciones le presentan, mientras que la corriente normativa asume que

³⁶ MARCH, OLSEN. Op. cit. p. 67

las reglas institucionales se siguen, aunque no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplirlas, al punto que afirman que, en casos de guerra, se ven más reglas de apropiación que cálculo radical de las consecuencias. Es importante entonces, a la hora de hacer el análisis interno de la organización política que nos ocupará en el último capítulo, atender a la diferencia que pueda evidenciarse, a partir de los instrumentos de los que nos valdremos, entre ser un “individuo racional limitado e influido por las instituciones” y ser uno que “no actúa en estrecho interés personal”.

En términos generales, el análisis teórico de orden normativo nos ofrece una herramienta de análisis a ese espacio político que hemos definido ya durante el desarrollo del capítulo como altamente complejo, en cuanto considera las relaciones entre normas, la importancia de su ambigüedad y su inconsistencia, así como la transformación de las estructuras normativas.

Por lo anterior, es preciso resaltar que la “simplicidad” que pueda introducir este análisis normativo dentro de la complejidad del mundo político, se dibuja de diversos matices que los mismos autores van demarcando. Entre otros, resaltan que aquella generalidad que puede leerse en las rutinas, puede hacerlas parecer burocráticas o incluso insensibles, y sin embargo, acotan que efectivamente, simplificar el contexto de la acción colectiva mediante las rutinas y las reglas, no sólo en el campo teórico sino en el práctico, le suma a las organizaciones un grado de imperfección que se hace notable con el paso del tiempo. Esta imperfección, sin embargo, puede superarse en la medida en que las instituciones modernas podrían, en la medida que se desarrollen, sustituir la conducta apegada a las reglas por una conducta individualmente autónoma.

Sin embargo, como mencionamos al principio, la rutina sigue ocupando un espacio relevante como mecanismo, dentro del contexto complejo de las relaciones políticas, para coordinar múltiples actividades simultáneas, de manera que resulten mutuamente coherentes. En este sentido, ayudan a evitar conflictos, apoyan

códigos de significado que facilitan la interpretación, la regulación del acceso a participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección.

En este punto debe resaltararse que “el hecho de que la mayor parte del comportamiento sea impulsada por rutinas, en sí no convierte la mayor parte del comportamiento en rutina”³⁷. En la medida en que hay muchas y variadas reglas se asegura que uno de los factores que regulan la conducta sea el proceso mediante el cual se evocan ciertas reglas y no otras. Además de que las reglas y su aplicabilidad a situaciones particulares suelen ser ambiguas.

Otro de los elementos particulares que desde esas herramientas puede ponerse a prueba con el campo efectivo de la observación práctica es aquel que hace referencia a la toma de una “posición”. March y Olsen afirman que “describir la conducta individual como impulsada por las reglas es ver la acción como comparable con una situación que demanda una posición”, es decir, una de las restricciones que ejercen las normas sobre la conducta individual es que, seguir o no seguir las reglas significa en el contexto organizacional o social incluso, una postura seguidora de lo “correcto” o en contra.

Igualmente, plantean el concepto de “lo pertinente” que permite considerar cómo los actores políticos pueden asociar acciones específicas en situaciones específicas a través de reglas de apropiación, es decir, los individuos se apropian de *lo pertinente* por medio de instituciones políticas y se transmite por socialización. Sin embargo, cabe aclarar nuevamente, a fin de no simplificar demasiado la postura, que definir la conducta como observadora de reglas es sólo el primer paso para comprender el modo en que éstas la afectan. La *lógica de la apropiación* que implica el proceso no es fácil de alcanzar. Aunque se cuente con reglas alternativas no es frecuente que se recurra a ellas, más bien se hace prestación incompleta de atención, de modo que, por ejemplo, las reglas más conocidas son las que con mayor probabilidad serán evocadas.

³⁷ Ibid., p. 71.

Finalmente, a modo de cierre de este capítulo, cabe resaltar, nuevamente, la importancia del análisis político local en términos, ahora, de nuestro objetivo. Desde el punto de vista normativo, el análisis local plantea la pregunta, por una parte, de la aplicación de las políticas públicas, en cuanto ésta atraviesa la estructura de rutinas y valores de las instituciones y organizaciones locales de modo que éstas deban ajustarse hasta institucionalizarse como nuevas rutinas y este proceso es más difícil si las prácticas y los valores que expresa una política nacional choca con aquellos que caracterizan el espacio local. Más allá de la aplicación de las políticas públicas, sin embargo, el análisis nos lleva a esa relación de choque que entre lo local y lo nacional pueda existir, al igual que entre lo institucional y lo organizacional, de modo que podamos leer en ello síntomas de desorden político, pero eso será algo que habrá de desarrollarse en los capítulos siguientes.

2. CONTROL SOCIAL

El capítulo precedente nos llevó al vínculo entre política y economía, y en el mismo orden, a comprender a las organizaciones dentro del marco institucional que las agrupa. Dicho vínculo no sólo responde a una exigencia teórica planteada por el Neoinstitucionalismo, sino que además refleja, como mostraremos en este capítulo, la evidencia de un contexto contemporáneo que tiende a ampliar el sentido mismo de la democracia, al punto de exigirle que implique de manera eficaz una relación con la economía.

En este sentido, a pesar de que el desarrollo de la postura Neoinstitucional acepta que el entramado institucional exige del campo teórico una conjugación de lo económico, lo político y lo social, también se han adelantado iniciativas que buscan atender con mayor énfasis a la distinción entre instituciones nacionales y locales, en la medida en que estas últimas pueden aportar muchas más luces desde el punto de vista de la de la calidad de vida de los ciudadanos y de la gobernabilidad democrática.

El camino al análisis institucional local atraviesa pues, la dependencia entre los mercados políticos y económicos que el Neoinstitucionalismo ha introducido en su análisis, en cuanto, por una parte, la aplicación local de las políticas públicas nacionales enfrentará siempre las estructuras políticas locales que median en su realización. Así mismo, implica las experiencias de control social que se desarrollen a nivel nacional y local en cuanto éstas responden, también, al proceso de democratización del Estado que se ha adelantado con motivo de la restitución del tema institucional.

En orden a lo expuesto, el capítulo siguiente parte de la revalorización del Estado y la democracia como espacio de nexo entre la revalorización de la comprensión

institucional, la construcción de ciudadanía y las experiencias de control social.

2. 1 REDEFINICIÓN Y REVALORACIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO

La revaloración del concepto de democracia, responde en Latinoamérica a una doble frustración frente al modelo democrático y el desempeño de las economías, que se agudizó con el modo en que se adelantaron los procesos de reestructuración de las funciones estatales desde la década de los 80, cuando se asumió como parte fundamental de la agenda gubernamental la ampliación de la esfera del mercado, tal y como lo señala José Antonio Ocampo³⁸.

Así pues, la naciente democracia deliberativa, conjugada con la liberación de mercados, se constituyó como modelo estándar adoptado por la agenda gubernamental, y los resultados fueron tan negativos que se aumentó aquella tensión en la que la democracia era asumida como un modelo que no se llevaba a la práctica y los avances en el campo económico no lograban cerrar las enormes brechas sociales características de estos países.

De dicha tensión devino, por tanto, un proceso de deslegitimación de los sistemas políticos y económicos, en la medida en que la ciudadanía entendió que la operatividad de dichos sistemas no repercutía realmente en su calidad de vida.

En respuesta a este estado de cosas, se incrementaron los aportes teóricos destinados a pensar a la Democracia y al Desarrollo desde una perspectiva más amplia, que estrecha igualmente, los nexos entre el Estado y la sociedad civil, y fomenta por tanto, el surgimiento de la *accountability* o *responsabilización* como práctica legítima en el escenario político y teórico, de modo que se compense la

³⁸ OCAMPO, José Antonio. Economía y Democracia. [on line] Documento preparado para el proyecto del PNUD sobre Democracia en América Latina. Disponible en internet: www.hacienda.go.cr/centro/.../ECONOMIA%20Y%20DEMOCRACIA.doc.

falta de rendición de cuentas del ámbito público con el aumento de la transparencia.

De otro lado, Elsy Barrera³⁹ plantea que también los procesos de globalización han incidido en estos procesos de reivindicación del Estado, no porque la promuevan sino, más bien, porque la hacen aún más necesaria, en la medida en que introduce nuevos actores, como las transnacionales, que operan más allá de las capacidades del mismo para controlarlas. Así pues, el papel del Estado, modificado en el contexto de la globalización principalmente en lo económico y en el modo en que establece sus relaciones con los sectores sociales, exige un debate que permita vislumbrar qué Estado se precisa, no en términos meramente administrativos sino a la luz de los acuerdos políticos, económicos y sociales entre los diversos actores.

Esa exigencia, como se ha dicho, ha derivado diversos ejercicios destinados a redefinir, de la mano del concepto de Estado, aquellos otros conceptos que lo implican o se implican en el mismo, esto es: la democracia, el desarrollo y la ciudadanía principalmente.

En primera medida, por tanto, es preciso abordar el concepto de Estado. El Estado se autoproclama como autoridad para una nación, esto es, para esa circunscripción que se define por un territorio y un pueblo particular. Así las cosas, implica la idea de que su existencia se constituye en un bien común para los habitantes de la misma, de modo que si no responde a esta idea fundamental, enfrenta necesariamente un problema de legitimidad.

Tradicionalmente, los problemas de legitimidad del Estado implicaban el cambio en el modelo político vigente, pero, tal y como resalta Barrera, en el contexto de la globalización, la pérdida de control que sobre diversas esferas ha enfrentado el Estado moderno, ha aumentado la necesidad de elaborar una redefinición de su

³⁹ BARRERA, Elsy Luz. Incidencia de los procesos de internacionalización en la modernización y cambio de roles del Estado. Ponencia presentada XII Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública” realizado en Santo Domingo, República Dominicana. 2007

papel que se ha ido dirigiendo principalmente a su condición dentro de un modelo democrático, es decir, se le ha caracterizado principalmente como un *Estado de Derecho*, y en este orden “resguarda un conjunto de reglas y prácticas que hacen efectivos y previsibles los derechos de todos sus habitantes, incluso cuando ellos realizan actividades económicas. Una efectiva legalidad estatal y unas políticas gubernamentales propiciadoras de la vitalidad de los mercados son componentes necesarios para el funcionamiento del mercado”⁴⁰

Este punto es particularmente sensible en el caso Latinoamericano, dada la doble frustración de la que hablamos atrás, venida de la posición que asumió el Estado frente a una economía ya débil. Como parte de la ideología neoliberal, encabezada por el Consenso de Washington, los Estados de países dependientes como los nuestros, fueron constreñidos a asumir la función de encabezar medidas que, además de la liberación comercial y financiera, comprendieron la privatización de las empresas estatales, presupuestos balanceados, tasas de cambio fijas, entre otras, como base para conseguir el crecimiento económico. Así las cosas, se adelantaron reformas económicas al lado de un *Estado Mínimo* que apareció ante los ciudadanos como incapaz de ofrecer resultados socio-económicos, dados los pobres resultados de la economía y la falta de garantías ofrecidas por el Estado para enfrentar sus consecuencias.

En este orden, desde la segunda mitad de la década de los noventa, diversos grupos u organismos internacionales plantearon la necesidad de reconstruir el Estado de derecho, identificando cuatro ejes problematizadores como guía de este propósito: Tamaño del Estado; Papel del Estado; Capacidad del Estado y Legitimidad del Gobierno⁴¹. Cabe aclarar, sin embargo, que no puede decirse, que todos los grupos sociales o económicos, y aún menos las naciones hayan dirigido sus fuerzas bajo las mismas vías o lógicas.

⁴⁰ Ibid., p. 3.

⁴¹ Ibid., Ver: p. 4.

En el mismo sentido, como resalta Carmen Caballero⁴², el Banco Mundial hizo una advertencia de doble vía en la que se llamaba la atención sobre los procesos que otorgaban demasiado protagonismo al Estado, o al contrario, la reducían a costa de su eficacia frente al desarrollo. Así las cosas, como dijimos, la redefinición del Estado está ligada a la redefinición de otros conceptos que le son fundamentales, como el desarrollo y la democracia.

Así las cosas, como parte del eje que cuestiona por el papel del Estado, se hizo preciso pensar la re-vinculación del Estado a sus funciones dentro de la administración pública, luego de la tendencia a reemplazarlo por la gerencia pública que formuló la teoría neoclásica. Esta restitución implica, en el espacio práctico, la constitución de nuevas relaciones y formas de organización entre diversos actores de lo público, de modo que pueda iniciarse igualmente un proceso que, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza e inequidad presentes en América Latina, conlleve la movilización de diversos sectores en busca de respuestas para superarlas. En palabras de Caballero, “recuperar la capacidad de gestión del Estado debe ser entendida como la capacidad para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político”⁴³.

Es así como se gestan en la región, procesos que responden no sólo al arribo de la globalización, sus implicaciones en el papel del Estado y el aumento de la vulnerabilidad ciudadana, sino además, al desorden político y económico que ha ocasionado una desconfianza y un descreimiento social. Estos procesos encuentran eco, además, en las ramas académicas, que no sólo avanzan en la redefinición de los conceptos y sus fines, sino que propician el surgimiento de procesos en los que la democracia participativa ha ido tomando un lugar cada vez más relevante.

⁴² CABALLERO, Carmen Joaquina. La modernización del Estado y los instrumentos que propician la participación ciudadana. Mendoza, Abril de 2009.

⁴³ Ibid., p. 2.

A la luz de lo anterior, Ocampo resalta tres puntos fundamentales de la definición de Democracia que, no sólo alimentan el concepto sino que permiten superar la tensión frente a las decisiones económicas que mencionamos atrás. En concordancia con lo anterior, también se inició un proceso de ampliación del concepto de Desarrollo.

El primero de los puntos abordados es que la Democracia se considera una extensión de la ciudadanía, es decir, más que un régimen democrático compuesto por instituciones electorales o por el equilibrio y el control mutuo de poderes, es una extensión del concepto de igualdad jurídica que comprende a la ciudadanía civil, política y social. En este sentido, se corresponde con la definición moderna que supera la concepción de los derechos políticos para dar paso a los derechos fundamentales (civiles y políticos), y resalta la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas y los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de igualdad, solidaridad y la no discriminación⁴⁴.

Bajo esta nueva concepción de los derechos y la definición de la igualdad jurídica, se supera, en alguna medida, la ambivalencia entre el pensamiento liberal –que defiende los derechos de propiedad– y aquel pensamiento que defiende en primera instancia la igualdad social, en cuanto el posible choque de objetivos parece superarse a través del desarrollo del concepto de la ciudadanía política.

Así pues, desde este concepto se logra, de manera incompleta y mucho más compleja en nuestros países, definir principios tales como las medidas sociales redistributivas que deben compensar la desigualdad reproducida y generada por las fuerzas de mercado, así como las regulaciones económicas que buscan afectar la relación entre el mercado y la distribución del ingreso.

Sin embargo, Ocampo afirma que “la extensión de la ciudadanía social ha significado (...) la expansión del papel regulador y redistributivo del Estado, que ha

⁴⁴ Definición aportada por la CEPAL y citada por OCAMPO. Op.cit. p. 3.

sido visualizado por algunas corrientes económicas como una restricción a los derechos de propiedad y, por ello, como generador de “distorsiones” al buen funcionamiento del mercado”⁴⁵. Así las cosas, las tensiones permanecen pero sujetas a la reflexión que impone la ampliación del concepto de Democracia, esto es, bajo la premisa difundida, en cuanto visión, de que la equidad social es un factor de cohesión social en la medida en que alcanzar los derechos fundamentales se constituye en el objetivo mismo del desarrollo económico y social.

En este mismo orden, la CEPAL afirma: “Esta visión del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo”⁴⁶, de modo que se entiende que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales amplios que, además, precisan de la participación ciudadana.

En este mismo sentido, Alejandro Escobar afirma que dicha participación es “un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interfase o intermediación entre el Estado y la sociedad, capaz de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas”⁴⁷, de modo que, bajo la presencia fuerte de la participación ciudadana, la democracia da cumplimiento al criterio presentado atrás, según el cual, ésta debe ser una extensión de la ciudadanía y, con ello, entra en el rango de democracia participativa.

De otra parte, se avanza en la definición conceptual del desarrollo institucional, según el cual, éste tiene dos características esenciales: primero, que si las funciones básicas de las instituciones son las mismas, la forma que adoptan es variable, y segundo, que todo desarrollo institucional implica un aprendizaje que da lugar a trayectorias diferentes, es decir, como todo proceso social, es endógeno.

⁴⁵ Ibid., p.4.

⁴⁶ Ibid, p. 6.

⁴⁷ ESCOBAR, Alejandro, Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. 2004, p.6

En este sentido, se asume que la Democracia debe implicar diversidad para que los ciudadanos tengan de dónde elegir, de modo que la implementación de políticas impuestas por otros modelos y otras sociedades, es contrario a la Democracia, en cuanto ésta debe generar una diversidad de soluciones a los problemas de la gente.

Por último, Ocampo resalta que la Democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias, en la medida en que promueven acuerdos democráticos para alcanzar soluciones, por una parte, y por la otra, en que para que una política pública sea eficaz y sostenida, tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las autoridades, aspecto que evitará los enormes costos sociales que trae la inestabilidad macroeconómica.

Así pues, la consistencia y la estabilidad son condiciones necesarias para lograr las metas del desarrollo, incluido el mejoramiento de la distribución del ingreso y de las oportunidades. Además, ofrecen un mayor grado de predictibilidad y alargan el horizonte temporal para la adopción de decisiones de los individuos, empresas y autoridades y, por ende, facilitan el buen funcionamiento de la democracia.

Para finalizar y de acuerdo a lo expuesto, es importante resaltar cómo la revalorización de conceptos fundamentales derivados del concepto de Estado implica el esfuerzo académico y social por alcanzar niveles de orden económico y político, que no serían posibles si no se comprenden las características propias de cada sociedad y sus instituciones.

2.2 APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS O “RESPONSABILIZACIÓN^(*)”.

En las últimas tres décadas hemos asistido al auge práctico y político del denominado Control Social. Según el análisis de Nuria Cunill, la explicación del

^(*)Término acuñado por Nuria Cunill y que traduce el término en inglés: *accountability*.

rápido crecimiento del tema radica en la revaloración del Estado, expuesta con mayor amplitud en el aparte anterior, que sobrevino luego de la crisis fiscal y de resultados generalizada que, en el primer caso, llamó la atención sobre el nivel de eficiencia del sector público como proveedor de servicios y, en el segundo, puso en duda la posibilidad democrática del Estado para construir ciudadanía⁴⁸.

A la luz de esta revaloración del Estado y de los procesos que hacia la democracia participativa genera, el Control Social se desarrolla como parte de nuevas tendencias académicas y sociales que asumen que, tanto el desempeño económico como el desempeño de las instituciones públicas, están atravesados por la posibilidad de que la ciudadanía no sólo se entienda como aquel grupo que se beneficia o perjudica a causa de las políticas públicas que resultan de las acciones de quienes detentan el poder, sino que, además, implique la pregunta por el nivel de desarrollo institucional en el que los ciudadanos cuentan con corporaciones públicas transparentes con suficiente acceso a la información y sobre las cuales pueden ejercer un control ciudadano para proteger el interés público.

Así las cosas, el Control social puede definirse como:

(...) una modalidad de participación ciudadana que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. Sus contenidos hacen referencia, básicamente, a actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción⁴⁹.

En este punto, es necesario aclarar que, como afirma Cunill, el Control Social ha estado presente en nuestras democracias desde sus orígenes en la figura de la

⁴⁸ CUNILL, Nuria. La rendición de cuentas y el control social, una aproximación conceptual. México. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo CLAD. 2007.

⁴⁹ El control ciudadano y su aporte al desarrollo. [on line] Observatorio Cali cómo vamos. Disponible en internet: *El%20Control%20Ciudadano%20y%20su%20aporte%20al%20de...*

elección de representantes que define a la democracia representativa y en la figura de los pesos, contrapesos y los órganos de control, y sin embargo, es su transformación y ampliación lo que hemos abordado aquí dentro del marco del auge reciente del tema.

Así las cosas, analizar el Control Social a la luz de los procesos de redefinición de conceptos que lo incluyen, exige transitar primero, en cuanto es también su resultado, el campo de la revaloración del Estado y su reconceptualización que, como vimos, atraviesa necesariamente el campo de la democracia, el desarrollo y la ciudadanía. Segundo, expresa el tránsito a la democracia participativa que deviene de los procesos mencionados y plantea la pregunta por el desarrollo local, en cuanto entiende como fundamentales las características institucionales de cada contexto y organización.

De acuerdo a lo anterior, los problemas de legitimidad que enfrentan los Estados cuando no cumplen aquello que se ha definido dentro de sus funciones, y primordialmente, en su capacidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que la conforman, encontraban pocas vías de salida en los modelos de democracia representativa y deliberativa, mientras que la ampliación del concepto de democracia que expusimos líneas atrás posibilita crear nuevos y más efectivos puentes de relación entre el Estado, la sociedad y la ciudadanía.

Estos puentes son, por ejemplo, los espacios de representación, negociación o interlocución en torno a las corporaciones públicas y políticas, en cuanto la ciudadanía, como parte del proceso general de redefinir el Estado se encamina hacia su carácter político, en el cual los derechos son entendidos de modo más amplio y superan la concepción individual hasta alcanzar lo colectivo.

En el cumplimiento de este propósito, sin embargo, es necesario reconocer que no todo mecanismo de Control Social asegura de por sí el aumento de la legitimidad del Estado y, con ello, el aumento de sus grados de responsabilización. Si los mecanismos o las iniciativas son débiles pueden ser dirigidos a satisfacer intereses

particulares y desvirtuar de este modo, los principios que gestaron la definición de sus principios y sus objetivos. En este sentido, es preciso que las iniciativas de Control Social sean críticas y autónomas.

A la luz de la definición que ofrecimos, la ampliación del concepto de Control Social y el auge teórico de su construcción como concepto y práctica, lo ha ligado a la rendición de cuentas de parte de quienes tienen incidencia en los bienes públicos hacia la ciudadanía, de modo que se desarrolle un mayor grado de responsabilización de su parte.

La responsabilización, sin embargo, aparece como horizonte de dos enfoques del Control social que sólo en el segundo caso que resaltaremos a continuación, responde directamente a la ampliación de la Democracia. El primero de los enfoques abarca las iniciativas que propenden principalmente por los derechos a la elección informada, esto es, responde también a una ampliación de la ciudadanía pero más ligada al modelo de democracia representativa. El segundo modelo, vincula además la participación ciudadana en cuanto representa el camino de la ciudadanía política que ya resaltamos y se manifiesta como vigilancia social que reclama por un Estado que promueva la construcción de ciudadanía social⁵⁰.

En ambos casos, insistimos, se promueve el aumento en el grado de responsabilización de parte de quienes tienen en sus manos la administración de lo público, y así mismo, el grado de exigencia que nace de los ciudadanos, implica necesariamente cierto entramado institucional, tanto en las corporaciones públicas como en la sociedad de la que hacen parte, en cuanto institución mayor, de modo que lo que ocurre con el Control Social es, así mismo, que su instauración como práctica social general denota su grado de institucionalización.

Así entonces, el auge del Control Social se desarrolla de maneras diferentes en cada contexto, en tanto la posibilidad de instaurarse efectivamente como práctica

⁵⁰ CUNILL. Op. cit. Ver: p.6-7

social debe recorrer las distancias que las condiciones institucionales particulares le exigen.

En este sentido, la implementación de los procesos de control social depende de ciertos factores que, en primera instancia, deben responder a la pregunta por el grado de institucionalización se requiere, esto es, aquello que le da la posibilidad de constituirse como derecho ciudadano, en la medida en que se erigen reglas formales e informales que articulan las relaciones recíprocas entre individuos⁵¹.

Así mismo, tal y como resalta Cunill, debe preguntarse cuál debe ser su constitución orgánica a fin de que no se caiga en la elitización de los ejercicios de control social, de modo que, además, se establezca una clara diferencia entre las iniciativas nacidas del Estado y aquellas que se gestan en la sociedad misma, que, como dijimos, deben ser autónomas.

En términos particulares, la autora define, además, los siguientes factores para las experiencias de control social:

- a. Prácticas de uso: constituidas por el despliegue del control por parte de sujetos sociales. Éstas dependen, primero, de la confianza sobre las instituciones políticas.

Segundo: de la utilidad que se les reconozca según la infraestructura del control social disponible, es decir, de la dotación por parte del Estado de un marco de recursos indirectos como la institucionalidad judicial y pro-rendición de cuentas y de recursos directos como los poderes certificativos, asignativos o de veto, y la transparencia de la acción pública.

- b. Modalidades: según la experiencia en América Latina, Cunill define las siguientes:

Sistemas de quejas y denuncias relacionados con la institucionalidad estatal contralora; control de los beneficiarios sobre programas sociales y obras

⁵¹ Ibid.,p.15.

públicas; control ex-ante o ex-post ejercido por sectores de la sociedad sobre políticas y servicios públicos; seguimiento y evaluación social realizados de acuerdo a parámetros de efectividad sociales.

Aquí cabe anotar las modalidades en los ejercicios de Rendición de cuentas (RdC) que resaltan Sergio García y Cristina Cobos, en cuanto resultado del mismo proceso que busca promover la transparencia en la gestión pública. Estas formas son:

1. (RdC) de equilibrio: control o equilibrio de los poderes del Estado)
 2. (RdC) vertical: la sociedad controla las acciones del Estado.
 3. (RdC) internacional: actores sociales y redes sociales de vigilancia, investigan alrededor de los organismos multilaterales y a las políticas públicas que se realizan en estas instancias.
 4. (RdC) social: control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos sobre las autoridades políticas.
 5. (RdC) transversal: a través de instituciones de Estado con alto componente ciudadano y que desde la sociedad civil ejercen control de funcionarios públicos.
 6. (RdC) civil o intra-social: parte de la sociedad y se dirige a sí misma, en busca de manifestar a congruencia entre los valores que promueven las organizaciones sociales y las acciones que llevan a cabo⁵².
- c. Arreglos institucionales: son aquellos que se realizan sobre el control social de políticas y servicios públicos y pueden ser de dos tipos:

Orgánicos: definen desde el Estado, quiénes, cómo, con qué, y dónde puede ser desplegado el control social. La respuesta a estas preguntas aporta luces también sobre el grado de formalización, entre alta, media y baja.

⁵² GARCÍA, Sergio, COBOS, Cristina. Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Mexico: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2500/9.pdf>

Cunill afirma que las evidencias apuntan a que entre mayor sea el grado de formalización mayores son las limitantes e incluso los peligros para la dinámica social.

En este sentido, además de la autonomía, cuando se trata de órganos específicos para el ejercicio del control social, se hace preciso dotarlos de suficiente flexibilidad a fin de evitar riesgos de exclusión, esto es, es fundamental que cualquier individuos o representante pueda participar y lograr que los recursos de poder puestos a su disposición puedan generar diversas consecuencias⁵³.

Procedimentales: este tipo de arreglos deben estar a disposición permanente de los sujetos sociales, aunque enfrentan en algunos casos de obstáculos institucionales. Tienen una función complementaria de los acuerdos orgánicos y permiten contribuir a la constitución de poderes directos, como las revocatorias del mandato y remoción de autoridades entre otras. Estos tipos de acuerdo, resalta Cunill, ligados a la tendencia a desarrollar una gestión pública orientada a resultados, son aquellos que más propenden por institucionalizar al control social como derecho ciudadano.

2.2.1 Antecedentes y definición del Control Social en Colombia

Colombia no ha sido la excepción frente al auge teórico y práctico del control social, tal y como lo hemos abordado en los apartes anteriores, es decir, en los lineamientos fundamentales que justifican y sustentan los ejercicios de control social. En este orden, las precisiones que podamos hacer en este aparte, obedecen a la normativa colombiana al respecto y al rumbo que han asumido las experiencias en Colombia, en cuanto a su modalidad.

⁵³ Ibid., p. 18.

En términos normativos, “en Colombia, el control social a la administración pública se encuentra fundado, jurídica, política y éticamente, en la Constitución Política”⁵⁴. Así pues, antes de citar algunos de los artículos más relevantes en esta materia, y siguiendo la postura del profesor Pedro Agustín Díaz Arenas en su estudio sobre el proceso, estructura y contexto de nuestra actual Constitución Política, consideramos indispensable abordar en primera instancia el preámbulo de la misma, en tanto fundamento estructural de toda la normativa de la Constitución, es decir, en cuanto “punto de partida que permite diferenciar un Estado de Derecho^(**), de un burdo “Estado de normas”. En este último caso, la Constitución no es sino ley suprema o norma de normas y no es ley fundamental, esto es, concreción de principios, sin los que, según la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, no hay Constitución”⁵⁵.

A diferencia de la Constitución precedente, nuestra actual Constitución indica en su preámbulo^(***) que es el pueblo de Colombia quien se asume como depositario del

⁵⁴ CALI CÓMO VAMOS. Op.cit. p. 1.

^(**) En la Sentencia n° 449/92 de Corte Constitucional del 9 de Julio de 1992, este organismo creado por la Constitución política del 91 como guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, conceptuó el alcance del Estado social de Derecho de la siguiente manera: “La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad; independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y criterios de excelencia”.

⁵⁵ Díaz, Pedro Agustín. La constitución política colombiana. (1991) Proceso, estructuras y contexto. Bogotá: Editorial TEMIS, S.A. 1993. p.137.

^(***) Preámbulo de la Constitución Política Colombiana de 1991:

EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política.

poder soberano. Así mismo, se definen como valores esenciales para los integrantes del Estado Colombiano: la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, y se establece que se desarrollarán en un marco jurídico democrático y participativo.

La Constitución de 1886, por su parte, inicia con las siguientes palabras “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”. En este orden, la Constitución del 91 supera la concepción teocéntrica del poder, y con ello, “La consagración de la soberanía popular no sólo tiene implicaciones en la fundamentación del poder sino que, en cuanto queda suplantada la concepción de la soberanía nacional, son muchas las incidencias en el contenido mismo de la NCPD”⁵⁶

Dentro de estas implicaciones podemos contar, los mecanismos de participación ciudadana que aparecen justamente como herramientas al alcance de los ciudadanos colombianos en un marco jurídico, como ya dijimos, democrático y participativo. Así pues, aunque a lo largo de toda la constitución aparece normativa referente al tema, cabe resaltar especialmente la Ley 134 de 1994, en cuanto define los mecanismos de participación ciudadana.

Dentro del objeto y la definición de la misma, se establece que la ley tiene por objeto regular la “iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. [Aclara, sin embargo, que aunque se regulen los mecanismos contemplados en la ley] no se impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”⁵⁷.

⁵⁶ Ibid., p. 139.

⁵⁷ Colombia. Congreso de Colombia. Ley 134, del 31 de mayo de 1994. Sobre mecanismos de participación ciudadana. Constitución Política de Colombia. Vigésimo octava edición. Anotada. Francisco Gómez Sierra. Bogotá: LEYER. p. 364.

En este orden, los mecanismos de participación ciudadana impulsados y regulados por el Estado en esta Constitución, evidencian el paso de la democracia representativa, en cuya figura la única forma de participación la constituía el voto, a la democracia participativa, tal y como se declara al Estado colombiano en el artículo primero de la Constitución. En palabras de Díaz “a partir de aquel enunciado y de este principio normativizado, la NCPC amplía el estrecho concepto que reduciría los derechos políticos a elegir y ser elegido, con la facultad plebiscitaria de organizarse políticamente, de revocar el mandato, tener iniciativa, recurrir al amparo y acceder al servicio público (art. 40)”⁵⁸

Por otra parte, los ejercicios de participación ciudadana, como mostramos en el aparte anterior y la aclaración de la ley 134, no deben limitarse a las iniciativas y los mecanismos impulsados por el Estado. En la medida en que éste se define como democrático y participativo, asegura en su normativa las condiciones para que las iniciativas de diversos individuos u organizaciones sociales puedan tomar curso. Este es el caso de los mecanismos de participación que pueden definirse estrictamente como de control social, es decir, aquellos que están estrechamente ligados con la exigencia de la ciudadanía de transparencia y acceso a la información referente al manejo de lo público.

En Colombia no puede decirse que dentro de los mecanismos de participación existe alguno que pueda definirse estrictamente como de control social, de modo que las iniciativas que han nacido en Colombia han sido en su totalidad nacidas de la iniciativa de se han gestado de la ciudadanía misma. En este sentido, diversos grupos hacen uso del derecho y el deber de la ciudadanía, en cuanto parte de una república democrática participativa en la que la soberanía recae sobre el pueblo, de velar por que aquellos a quienes ha delegado su poder dirijan sus esfuerzos al cumplimiento de las metas comunes que se han promulgado en el preámbulo de la Constitución política.

⁵⁸ Op. Cit. P. 128

Aunque no puede afirmarse que exista una cultura de participación ciudadana plenamente difundida, Colombia puede contar ya con varias experiencias significativas que fomentan la ampliación de la democracia y que nacen de diversos individuos o grupos sociales como:

(...) comunidades, organizaciones no gubernamentales (ONG), cámaras de comercio, universidades y asociaciones gremiales que, por su iniciativa, llevan a cabo veedurías ciudadanas u otras formas inéditas e informales de control social a la administración pública; (iii) órganos o instancias institucionalizadas o formalizadas de participación ciudadana de tipo territorial, sectorial y exclusivo de control social, convocados por el Estado; (iv) usuarios de servicios públicos domiciliarios y de servicios de salud; y (v) medios de comunicación⁵⁹.

Las modalidades que adoptan estas iniciativas van desde lo preventivo hasta lo acusativo, usando diversos mecanismos, como los que resalta uno de los grupos de control social en Colombia, a saber, el observatorio de control social que busca evaluar el impacto que sobre la calidad de vida a partir del cumplimiento del plan de desarrollo en la ciudad de Cali, *Cali cómo vamos*:

Visibilizando, difundiendo al público información oficial.

Recomendando medidas a las administraciones públicas

Denunciando o demandando.

Criticando con fines de corrección o de sanción social. Evaluando- Impacto

Haciendo Seguimiento a ejercicios de financiación- Fiscalía

Midiendo.

Promocionando compromisos éticos entre y/o con servidores públicos, sobre asuntos generales particulares de interés general.

Pidiendo cuentas a las autoridades y administraciones públicas⁶⁰.

⁵⁹ Cali cómo vamos, p. 3.

⁶⁰ Ibid. p. 3.

Parte de estas iniciativas la constituye Concejo Visible Bucaramanga, grupo de control social que será nuestro caso de análisis en el tercer capítulo.

3. ANÁLISIS DE CASO: CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS PRÁCTICAS DEL CONCEJO DE BUCARAMANGA

A lo largo de este trabajo, hemos abordado nuestro marco teórico en torno a dos tendencias en el campo académico y práctico, esto es, el auge del análisis institucional desarrollado por el Neoinstitucionalismo y el auge del Control social en el marco de la revaloración del Estado.

Los dos procesos se tocan en muchos aspectos. Los más relevantes los constituyen, por una parte, la relación política-economía que ha propiciado el resurgimiento del análisis institucional, en cuanto ofrece elementos de análisis para las experiencias de control social, suscritas al campo de la veeduría sobre la gestión pública. Por otra parte, se tocan en sus objetivos en la medida en que esta última, se inscribe en la concepción de gobernabilidad democrática que, como tal, reclama coherencia entre los valores que definen tanto la democracia y la ciudadanía, como la eficiencia institucional.

Este capítulo final busca, por tanto, analizar la incidencia que una experiencia particular de veeduría ciudadana ha tenido sobre una corporación pública a la luz de estos valores, o en otras palabras, a la luz de lo que su intervención pueda aportar al aumento del orden político, y con ello, del desarrollo institucional.

3.1 EL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

El Concejo Municipal de Bucaramanga, es una “corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años (...) integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo a la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración

municipal”⁶¹. Sus competencias están definidas en la Carta política de 1991 en el artículo 313 así:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen⁶²

Así mismo, por acto legislativo 01 de 2007, art. 6, se adicionó la función de citar y requerir a los secretarios de despacho del alcalde para que asistan a las sesiones y respondan a un cuestionario escrito por los citantes que será el tema a debatir durante la sesión. Esta adición aplica para todas las capitales de departamento y los municipios con una población mayor a veinticinco mil habitantes. De igual modo, se adicionó en el mismo artículo la competencia para proponer moción de censura a los secretarios de despacho del alcalde, por asuntos relacionados con

⁶¹ Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Capítulo tercero. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL. Art. 312. (modificado por acto legislativo 01 de 2007. Art. 5). Constitución Política de Colombia. Vigésimotava edición. Anotada. Francisco Gómez Sierra. Bogotá: LEYER. p. 182.

⁶² Ibid., p. 183.

funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo.

Así las cosas, los concejos municipales tienen competencias socio-económicas; reglamentarias; administrativas y políticas, que pueden resumirse así:

1. Discutir y analizar problemas del municipio.
2. Elegir personero y contralor municipal y posesionarlos. Elegir al secretario del Concejo.
3. Efectuar control político a la Administración municipal.
4. Debatir y dictar normas (Acuerdos municipales) para orientar las decisiones políticas, económicas y administrativas de la ciudad⁶³.

La descripción general que estamos elaborando hace referencia principalmente a lo que respecta a la norma, esto es, a las reglas formales que rigen a nivel nacional a los concejos municipales en cuanto organizaciones políticas, esto es, en cuanto rasgos estructurales formales de nuestra sociedad colombiana, según las definimos en el primer capítulo. Es preciso, sin embargo, tomar en consideración algunas circunstancias históricas de estas corporaciones, en tanto nuestro marco teórico fundamentado en el neoinstitucionalismo “se concentra en el "caso específico" y en sus circunstancias históricas y situacionales. El modelo no se construye de arriba hacia abajo, como el modelo neoclásico, sino de abajo hacia arriba. Del caso particular al caso general”⁶⁴.

Los concejos municipales, como organizaciones de administración territorial, tuvieron modificaciones en su organización interna y en la disposición de sus como fruto de los procesos de descentralización que se adelantaron en Colombia, a partir de la década previa a 1986, cuando se instituyó la elección popular de alcaldes y se autorizó el referendo local, lo que, según Díaz Arenas “puede ser visto como la

⁶³ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Concejario. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. 2010. Ver: p. 2.

⁶⁴ WEISNER. Op. cit. p. 9.

culminación del proceso de descentralización fiscal y administrativa emprendido por la vía legal”⁶⁵

Este proceso se inició a raíz de la marginación y la tensión acumuladas en la periferia colombiana, producto del contraste entre los procesos de urbanización creciente en las ciudades y el olvido de la periferia, y la incapacidad para enfrentarlas que mostraba el modelo, vigente desde la Constitución de 1986, de centralización política y descentralización administrativa. Así pues, las medidas adoptadas buscaban superar “la asfixia convulsiva local debida al aberrojamamiento político de los municipios por parte de los gobernadores, a la ineficacia de la descentralización por servicios (establecimientos públicos nacionales encargados del fomento municipal) y sobre todo a la penuria fiscal”⁶⁶

Se adelantaron entonces, procesos de descentralización fiscal, administrativa, planificativa y política, siendo la segunda la que tocó a los Concejos municipales y la cuarta la que implicó la elección popular de alcaldes. En el plano administrativo, se creó el *Estatuto básico de la administración municipal* (ley 11 de 1986) con el que se busca que los municipios, de manera autónoma, cumplan con sus funciones, presten los servicios a su cargo y promuevan el desarrollo de sus territorios, propiciando la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos. A pesar de la formalización de estos propósitos, la institucionalización de estas formulaciones como prácticas enfrentó obstáculos serios, como la dificultad para que algunas organizaciones del Estado entendieran el mensaje de la descentralización, o las condiciones sociales y económicas que enfrentaba Colombia, que impedían la realización efectiva de la democratización de la vida municipal.

Estas dificultades pueden entenderse como fruto del choque que se presenta cuando las reglas formales no se corresponden con las informales, esto es, aunque

⁶⁵ DÍAZ. Op. cit. p., 454.

⁶⁶ Ibid. p.,453.

establecidas como leyes no alcanzan aún el grado institucional debido a un contexto con altos grados de desorden político y económico.

Con estas dificultades, sin embargo, los esfuerzos por transferir atribuciones del poder central a entidades territoriales se formalizaron en la Constitución de 1991, en la que se especifican de manera diferenciada las funciones nacionales y las funciones territoriales, se definen la descentralización y la autonomía, se hacen modificaciones que permiten alcanzar una mayor flexibilidad orgánica y se crean mecanismos de control y participación cívica en pro de el saneamiento político y administrativo.

Dentro de las funciones territoriales se establecieron las de los Concejos municipales, que resaltamos atrás, y se fijó además en el Congreso la potestad de expedir el estatuto del servidor público elegido a nivel departamental o municipal. Este estatuto se define en el artículo 293 y 308, siendo el segundo referente solamente a las asambleas departamentales y el primero el que determina que:

Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, periodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones⁶⁷.

De acuerdo a lo anterior, El Concejo Municipal de Bucaramanga, como todos los Concejos de este Estado, tiene en la Constitución política la determinación tanto de sus funciones como de los mecanismos de control y sanción que sobre sí se ejercen en tanto organismo del Estado. Dentro de estas determinaciones generales, tiene autonomía para administrarse a sí misma como corporación y a ejercer control político sin contravenir nunca a la Constitución.

⁶⁷ COLOMBIA. Op. cit. p. 177.

En este orden de ideas, el Concejo de Bucaramanga formula sus objetivos, su misión y visión y elabora su reglamento interno. Así las cosas, de acuerdo a la Ley y al reglamento interno del Concejo, los concejales ejercen sus competencias en reuniones diferenciadas del siguiente modo:

1. SESIONES DE COMISIÓN: “son aquellas en las que se discuten temas específicos y se surte primer debate a los Proyectos de Acuerdo”⁶⁸

Existen tres tipos de comisión diferentes y cada una está conformada por un número determinado de concejales que no varía: Comisión primera o de hacienda y crédito público; Comisión segunda o de plan, gobierno y obras y por último, comisión tercera o de asuntos administrativos, sociales, ambientales y derechos humanos.

2. SESIONES PLENARIAS: son las sesiones en las que la totalidad de los concejales “estudian en segundo debate los Proyectos de Acuerdo ya discutidos en las Comisiones Permanentes y donde se discuten asuntos de interés general del municipio a través de citaciones e invitaciones a funcionarios públicos, organizaciones y personalidades de carácter privado o no gubernamental”⁶⁹.

Este tipo de sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, es decir, aquellas que siguen el calendario de sesiones previamente establecido o aquellas que son convocadas por el Alcalde o se realizan en periodos por fuera de la programación, respectivamente.

Así mismo, el artículo 83 de la Ley 136 de 1994 determina que el Concejo puede tomar decisiones a través de: Acuerdos Municipales, resoluciones y proposiciones.

El artículo 27 de esta misma Ley, que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, determina que el Concejo debe

⁶⁸ Ibid. p.,6.

⁶⁹ Ibid, p., 10.

contar con una Gaceta que se constituya en el medio oficial escrito en que se comuniquen dichas decisiones. Este artículo busca dar cumplimiento al artículo 209 de la Constitución Nacional en el que se definen, dentro de las funciones públicas, determina que ésta debe estar “al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”⁷⁰. Esta Gaceta está disponible en la página web institucional del Concejo y allí pueden verse actualmente las transmisiones de las sesiones.

En este sentido, sus funciones y las leyes que lo reglamentan están hincados en los principios de democracia participativa que expusimos en el aparte anterior y que parten de la soberanía popular dictada por la nueva Constitución política de Colombia.

Otros mecanismos de participación dictaminados en nuestra Constitución Nacional y que pueden ejercer los ciudadanos sobre el Concejo de su municipio, son:

- a. La iniciativa normativa, que expusimos en el aparte anterior. En el caso del Concejo, un grupo de ciudadanos no menor al 5% de los inscritos en el censo electoral Municipal, pueden presentar Proyectos de Acuerdo y someterlos a debate.
- b. En la discusión de proyectos de acuerdo: toda personal natural o jurídica puede presentar observaciones sobre cualquier Proyecto de Acuerdo que se esté debatiendo en las sesiones del Concejo.
- c. Participando de los cabildos abiertos que, en el del Concejo de Bucaramanga y de acuerdo a su reglamento interno, ocurren al menos dos veces durante cada periodo de sesiones ordinarias.

⁷⁰ COLOMBIA. Op.cit. p.,136.

- d. Así mismo, todos los ciudadanos pueden asistir a todas las sesiones que organiza el concejo en calidad de observador y pueden solicitar información a la secretaría del Concejo sobre el desempeño de las funciones de los Concejales⁷¹.

Por último, el grupo actual de ciudadanos que conforman el Concejo Municipal de Bucaramanga está constituido por 19 concejales que iniciaron su periodo en el año 2008 y lo finalizan en el presente año. Actualmente, el Concejo está conformado por cinco partidos políticos así:

1. Partido Liberal: 8 concejales.
2. Partido Conservador: 3 Concejales.
3. Partido de integración Nacional: 3 concejales.
4. Partido Cambio Radical: 3 concejales.
5. Partido de la U: 2 concejales.

La organización interna de estos partidos dentro del Concejo debe obedecer a la Ley 974 de 2005, que establece que los miembros de las corporaciones públicas deben actuar en bancadas, esto es, que deben actuar en cuanto parte de un grupo compuesto por todos los miembros que compartan el partido político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. Así pues, sus actuaciones deben realizarse de modo coordinado siguiendo los principios del partido o movimiento o, siempre que lo haya, o a través de mecanismos democráticos que les permitan tomar decisiones en conjunto.

Esta ley no implica que los miembros pierdan facultades individuales que los reglamentos internos de las corporaciones establezcan y busca optimizar la organización interna de las corporaciones públicas y fortalecer la comprensión de parte de la ciudadanía de aquello que caracteriza a los diferentes partidos políticos.

⁷¹ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Op. cit. Ver: p. 15, 16, 19.

3.2 CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA

El observatorio del Concejo Municipal de Bucaramanga, Concejo Visible Bucaramanga, tal y como se define y se presenta a sí mismo en su primer boletín entregado a la ciudadanía:

Es un programa de seguimiento ciudadano al Concejo Municipal de Bucaramanga, liderado por la Universidad Industrial de Santander -UIS- que busca fomentar la transparencia y la visibilidad en la gestión pública. Para ello, brinda periódicamente información objetiva sobre la gestión del Concejo y sobre la actividad pública e institucional de cada uno de los concejales, llevada a cabo en desarrollo de sus funciones reglamentarias, legales y constitucionales⁷².

Así las cosas, Concejo Visible Bucaramanga es una forma de participación ciudadana nacida de un organismo ajeno al Estado, que sigue las experiencias exitosas de otros observatorios en el país y tiene por objeto, como todos los mecanismos de participación ciudadana, fortalecer la democracia participativa. Creado en Diciembre de 2008, se constituyó en un ejercicio que ha ejercido vigilancia social sobre el quehacer del Concejo Municipal de Bucaramanga, desde la fecha hasta el momento presente, de modo que ha ejercido su papel de veedor sobre el mismo grupo de Concejales, posesionados ese mismo año.

Esta experiencia, gestada en la Escuela de Economía de la Universidad Industrial de Santander, es miembro de la Red Nacional de Observatorios a Concejos Municipales que está conformado por diversos programas de control ciudadano sobre los Concejos y concejales en Colombia. Los observatorios que conforman la Red son: “Concejo Cómo Vamos, Bogotá (2002); Cali Visible (2003); Observatorio al Concejo Distrital, Cartagena (2004); Concejo Visible, Barranquilla (2004);

⁷² CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Boletín No. 1. Bucaramanga: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Marzo de 2009. p., 1.

Observatorio Concejo de Manizales (2007); Concejo Visible Neiva (2007) y Concejo Visible Bucaramanga (2009)”⁷³.

Siendo el grupo de creación más reciente dentro de la Red, en dos años de existencia ha adelantado un trabajo constante que se ha constituido en instrumento práctico y teórico que permite a la ciudadanía del municipio y al medio académico, contar con mayores herramientas de análisis y acceso a la información referente al Concejo de Bucaramanga. Su función, por tanto, puede resultar crucial en la construcción de una mayor cultura democrática en la ciudad y el fomento de mejores prácticas al interior del Concejo, y con ello, en la búsqueda de mayores grados de orden político y económico, en cuanto la corporación pública que es su objeto no sólo tiene por función ejercer control político sobre el gobierno municipal sino que, además, tiene atribuciones normativas que le permiten incidir en el marco general en el cual se desarrollan las políticas públicas que repercuten en la condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Así pues, su ejercicio tiene como objetivo primordial incidir en las prácticas de los concejales encaminándolas hacia la transparencia, esto es, fortalecer el desempeño institucional del Concejo Municipal de Bucaramanga. Así mismo, busca Promover la cultura democrática de la ciudadanía y mejorar las condiciones de gobernabilidad del municipio.

La consecución de estos de estos objetivos se realiza a través de tres ejes de acción fundamentales:

- a) Una labor pedagógica con la ciudadanía cuyo objetivo es acercarla al conocimiento normopositivo del Concejo Municipal de Bucaramanga y a las formas de efectuar la *participación* ciudadana y el *control social sobre esta corporación pública*, b) Un ejercicio permanente de observación, seguimiento, análisis y evaluación de la gestión del Concejo y de sus concejales, orientado y sistematizado a través de una batería de

⁷³ RED DE OBSERVATORIOS CIUDADANOS. [on line] ¿Quiénes somos? Disponible en internet: http://redobservatoriosconcejo.org/joomla/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=17&Itemid=69

indicadores cuantitativos y cualitativos y c) Una estrategia de divulgación informativa para dar a conocer los resultados del ejercicio a la ciudadanía, estimular entre los líderes políticos locales procesos de rendición de cuentas y llamar la atención de los ciudadanos frente a la gran responsabilidad que implica la decisión de votar para elegir a los miembros de los cuerpos colegiados municipales, así como la importancia de evaluar posterior y permanentemente el desempeño de los mismos⁷⁴.

Así mismo, los mecanismos para desarrollar estos tres ejes, son respectivamente:

- 1 y 3. La organización de foros ciudadanos en los que se socializa la labor y se reflexiona sobre la percepción de los ciudadanos sobre el Concejo. Además cuentan con un boletín informativo (desde su creación se han publicado seis números), un blog y una página web, y el acceso a medios de comunicación de manera esporádica.
- 2 La asistencia de un miembro del grupo a todas las sesiones plenarias y de comisión, la grabación de cada una de estas y el diligenciamiento de los formatos de asistencia y registro diseñados por el grupo que servirán como fuente de análisis, tabulación y sistematización. La vinculación de pasantes, la realización de artículos de análisis de parte de sus integrantes o la realización de trabajos de grado orientados a fortalecer conceptualmente la propuesta. Así mismo, adelantan encuestas y entrevistas ocasionalmente a los Concejales o a la ciudadanía.

El grupo está constituido por la directora del proyecto y varios auxiliares que son, respectivamente, una docente adscrita a la Escuela de Economía de la UIS y estudiantes de derecho y economía de la misma universidad, aunque el grupo está abierto a la vinculación voluntaria o en materia de pasantes de quienes deseen contribuir con el ejercicio de veeduría, cumpliendo, por supuesto, con los lineamientos del grupo.

⁷⁴ CONCEJO VISIBLE DE BUCARAMANGA. Proyecto Concejo Visible Bucaramanga. Observatorio del Concejo Municipal, p., 1.

3.3 INCIDENCIA DEL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL: *CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA*, EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.

3.3.1 De lo legal a lo real: dinámica interna del Concejo Municipal de Bucaramanga.

A partir de la descripción general que hemos hecho, tanto de la corporación pública como del grupo de control social que constituyen nuestro análisis de caso, abordaremos en este aparte aspectos que den cuenta de la dinámica institucional del Concejo Municipal, en contraste con la descripción desde la norma que ha constituido mayoritariamente la descripción general. Las fuentes serán: la información que ofrece sobre su desempeño y sus actividades el mismo Concejo, la información aportada por Concejo Visible a partir de diferentes instrumentos de observación y análisis, y algunos instrumentos aplicados como elementos del presente trabajo.

Partiremos de la siguiente pregunta: ¿en qué medida el desempeño de los concejales de Bucaramanga ha guardado concordancia con las normas que rigen sus funciones y competencias?

En primera instancia, y pensando en el aparte siguiente, debemos restringir el espacio de tiempo de nuestro análisis al periodo correspondiente al grupo de concejales posesionados en 2008, en cuanto permite evaluar el cambio en algunas prácticas, a partir del segundo año de su periodo, luego de la puesta en marcha del ejercicio veedor sobre su desempeño: Concejo Visible Bucaramanga.

El Concejo Municipal de Bucaramanga, a pesar su importancia e influencia en los destinos de la ciudad, no contaba hasta hace muy poco con puentes suficientes con la ciudadanía, y esta a su vez, mantenía una visión de la corporación, y en general de la política, indiferente o negativa, al punto de no ejercer en grandes

proporciones su deber y derecho al voto. Esto lo evidencia Concejo Visible, quienes en su presentación del proyecto investigativo resaltan algunos resultados arrojados por la Encuesta de Cultura Política aplicada por el DANE en el 2008 y por las encuestas virtuales realizadas por Concejo Visible, del siguiente modo:

El 42.8% de la ciudadanía opta por **no** acudir a una salida democrática a la hora de buscar soluciones frente a un problema que afecta a la comunidad; el 64% dice no participar en los escenarios de discusión de los asuntos públicos porque no están interesados en ello (22.96%), porque desconfían de las instituciones (5.48%) y porque carecen de información (35.47%). Como puede verse la principal razón para abstenerse de participar en la deliberación en torno a lo público es la falta de información; el 40.4% de los ciudadanos que tan sólo ocasionalmente votan, argumentan que no entienden la política, la política es corrupta, no se sienten representados, no se identifican con ningún candidato, los candidatos prometen y no cumplen o, no creen en el proceso electoral; el 90.9% de la ciudadanía dice no ser adepta de ningún partido o movimiento político, y el 76.8% consideran a la política como algo poco, medianamente o nada importante. Aunado a lo anterior, de acuerdo con las encuestas realizadas por *Concejo Visible Bucaramanga*, a través de internet, tan sólo el 34% de los bumanguenses estiman que la labor del Concejo Municipal es excelente o buena, mientras que un 66% consideran que es regular o mala. Adicionalmente, un 63% consideran que esta corporación no hace cosas por mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad⁷⁵.

Estas manifestaciones negativas del estado de la Cultura Política en la ciudad, no son causadas necesariamente por el mal desempeño de las organizaciones, tal y como lo asume el Neoinstitucionalismo, sino que evidencian que, en el nivel macro de las reglas de juego que constriñen las acciones de los agentes, no exista claridad en torno a temas como los derechos y los deberes de los ciudadanos declarados en la Constitución. Así las cosas, o no existe información suficiente o la vida política del país arroja evidencias que más bien la contradicen, como lo muestran por ejemplo, los índices tan elevados de falta de pertenencia con algún partido político o la falta de credibilidad en los políticos y el proceso electoral.

En el nivel micro, esto es, en el que se dan las empresas y las burocracias públicas, tal como resaltamos con Kalmanovitz en el primer capítulo, cabe

⁷⁵ Ver: <http://concejovisible.blogspot.com/2009/06/resultados-de-las-encuestas.html>

preguntar por la dinámica interna de las organizaciones y por sus niveles de desarrollo institucional, que aunque no puede desligarse del espacio macro -en cuanto definimos a las organizaciones en el primer capítulo como “la forma que adquieren las instituciones cuando se trata de que los sujetos se organicen para conseguir un objetivo específico”-, las rutas que emprendan para organizarse pueden romper muchas veces con las instituciones en cuanto éstas no sean lo suficientemente fuertes.

En el primer capítulo, propusimos dos vías venidas del Neoinstitucionalismo para acercarnos a la dinámica interna de las organizaciones: la corriente normativa que nos permite definir aquello que las particulariza en términos de rutinas y reglas, y la corriente histórico-económica, nos brinda los elementos para entender la evolución de las relaciones políticas en cuanto transacciones o contratos.

Así las cosas, y en función de los objetivos del presente trabajo, elaboraremos en primera instancia, una tabla de tabulación de las entrevistas realizadas a los concejales hasta el año 2009, cuyas categorías surgen de algunos conceptos centrales de la corriente normativa. A partir de esta tabla realizaremos un análisis de la dinámica institucional de la corporación que se valga también del análisis de la corriente histórico-económica y que se contraste con la información otorgada por Concejo Visible en los boletines periódicos emitidos en ese mismo periodo. Finalmente, para el análisis del aparte siguiente, elaboraremos una segunda tabla que se valga de las entrevistas diseñadas para este trabajo y aplicadas en Diciembre de 2010, contrastado nuevamente con los boletines pero los correspondientes al periodo 2010, a fin de analizar la incidencia que, en estos dos años, pueda estar empezando a vislumbrarse en las prácticas del Concejo con motivo de la llegada de Concejo Visible como su veedor.

Las fuentes que utilizaremos para la primera tabla⁷⁶ son:

⁷⁶ VER TABLA 1.

1. Las entrevistas realizadas por Concejo Visible a los concejales en 2008 y 2009.
2. Los boletines periódicos 1,2 y 3 de Concejo Visible^(****).

Las fuentes para la segunda tabla⁷⁷ son:

1. Las entrevistas diseñadas y realizadas como instrumento para la presente tesis a seis concejales.
2. La entrevista diseñada como instrumento de la presente tesis y aplicada al grupo de Concejo Visible.
3. Los boletines periódicos 4,5 y 6 de 2010, y el Boletín 7 de 2011 en su edición previa a la publicación.

Los conceptos a partir de los cuales tabularemos la información son:

1. RUTINAS: Son procedimientos y estructuras operantes estándar. En palabras de Merino: “es una actividad repetida dentro de una organización que se realiza de manera habitual como una **forma asumida de lograr un objetivo previamente establecido**”⁷⁸.

En este concepto se identificarán afirmaciones sobre lo habitual en el funcionamiento del Concejo.

2. REGLAS: son aquellas que producen el **sentido de lo correcto** en una organización. La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual de tratar adecuadamente a cambio de ser tratado así. Así pues, la distancia entre las rutinas y las reglas reside en que las segundas introducen el sentido de lo correcto dentro de las rutinas.

En este concepto se identificarán afirmaciones sobre “el deber ser” o los valores que expresen los concejales.

(****) Todos los medios del Grupo Concejo Visible Bucaramanga están disponibles en su página web:

<http://www.concejovisible.com>.

⁷⁷ VER TABLA 2.

⁷⁸ MERINO. Op.cit. p., 91.

3. LO PERTINENTE O LAS REGLAS DE APROPIACIÓN: si bien son reglas, se diferencian de las anteriores en que éstas definen no propiamente lo correcto sino lo pertinente, es decir, tanto rutinas como reglas institucionalizan la acción en cuanto, no siempre es posible tomar decisiones, de modo que éstas brindan certeza y aparecen como un abanico de posibilidades al que pueden acceder para facilitar la decisión, **siendo la elección aquello que se considera pertinente tomando en cuenta la naturaleza de la situación.**

En este concepto se identificarán afirmaciones sobre mecanismos habituales que se utilizaron para llegar a decisiones.

4. LINDES: **mecanismos que tienen las organizaciones para dividir la política** y que les brindan la posibilidad de llevar a cabo políticas y procedimientos venidos de fuera. En este sentido, las organizaciones tienen marco normativo que determina las reglas de juego en los procesos decisorios, es decir, un paquete de procedimientos como las normas jurídicas (y el reglamento interno); las atribuciones: facultades dadas por ley para cumplir sus funciones; las obligaciones y las prohibiciones. Las lindes crean amortiguadores en la medida en que la separación de poderes permite que con reglas distintas se aborde el mismo problema.

En este concepto se identificarán afirmaciones sobre reglas que se siguen o cómo se siguen, referentes a la separación de poderes o demarcación de la política, por ejemplo, la aplicación de la ley de bancadas.

5. ISLAS DE ORGANIZACIÓN: indica el modo en que se atienden de manera independiente los problemas, es decir, **el tiempo y recursos que una organización destina para resolver problemas.** Las políticas que ya se han hecho rutinas exigen menos atención organizacional, pues no hacen falta decisiones constantes para dar cumplimiento a la norma.

En este concepto se identificarán afirmaciones sobre tiempo y recursos utilizados para resolver problemas.

6. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA: este es el único concepto que no se define desde el Neoinstitucionalismo normativo. Aquí se registrarán fragmentos que den cuenta de los mecanismos a disposición para propiciar el acercamiento de la ciudadanía a la corporación, afirmaciones sobre el modo en que se llevan a cabo la rendición de cuentas y posiciones respecto a la transparencia y la veeduría del Concejo Visible.

Iniciemos pues el análisis de la clasificación de afirmaciones aportadas por los Concejales en las entrevistas realizadas en 2008 y 2009. No se resaltarán el número de concejales que afirmen una u otra cosa, sino se destacarán afirmaciones comunes o demasiado particulares, en cuanto éstas se dan a lo largo de las entrevistas y en respuesta a preguntas que no relacionamos en la tabla de análisis.

1. RUTINAS:

- a. Las posiciones respecto a la Alcaldía: si bien existen diferencias marcadas en la relación con el Alcalde, la mayoría coincide en manifestar que la labor de los concejales no debe obstaculizar su desempeño.
- b. Todos asumen como habitual la existencia de coaliciones dentro de la corporación, aunque algunos, particularmente aquellos que se denominan como de la coalición minoritaria, se quejen de sus consecuencias.
- c. Todos justifican la falta de cubrimiento de algunas de sus funciones durante el primer año, principalmente la de ejercer control político, con el hecho de estar atravesando por el primer año de periodo tanto de la corporación como de la alcaldía, y resaltan su papel en la aprobación del plan de desarrollo.
- d. Existe una tendencia general a resaltar la importancia de la corporación, aun cuando puedan hacer algunas críticas.

- e. Con respecto a la asistencia y permanencia, quienes se manifiestan al respecto justifican sus ausencias o su falta de atención durante las sesiones con otras labores que consideran funciones suyas, como atender a la comunidad o a otras ocupaciones; de igual modo, discriminan la importancia de hacerlo según el tema abordado en las sesiones.
2. REGLAS (sentido de lo correcto): en este punto no existen tantas coincidencias como en el punto anterior; podemos destacar dentro de los valores que resaltan los concejales:
- a. Apoyar al alcalde y hacer proyectos que refuercen su gestión.
 - b. Manejar relaciones cordiales con los compañeros.
 - c. Destacarse por su honestidad y cumplir a quienes lo eligieron. A propósito de esto, un concejal manifestó que siempre hace lo posible por satisfacer a quienes le solicitan cosas aunque sepa que no pueden lograrse por ir en contra de la norma, de modo que hace la gestión al menos por tener acceso a la administración.
 - d. Aprobar lo que beneficie a la comunidad e impedir lo que la afecte. En este orden, un concejal afirma que los proyectos nacidos de la administración son aquellos realmente interesantes y por ello los concejales deben poner atención en su evaluación, más que en proponer ellos mismos. Así mismo, un concejal manifiesta no ceder a las coaliciones a fin de seguir sus principios a la hora de evaluar y tomar decisiones.
 - e. Se resalta que los concejales deben cumplir con la ley; en este sentido se critica que no se haya publicado en la gaceta el proyecto de acuerdo mediante el cual se modificó el reglamento; además, se menciona el carácter administrativo de la corporación y se afirma que el concejo debe reflejar las leyes nacionales en los proyectos de acuerdo.

3. LO PERTINENTE O LAS REGLAS DE APROPIACIÓN:

- a. Se resalta que en el trabajo en comisiones se tiene en cuenta a la administración a fin de no obstaculizar y no hacer modificaciones que ésta pueda rechazar.
- b. Un concejal afirma que el control político mejoró cuando el concejo se organizó mejor, en cuanto la administración se ve obligada a responderle siguiendo los conductos regulares. Además, se resaltan las dificultades en torno a la implementación de los mismos y se alude a la denuncia al interior de la corporación y su importancia en cuanto permite modificar sus errores.
- c. Se reafirma el papel del reglamento interno del Concejo como su *carta de navegación* pero se critica que no alcanza a comprender lo que la ley exige y ha entorpecido algunos procesos internos.
- d. Se reitera que los concejales no crean leyes y se afirma en consecuencia, la dificultad para hacer cumplir los Proyectos de Acuerdo que dictan.
- e. A propósito del tema de la organización por coaliciones, un concejal de la llamada “coalición minoritaria”, afirma que apoyándose en las leyes puedo hacer valer su derecho a ser ponente por ser de la oposición, aunque se le estuviera negando la posibilidad.
- f. En el mismo sentido del punto anterior, se citan casos como el del nuevo reglamento y su ausencia dentro de la gaceta del Concejo y la inasistencia de un funcionario a una citación, como hechos que los convocan a hacer uso de las leyes o los organismos que pueden castigar esas conductas.

4. LINDES: bajo esta categoría, además del tema de bancadas, clasificamos afirmaciones referentes al reglamento, en cuanto parte del paquete normativo que le permite al Consejo separa los mecanismos para ejercer poder.

- a. Consignamos en esta categoría las alusiones al trabajo por comisiones, respecto al cual se afirma en general que esta separación de tareas en comisiones funciona correctamente y de manera comprometida, al punto que se cataloga como el trabajo más arduo que adelantan los concejales.
- b. Con respecto a las coaliciones, que como dijimos son la mayoritaria y la minoritaria o de oposición, se afirma que están presentes en la dinámica del concejo en cuanto algunos respaldan desde la campaña al alcalde y otros tuvieron desde ese momento también, la bandera de la oposición. Esta división en coaliciones, sin embargo, genera malestar en ambos grupos, en cuanto los de la primaria afirman que desde el 2009 la coalición minoritaria propició la polarización al interior de la corporación, y los de la segunda afirman que sus iniciativas son regularmente rechazadas, a pesar de ser ellos quienes tienen el mejor desempeño según la evaluación de Concejo Visible.
- c. Sobre la ley de bancadas, todos coinciden en que dentro de las sesiones, en ese periodo no se aplicó casi en ninguna medida. Una de las dificultades para hacerlo es justamente la separación en coaliciones, que reúne, en particular la mayoritaria, concejales de diferentes partidos. Los concejales del Partido de Integración Nacional, afirman ser los únicos que trabajan en bancadas, al menos en lo que respecta a las reuniones previas a la designación de vocero, pero en las sesiones no se exige su cumplimiento o, como afirman integrantes de otros partidos, no se lleva a cabo porque se respeta el derecho y el deseo de todos de hablar, o resaltan el hecho de que tengan en común con miembros de su mismo partido apoyar al alcalde o no como condición para pertenecer o no a una bancada.

5. ISLAS DE ORGANIZACIÓN:

- a. Aquí se resaltan testimonios similares a los de la categoría anterior, respecto a la importancia del trabajo duro que realizan los miembros de las

comisiones como posibilidad de evaluar a fondo los proyectos y corregir errores.

- b. Un tema que preocupa a varios concejales es del seguimiento a los Proyectos de Acuerdo. Varios concejales resaltan que los proyectos que son iniciativa de los concejales tienen menos posibilidad de llevarse a cabo, y de hecho no se sancionan con la misma efectividad que los del alcalde. Un concejal afirma que esto se debe a que los proyectos iniciativa del alcalde tienen asegurado el presupuesto, por una parte, y por otra, a que los concejales no publicitan ni realizan el seguimiento adecuado a la realización de los mismos una vez sancionados. Otro concejal afirma que esto se debe a que no existen mecanismos suficientes para llevarlos a cabo, y por ello, las llamadas minorías presentaron un proyecto que busca asegurar su seguimiento.
- c. Con respecto a la evaluación de su gestión, se afirma que el primer año les permitió conocer a las entidades y a los funcionarios públicos, de modo que a partir de 2009 sea más viable ejercer su función de Control Político.
- d. Algunos defensores del nuevo reglamento afirman que este permitió especificar mejor la parte procedimental del concejo, de modo que sea más claro el modo en que la corporación debe desarrollar sus funciones.
- e. En cuanto a la organización del concejo para dar cumplimiento a la ley de bancadas, un concejal afirma: “Creo que la ley de bancadas se ajustará con el tiempo, ahora la mesa directiva dice que se debe controlar el tiempo de intervención pero no lo hacen con todas por igual”.
- f. Coherente con lo que hemos dicho, la atención limitada a todos los frentes de acción con que cuentan los concejales, se justifica con el trabajo difícil del primer año de periodo y la recarga en algunos temas.

6. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- a. A propósito de los puentes de comunicación individual con la ciudadanía, la gran mayoría de los concejales afirman representar a un sector en particular y en el caso de que lo tengan, la comunicación y la rendición de cuentas la realizan directamente con ellos. El modo de comunicarse varía entre: acceso a medios de comunicación, visita a barrios, atención en oficina, atención por teléfono. Sólo dos concejales vinculados con un sector particular afirmaron rendirles cuentas, uno de ellos mediante un informe semestral, y el segundo, mediante los medios a disposición del mismo sector que representa. Una de las concejales afirmó que “Desde que uno actúe bien no tiene por qué no rendir cuentas”, evidenciando falta de conocimiento sobre este tipo de prácticas.
- b. Con respecto a la comunicación de parte de la organización, resaltan la ausencia de la página web y de mecanismos más efectivos que le informen a la comunidad qué hace y cómo lo hace el concejo.
- c. Con respecto a Concejo Visible, la gran mayoría afirma que es conveniente, con algunas diferencias: algunos remarcan la importancia de que su actividad sea objetiva, y otros resaltan que ha tenido una influencia importante en el Concejo porque les permite a ellos mismos ver el desempeño de la organización de la que hacen parte. Resaltan su ejercicio, así mismo, en función del punto anterior, esto es, desde la importancia de que la ciudadanía sepa qué hacen, más que a modo de vigilancia sobre su desempeño, en tanto prestan atención sobre su gestión.
- d. Cabe resaltar la afirmación del concejal Ballesteros, según la cual, es importante intentar salir bien calificados por Concejo Visible, de modo que deban preocuparse por presentar proyectos y proposiciones, aunque había afirmado en otro punto que las propuestas venidas de los concejales son en su mayoría inocuas.

A la luz de los boletines informativos de Concejo Visible, y en torno a los temas abordados a partir de los testimonios de los concejales, podemos hacer las siguientes precisiones:

En el boletín número, publicado en marzo de 2009 se afirma que, según las actas (193 de 196 sesiones realizadas en 2008), en conjunto los concejales asistieron al 97% de las plenarias. Este porcentaje contrasta con el índice de permanencia, que indica el porcentaje de tiempo que permanece cada concejal en cada sesión y, según el llamado de lista que realiza el grupo de veeduría, se cumple en promedio entre los concejales en sólo un 57% del total del tiempo de las sesiones realizadas en el 2008. Esta información no la obtuvo el grupo por asistencia de sus miembros a las sesiones, debido a su reciente creación como grupo, sino por información otorgada por el Concejo, y resaltan que la información individual respecto a permanencia fue negada.

En el boletín número 2, entregado a la comunidad luego de seis meses de constituidos como grupo, resaltan a este respecto que los indicadores obtenidos, ahora sí de manera directa por ellos mismos, indican que en el periodo de sesiones plenarias entre febrero y abril, la asistencia y permanencia evaluadas en conjunto mejoró levemente en un 3% (66%). Además resaltan que el concejal con más bajos índices al respecto firmó su asistencia en el 95% de los casos pero sólo permaneció en ellas el 28 % del tiempo y señalan: “Es importante recordar que la asistencia a las sesiones es un deber constitucional de los Concejales, pero además de ello, permanecer en el desarrollo de las plenarias les permite hacer aportes pertinentes al debate y al seguimiento de la discusión, así como votar de manera argumentada sus decisiones”⁷⁹.

En el Boletín número 3, correspondiente a Septiembre de 2009, resaltan los índices de asistencia (64% para el periodo evaluado) y plantean la reflexión en torno a la

⁷⁹ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Boletín No. 2. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Junio de 2009. p., 2.

importancia de la permanencia, que como se ve en los indicadores, incluso desmejoró levemente, a pesar de la medición y la veeduría al respecto. Así las cosas, Concejo Visible lanza la hipótesis de que esta leve baja en los índices de asistencia-permanencia puede deberse a la cercanía con épocas electorales y al compromiso que los concejales asumen de hacer proselitismo.

En cuanto al Control político, calificada como la función más relevante del Concejo, en el Boletín número uno se resalta que:

Aunque el impacto de esta herramienta ha tenido limitaciones debido a la inasistencia o incapacidad de algunos de los citados para responder coherentemente a los cuestionarios de los concejales y a que algunas proposiciones de citación importantes no fueron aprobadas por la corporación, esta actividad se ha visto claramente potenciada a partir de los ejercicios de cuestionamiento y argumentación preparados por varios concejales⁸⁰.

Además resaltan que la Moción de Censura, adoptada en el reglamento interno del Concejo, le ha dado nuevas posibilidades a este ejercicio.

Tal y como se resalta en este Boletín, la actividad de Control político tuvo un lugar importante dentro de la agenda de los Concejales en el 2008, pese a lo que mostraron las afirmaciones de los mismos con respecto al inicio de periodo y la necesidad de conocer las entidades públicas, lo que sugiere que son aquellos que lo afirmaron quienes no adelantaron iniciativas a este respecto, pues justamente resalta Concejo Visible que el trabajo de Control político durante ese año posibilitó reconocer las dificultades de la Administración Municipal.

El boletín número dos, por su parte, señala que el primer cuatrimestre de 2009 tuvo buenos indicadores en cuanto a los ejercicios de Control político pero que se habían hecho evidentes las fallas a la hora de organizar una estrategia de

⁸⁰ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Boletín No. 1. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Marzo de 2009.

planificación junto con la Administración Municipal, a fin de que se realicen de manera efectiva las citaciones y la asistencia a las mismas, la formulación de los cuestionarios y su respuesta.

En el Boletín Número 3, la reflexión en torno al tema se profundiza y Concejo Visible formula que, pese a la importancia que se le atribuye a esta herramienta, sus alcances se evidencian muy limitados, incluso a pesar de la inclusión de la Moción de censura, que hasta la publicación de ese boletín, en Septiembre de 2009, no se había utilizado. Así las cosas, afirman que “los concejales han reinterpretado el Control político por la vía de convertirlo en instrumento de atención de demandas o inquietudes sectoriales o como vehículo de denuncia y exigencia de investigaciones a los organismos de control”⁸¹.

Además de lo anterior, resaltan que se convirtió en dinámica habitual al interior del concejo aplazar la resolución de estas citaciones argumentando la importancia del tema, sin cumplir posteriormente con la continuidad y el seguimiento del mismo

En la misma vía, pero con respecto a la función normativa del Concejo, resaltan que a pesar de que el segundo periodo de 2009 estuvo marcado por el incremento en la presentación de Proyectos de Acuerdo iniciativa de los concejales, esto llevó a congestionar las sesiones y a sancionar los proyectos a través del denominado “pupitrato”. En este sentido, la atención que debería prestarse a proyectos, que deben ser producto de una investigación profunda, no se realiza y se deja abierta la pregunta, enunciada en el Boletín, por el rigor con el que se formulan los proyectos y por la importancia de su contenido en cuanto beneficie a la ciudad.

Por otra parte, con respecto a la existencia de las colisiones, es el tercer boletín aquel que más ahonda en estos temas más profundos de la dinámica institucional

⁸¹ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA, Boletín número 3. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Septiembre de 2009. p., 3.

del Concejo, que se hacen más evidentes luego de 9 meses de veeduría. En primera instancia, se resalta que, aunque la implantación de la ley de bancadas es difícil su avance al interior del Concejo para esa fecha era prácticamente nulo. En este orden resaltan que:

(...) para su consolidación, el cabildo debe contar con el compromiso de los partidos políticos y de sus miembros, pues el cumplimiento de esta ley demanda un proceso de adaptación de los concejales, en cuanto a sus hábitos y costumbres de hacer política y debate en las sesiones, además de las modificaciones organizacionales en la forma de gestionar la información, las normas y los controles políticos. Igualmente, demanda un cambio de la propia Administración Municipal, que está llamada a repensar el esquema de acercamiento con los miembros del Concejo, para olvidar las relaciones individuales y privilegiar los acuerdos con partidos y bancadas a través de sus voceros.⁸²

Así pues, dentro de estos cambios necesarios al interior de la corporación, uno de ellos es el desmonte gradual de la organización en coaliciones, tan marcada según los propios testimonios de los concejales, particularmente por la relación de apoyo, o no, al Alcalde. El boletín señala igualmente que, entre otras cosas, la presentación de proposiciones de control político o de proyectos de acuerdo, así como aspectos más funcionales del día a día del concejo, como la elección de voceros y el orden de las intervenciones, serían más ágiles, más organizadas y más claras ante la opinión pública si se implementara la ley de bancadas, y por ello llama la atención sobre la importancia de su aplicación. En el mismo orden, en este último periodo de análisis se resalta que siete concejales cambiaron de partido político, es decir, abandonaron el partido por el que fueron elegidos, de modo que este tipo de prácticas hace aún más difícil generar en la opinión pública una concepción clara sobre los partidos políticos y los lineamientos que siguen quienes dicen representarlos.

⁸² Ibid. p., 2.

A propósito de la modificación del reglamento, que como vimos causó tanto inconformismo, su problemática se enmarca en gran medida en la organización por coaliciones, que imprime en la organización interna del Concejo un ambiente en el que se hacen posibles faltas a la norma y genera tensiones en las relaciones entre concejales, a pesar de que afirman y en general propendan por mantener relaciones cordiales y respetuosas entre ellos. El boletín tercero resalta las dificultades que se suscitaron en torno a este proyecto de acuerdo que buscaba adecuar el reglamento interno de la corporación a nuevas normas nacionales.

Las modificaciones que implicaron la disminución en las funciones de la comisión tercera y su traspaso a la segunda, propiciaron un ambiente polémico durante las plenarios en las que se debatió el proyecto e hizo necesario que se destinaran cuatro de ellas para hacerlo. La debilidad del proyecto, señala Concejo Visible, radica en la falta de concertación en su diseño, lo cual ocasionó que las sesiones estuvieran marcadas por prácticas desligadas a la norma, como el abandono del recinto de parte de la coalición minoritaria como vía para obstaculizar el desarrollo del proyecto por medio del rompimiento del quórum. En este sentido, paradójicamente los concejales afirman que el reglamento es su carta de navegación pero el proceso de adecuación a la norma nacional terminó inmerso en prácticas que lo contradicen.

Finalmente, en lo que toca a la relación con la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, el tema del reglamento sugirió el tema de la gaceta del Concejo y de la falta de medios de comunicación eficientes entre el Concejo y la ciudadanía. A este respecto el primer Boletín señala como punto negativo del concejo, justamente, la falta de una página web institucional actualizada, situación que sólo hasta la publicación del Boletín tercero, nueve meses después, fue destacada como solucionada y se aplaudió que en la misma se empezaron a transmitir las sesiones del concejo.

En el mismo aparte en el que se señalan los aspectos positivos y negativos del Concejo, la gran parte de los puntos negativos señalados en el primer Boletín, esto es, en el primer informe de Concejo Visible al poco tiempo de haber iniciado su ejercicio, hacen referencia a los medios disponibles de parte del Concejo que promuevan la rendición de cuentas y el acceso a la información. Dentro de estos se cuentan, además de la ausencia de la página web: la no elaboración de actas de las sesiones, las condiciones impropias para el desarrollo de sus sesiones en cuanto no ocupaban el espacio destinado para ellos ni contaban con suficientes micrófonos y la falta de una cultura a favor de la Rendición de cuentas.

Para el segundo Boletín se resaltó que la corporación construyó la página web y lo invitó a disponer allí toda la información y a actualizar su contenido y ya para el tercer Boletín resaltó la transmisión que empezó a hacerse por este medio de las sesiones. Así mismo, recalcó en el segundo Boletín la ausencia de una estrategia de rendición de cuentas dirigida a que la corporación cumpla con su deber de informar a la ciudadanía de los procedimientos y resultados de su gestión.

Así pues, ya para el tercero celebró la formulación y sanción del Proyecto de Acuerdo, iniciativa de uno de los concejales, que les exige rendir cuentas a la ciudadanía y busca institucionalizar la transparencia como principio rector de la corporación⁸³. El acuerdo comprende la obligación de publicar informes de gestión en la página web, a lo que Concejo Visible adiciona, sería bueno reforzar con un espacio institucional de encuentro con la ciudadanía. Además resaltó que en una de las sesiones de debate se decidió suprimir la información sobre la nómina de los servidores públicos y sus unidades de apoyo, aspecto que llama la atención del grupo de veeduría.

Para terminar con el análisis de la dinámica interna del Concejo Municipal de Bucaramanga, cabe recalcar el modo en que se hacen evidentes en ésta, a la luz del Neoinstitucionalismo de corte histórico-económico, el papel de las relaciones

⁸³ Ibid. p., 10.

políticas en su condición de transacciones realizadas en “un mercado político caracterizado por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta, modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada y altos costes de transacción”⁸⁴. En este sentido, estas características evidencian los grados de orden político en esta corporación que, como mencionamos en el primer capítulo, inciden en el orden económico en cuanto el espacio político influye en los niveles de incertidumbre de los individuos frente a futuro e incide en los mecanismos que hacen viable el funcionamiento del mercado.

3.3.2 Incidencia del ejercicio de Concejo Visible en las prácticas del Concejo Municipal de Bucaramanga.

A partir del análisis de la tabla de entrevistas⁸⁵ de 2010, retomaremos en el presente aparte la pregunta por la mejora en el desarrollo institucional presente en el Concejo Municipal de Bucaramanga y la medida en que Concejo Visible haya aportado a su aumento, en cuanto busca principalmente mejorar las prácticas internas del Concejo.

En primera instancia, resaltamos a continuación las afirmaciones relevantes y que evidencian cambios respecto al periodo estudiado anteriormente:

1. RUTINAS:

- a. Se reafirma la existencia de las coaliciones como mecanismo habitual en la política y se afirma que la puesta en marcha de la ley de bancadas no implica que aquellas se desmonten.

⁸⁴ CABALLERO, ARIAS. Op. cit. p., 134.

⁸⁵ VER modelos de las entrevistas en los ANEXOS 1 y 2.

- b. Se afirma que los niveles de organización han aumentado dentro del recinto y que se han cambiado algunas costumbres y se relaciona este cambio en varias ocasiones con el proceso de evaluación de Concejo Visible, salvo un concejal que afirma que su presencia no ha tenido ninguna repercusión.
- c. Respecto a la autonomía del Concejo frente a la administración municipal hay afirmaciones encontradas.
- d. Se mencionan prácticas negativas como hacer favores personales como si fuera una función de los concejales o actuar sin apego al reglamento.

2. REGLAS (Sentido de lo correcto)

- a. Varios concejales entrevistados afirman que el Control político es la principal función de los concejales.
- b. Se resalta como positivo colaborar, pero de manera atenta, con que el plan de desarrollo de la alcaldía se cumpla.
- c. Se reafirman las dificultades propiciadas por el nuevo reglamento y los procedimientos desligados de la norma que implicó su modificación.

3. REGLAS DE APROPIACIÓN:

- a. Se resalta la falta de conocimiento de los concejales en temas como la ley de bancadas u otras normas y la dificultad que eso implica a la hora de aplicar ciertos procesos.
- b. Algunos concejales hacen críticas a las elecciones de mesas directivas y señalan vicios en los procedimientos para hacerlo.
- c. La mayoría señala como factor de relevancia para decidir aprobar o no proyectos del alcalde: la conformidad legal y técnica, y el impacto que pueda causar en la ciudad.
- d. Con respecto a la toma de decisiones algunos señalan que la ley de bancadas se está imponiendo pero que respecto a ciertos temas hace falta aún tener en cuenta a la coalición.

- e. La dificultad para aplicar la ley de bancadas obedece a la dinámica interna de la corporación pero la mayoría coincide en que los procesos de implementación de leyes nuevas en todas las organizaciones es difícil.

4. LINDES

- a. La gran mayoría señala al avance en la implementación de la ley de bancadas como el cambio más significativo durante el año e identifican dentro de las dificultades para aplicarla la organización en coaliciones. De igual modo, reconocen la incidencia de Concejo Visible en su implementación y del presidente, en esa fecha, de la mesa directiva.
- b. Se resalta el papel de las mesas directivas y su poder para ser sesgado y privar del uso de la palabra, en contravía con la ley de bancadas, o si así lo desea, para actuar con justicia.
- c. Un concejal resaltó que entre ellos hicieron un acuerdo para que cada bancada presentara 5 proyectos y eso fortaleció la implementación de la ley de bancadas.

5. ISLAS DE ORGANIZACIÓN: ATENDER INDEPENDIENTE LOS PROBLEMAS:

- a. Se sigue resaltando la ley de bancadas como el mayor cambio en la dinámica del Concejo y se afirma que ha ayudado a organizar las intervenciones y la presentación de proyectos.
- b. Se recalcan los errores cometidos en el ajuste del reglamento como causa de desacatos a la norma.
- c. Se resalta el surgimiento de algo así como una competencia entre bancadas con motivo de la evaluación de Concejo Visible que hace que propongan y participen más, a veces en detrimento de los tiempos para resolver cada problema o atender cada tema.

6. RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA:

- a. Se reitera la necesidad de seguir avanzando en materia de rendición de cuentas y eficiencia en las comunicaciones con la comunidad. A este respecto se destaca la siguiente afirmación: “debemos permitir que la ciudadanía colabore en el trámite de los proyectos de acuerdo, pero por la forma en que se hacen las convocatorias al primer y segundo debate, no tienen posibilidad de intervenir”. En estas respuestas se proponen mecanismos más puntuales de acercamiento a la comunidad en comparación con las entrevistas de los años anteriores.
- b. Se resalta en general la labor de Concejo Visible, siendo algunos aspectos nuevos que remarcan: la constancia y la seriedad del proyecto y su vínculo con una Red Nacional. Los aspectos negativos: algunos referentes a los mecanismos de evaluación, aunque aceptan que el grupo ha estado siempre dispuesto a explicarles el modelo de evaluación pero la mayoría no presta atención hasta ahora, que lo ven, en palabras de algunos concejales, como plataforma política.

A partir de los testimonios clasificados, podemos identificar cuatro diferencias marcadas respecto a aquello que analizamos a partir de la tabla uno:

1. Las alusiones a la incidencia de Concejo Visible sobre algunas prácticas en temas que no necesariamente hacían referencia al ejercicio de veeduría.
2. El aumento en el interés y el conocimiento sobre temas de rendición de cuentas y la construcción de vías más efectivas y concretas de acercamiento a la comunidad.

3. Las alusiones a la incidencia de la mesa directiva en el curso de la dinámica interna del Concejo y en la tendencia general a regirse, o no, por las normas formales.
4. La preocupación o interés por el modelo de evaluación empleado por Concejo Visible para evaluar el desempeño de los concejales.

A propósito de estos temas la entrevista al equipo de Concejo Visible arroja resultados muy similares, dentro de los que podemos resaltar:

1. A lo largo del tiempo en que se ha hecho la veeduría ciudadana se han hecho evidentes aumentos en la organización interna del Concejo, pero advierten que los efectos de los ejercicios de Control social no pueden entenderse como puros en sí mismos, esto es, además de que su impacto es lento, actúan sobre una corporación que vive sus propios procesos y tiene, como hemos resaltado a la luz de la definición de organizaciones, su propia dinámica institucional cargada de reglas formales e informales.

Los cambios evidentes, sin embargo, se hacen notar en los mecanismos y la disposición para suministrar información y en la respuesta de los concejales al modelo de evaluación, del que se deriva el ranking de concejales en orden de desempeño, publicado en cada Boletín. Así las cosas, y a pesar de lo que dijimos sobre la dificultad de identificar algunos cambios en las prácticas como resultado exclusivo del control social, el grupo menciona que su ejercicio de veeduría actúa como un sistema de incentivos que los concejales pueden o no interpretar correctamente. En este sentido, el tener un grupo de veeduría actuando de manera constante sobre su actividad presiona cambios como la organización más eficiente en cuanto surge la necesidad de suministrar información constantemente.

Así mismo, aunque señalan que ellos no son un grupo que busca simplemente evaluar el desempeño sino contribuir en la visibilización y el fomento de prácticas encaminadas a la transparencia de la gestión pública, los concejales

han ido reconociendo, no solo el trabajo de veeduría constante y serio de Concejo Visible, sino su configuración como puente de comunicación hacia la comunidad, y eso ha presionado que algunas prácticas se moldeen al modelo de evaluación del grupo, en algunos casos en función de malas interpretaciones, como por ejemplo, el hecho de suponer que se evalúa la participación y la presentación de proyectos de acuerdo en función de la cantidad y no de la calidad.

Cabe resaltar el análisis que hicimos respecto a los boletines de los periodos anteriores y podrá notarse cómo los llamados de atención publicados en el Boletín se fueron teniendo en cuenta, por razones de eficiencia dentro del Concejo y en un intento por apegarse a las normas que los rigen, pero podemos afirmar además, que presión la vigilancia y publicación de resultados de su desempeño hecha por un grupo con Concejo Visible, al que se le reconoce su objetividad, ha tenido también una incidencia importante.

2. Mesas directivas: el grupo de Concejo Visible también resaltó el modo en que la cabeza de la mesa directiva influye en las relaciones internas que se generan dentro del Concejo y la tendencia durante el periodo a organizar sus procedimientos, o bien muy apegados a las normas o bien apegados a reglas informales que en algunos casos pueden resultar ineficientes.

Este testimonio, por tanto, da cuenta de aquello que mencionábamos atrás, de que algunos procesos, como la implementación de la ley de bancadas, la reactivación de la página web, la mejora significativa en la asistencia y participación, no pueden asociarse exclusivamente con el ejercicio de veeduría aunque los testimonios y los cambios en el desempeño evidencia una relación.

A partir de lo anterior hemos vislumbrado cambios positivos en la dinámica del Concejo en cuanto han ganado en organización y se han informado mejor sobre sus posibilidades de ejercer sus funciones bajo el principio de transparencia. ¿Significa eso que el Concejo ha mejorado en conjunto su desempeño? Según los

testimonios de los concejales, aún existen problemas, aún persiste el tema de las coaliciones como un marcado impedimento para alcanzar relaciones y transacciones políticas con menos costos, aunque la implementación gradual de bancadas pueda menguar sus efectos.

Para finalizar, y dado que no es nuestro objetivo en este aparte ahondar en el desempeño y la dinámica interna del Concejo, precisaremos aquellas prácticas que puedan reconocerse influenciadas por el ejercicio de veeduría de Concejo Visible y que según nuestro marco teórico fortalecen los niveles de orden político y propenden, por ello, por el desarrollo institucional. A propósito de cada una, reforzaremos lo que ya hemos mostrado a la luz de otras fuentes, con las evidencias al respecto en los boletines 6, 7 y 8 de Concejo Visible correspondientes al 2010.

1. El aumento en la cultura de rendición de cuentas de parte del Concejo municipal y el fortalecimiento de sus puentes de comunicación con la ciudadanía:

En los boletines analizados, con respecto a la rendición de cuentas, sólo en el No. 4 se resalta la iniciativa del Concejo de organizar su primera Rendición de Cuentas pero señala que no se hizo convocatoria masiva a la comunidad.

Con respecto a los mecanismos de comunicación con la ciudadanía, luego del avance que representó la actualización de la página web y la transmisión de las sesiones, en el boletín N. 4 se señala que la información consignada en la página web presenta inexactitudes y omisiones, varias grabaciones de las sesiones aparecen incompletas y algunas gacetas publicadas contienen errores. De igual modo señalan que la impuntualidad con la que se inician las sesiones implica falta de respeto hacia los ciudadanos que asisten, ejerciendo su derecho, a las sesiones en calidad de espectadores.

2. La mejora en la asistencia y permanencia, y la preocupación por presentar de manera adecuada proyectos de acuerdo y mejorar el contenido de las intervenciones.

Los boletines analizados en este aparte no presentan grandes diferencias con los anteriores a este respecto, leves alzas y leves bajas en la asistencia y problemas en la permanencia. Por ello el Boletín No. 4, publicado en febrero de 2010 y que buscaba llamar la atención sobre los retos de la corporación para el nuevo año, continúa llamado la atención sobre el deber de los concejales de asistir y permanecer, y resaltan, en los boletines 5 y 6 que la falta de permanencia y la impuntualidad reiterativa ocasionó la dilatación de temas importantes que no pudieron concluirse por falta de quórum. Igualmente, respecto a la calidad de las participaciones señala: “es un reto para el Concejo mejorar la eficiencia, la calidad de las discusiones y racionar la presentación de proyectos en proporción con sus capacidades en términos de tiempo y análisis, teniendo en cuenta que no pueden descuidarse las demás funciones de la Corporación, como es el caso del Control Político”⁸⁶.

Con respecto a los Proyectos de acuerdo, el Boletín Número 4 llama la atención sobre la necesidad de que el Concejo ponga en marcha el cumplimiento del Artículo 191 de su reglamento, en el que se aboga por el seguimiento de los Acuerdos Municipales vigentes. En el Boletín No. 5, se llama la atención sobre la importancia de la función normativa del Concejo de Bucaramanga, en cuanto herramienta jurídica que permite otorgar mecanismos de solución a diferentes problemáticas del municipio y la ausencia, aún, de un seguimiento que permita asegurar que esos mecanismos se lleven a la práctica.

Una de las razones que señalan como constante en el periodo de febrero a junio

⁸⁶ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Boletín No. 4. Febrero de 2010. Bucaramanga: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.

de 2010 fue la inoperancia del propio concejo para asegurar que los proyectos de ejecuten, y señalan como muchas de las iniciativas presentadas por los Concejales ni siquiera llegan a la fase del estudio, bien porque es aplazado en comisión o devuelto a ésta en sesión plenaria, o porque su proceso se estanca luego de la radicación en termina tras la radicación en Secretaría, en donde jamás llegan a asignar ponente o comisión.

3. La aplicación de la ley de bancadas.

Tal y como se resaltó a partir de los primeros boletines y la primera tabla, la aplicación de la Ley de bancadas al interior del Concejo ha sido lenta y atropellada, a pesar de que, como señalan en el Boletín 4, el nuevo Reglamento de la corporación adoptó algunos parámetros establecidos en la Ley 974 de 2005. En el boletín Número 4 se ofrece un análisis de estas dificultades y se afirma, por tanto, que existe mucho desconocimiento de Ley al interior del Concejo, de modo que se tenga la falsa impresión de que la Ley consiste únicamente en controlar el tiempo de las intervenciones en los debates.

En este orden se llama la atención sobre la presentación de los Proyectos, que aunque debe hacerse por bancadas ninguno de los 24 Proyectos de Acuerdo de iniciativa de los Concejales, en ese periodo, fue presentado con la participación exclusiva y conjunta de miembros de un mismo partido.

Como último elemento de análisis, a continuación presentamos una tabla comparativa aportada por el grupo de Concejo Visible que relaciona el cambio en el promedio de calificación que obtuvo el grupo de concejales entre 2009 y 2010 con respecto a los cuatro criterios de evaluación que han establecido:

PROMEDIO ANUAL DE PARÁMETROS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO		
PARÁMETRO	2009	2010
CONTROL POLÍTICO	48,28	65,34
ACTIVIDAD NORMATIVA	53,27	66,53
PARTICIPACIÓN	62,53	61,39
ASISTENCIA Y PERMANENCIA	68,42	69,18

Lo primero que queremos hacer notar es que, aspectos como la asistencia, la permanencia y la participación, sobre la que hemos resaltado mejoras y aparecen como uno de los temas que más resaltan los concejales, son sólo dos de los aspectos que se evalúan y son aquellos que han mostrado, según los criterios de evaluación del grupo, los cambios menos significativos, aunque presentan durante los dos años evaluados un índice alto en relación con los otros dos. Desde el análisis que hemos realizado cabe tomar a consideración el conocimiento somero que tenía la mayoría de los concejales respecto al modelo de evaluación, de modo que la dinámica de contar con la presencia de los miembros del grupo durante las sesiones pudo causar que se interpretaran estos dos aspectos que desde el 2009 han mostrado un promedio más elevado, como aquellos que más contaban y, de hecho, los más sencillos de cumplir.

A medida que el grupo veedor se ha consolidado y su papel se ha legitimado a los ojos del grupo de concejales, éstos han ido incrementando el interés por conocer el modelo completo de evaluación, que, sobra decirlo, busca recoger aquellas funciones fundamentales de los concejales. El interés por avanzar en el Control Político y la Actividad Normativa se corresponde, además, con la reiteración que el grupo ha ido realizando con más énfasis, como hemos mostrado que ha sido su tendencia, sobre aquello que siendo fundamental no presenta avances, aun sin descuidar aspectos sobre los que sí se avanzado.

Es así como el último boletín analizado en este trabajo, esto es, el Boletín No. 6, insiste en la necesidad de mejorar estos aspectos, y las últimas entrevistas a los concejales evidencian que algunos de ellos empiezan a tomar mayor conciencia de la importancia de estas funciones.

Con respecto a la actividad normativa, ya mostramos atrás cómo *Concejo Visible* estuvo insistiendo durante la publicación de los boletines 4 y 5 en la necesidad de presentar adecuadamente los proyectos de acuerdo, mientras que en el Boletín No. 6 señalan que para el último periodo de 2010, la actividad normativa en el Concejo presentó cambios positivos, en cuanto el Concejo logró convertir en Acuerdos Municipales importantes iniciativas generadas por los mismos concejales; a pesar del represamiento de proyectos que causa el análisis superficial de muchas de las propuestas.

Con respecto al Control político, algunos concejales empezaron a manifestar en la entrevista más reciente, su interés por mejorar el desempeño de la función de Control Político, en cuanto la califican ellos también como la más importante a su cargo.

Este cambio se evidencia en los boletines. El No. 4 señala que aunque los concejales mejoraron levemente esta función en el último período del año 2009, el desempeño general mostró debilidades. Además llaman la atención sobre la importancia de que tanto la calidad como la concreción en los cuestionarios realizados por los concejales se fortaleciera, en cuanto afirman que se plantean de una forma imprecisa, sin respaldo en estadísticas o investigaciones preliminares que deberían de ser examinadas por el Concejal citante. Este aspecto se evidencia con el promedio señalado en la tabla precedente durante el 2009 para este aspecto: apenas 48. 28 sobre 100.

En el boletín No. 6 el grupo veedor señaló, en contraste, que entre mayo y agosto de 2010, los Honorables Concejales presentaron gran cantidad de proposiciones, de las cuales 67 eran de temas de control político y resaltaron que se mejoró la planificación de la agenda de sesiones y debates, teniendo en cuenta los aportes en materia de cuestionarios que preparan los diferentes concejales. No obstante, señala aún, la débil gestión de la Mesa Directiva del Concejo para integrar los distintos cuestionarios que varios concejales prepararon sobre el tema, porque por la gran cantidad de proposiciones varios de éstos se quedaron sin respuestas. En este sentido, afirman “las citaciones de control político realizadas a los encargados de la política pública local en materia de movilidad, obedecieron a lógicas coyunturales y no a una planeación estratégica de largo plazo, urgente para la ciudad”⁸⁷.

Estas afirmaciones evidencian la lógica y la interacción que hemos señalado entre los instrumentos de evaluación y difusión de los que se vale Concejo Visible y la puesta en escena dentro del Concejo de temas que, aunque hacen parte de las funciones de los concejales, parecen fortalecer su importancia y el esfuerzo de cada concejal por efectuarlo, en la medida en que el veedor reitera sobre dichas carencias.

Por último, resaltamos que las tablas que hemos diseñado como instrumento del presente trabajo, en cumplimiento de uno de los objetivos del presente trabajo, han de servir de marco de referencia diseñado para, a partir del Neoinstitucionalismo, evaluar los instrumentos que ejercicios de control social puedan implementar como mecanismo de análisis sobre las dinámicas internas de las corporaciones públicas que sean su objeto.

⁸⁷ CONCEJO VISIBLE BUCARAMANGA. Boletín No. 6. Octubre de 2010. Bucaramanga: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.

TABLA 1: Tablas de análisis de entrevistas a concejales 2008-2009

FUENTE	1. RUTINAS
<p>ENTREVISTAS:2009: Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)</p>	<p>Aprobar el plan de desarrollo del alcalde implica un buen balance para el concejo/ El concejo en el 2008 aprobó grandes proyectos del alcalde.</p>
<p>Dionisio Carrero (08-09) (Autoridades Indígenas-Partido Liberal)</p>	<p>La mesa directiva y el Concejo se ha hecho más exigente con el control político y el cumplimiento de los citados.</p>
<p>Henry Gamboa (08-09) (Liberal)</p>	<p>Después de tantos años de ayudar al sector calzado tengo una fabriquita/ El control político le dio a todos los concejales una visión de todas las dependencias de la administración/ 09: Los esfuerzos se han redoblado este año. "Los proyectos que son de impacto son de dinero"/</p>
<p>Élida Mantilla (08-09) Cabio radical-Partido de la U</p>	<p>Tuve una buena relación con los compañeros de comisión y en grl, son muy preparados en el tema político. 09: El concejo no modifica el presupuesto propuesto por la dmón, sólo sugiere.</p>
<p>Celestino Mojica (08-09) (PIN)</p>	<p>Todas las dignidades que tenemos en el concejo nos dejan investigaciones, afortunadamente las mías han sido archivadas/ De los 5 que hacen control político yo soy el que relamente hace control político en temas fundamentales. /Dicen que no hay dinero para la corporación pero sí para la OPS de la presidenta, es decir, para hacer política/2009: la oposición se demarcó mucho mejor: los que no apoyamos al aldalde somos 7 concejales/</p>
<p>Martha Montero (08-09) PIN</p>	<p>Algunos funcionarios no le paran bolas al concejal, igual debemos debatir. /Cuando me voy de las sesiones es porque tengo algo urgente pero por lo grl estoy el tiempo que se necesite / La mayoría llega a leer los informes de control político durante la plenaria, y aunque criticamos eso no pasa nada /Los proyecots deberían estudiarse por su beneficio a la comunidad no por pulsos políticos.</p>
<p>Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio radical)</p>	
<p>Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador</p>	<p>El año anterior hice algunos debates muy incipientes porque realmente no hubo mucho debate porque apenas esta arrancando la administración pero si me gusta mucho analizar lo que son las administraciones anteriores y este año ya podemos empezar con la actual. /Sin duda alguna en el 2009 hemos avanzado muchísimo, este es un Concejo que ha sido muy atento, muy diferente con la Administración de Bucaramanga, hemos aprobado todas la iniciativas del Alcalde y de los diferentes funcionarios del municipio, ha habido colaboración enorme como debe hacerse, pero nos ha faltado mayor esfuerzo en hacer un mejor Control Político /Yo estoy por fuera de la coalición mayoritaria del concejo, pero he sido siempre un gran colaborador de las administraciones facilitando por ejemplo la aprobación del</p>

FUENTE	1. RUTINAS
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	Yo creo que en la medida en que los temas sean importantes y trascendentes los concejales permanecen en el recinto pero si hay que lograr un mayor nivel de concentración y atención.
Uriel Ortiz (09) Partido Liberal	La dinámica de 2008 a 2009 no ha cambiado mucho, sólo se ha acentuado la tendencia del grupo minoritario de poner zancadillas//
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	Hemos apoyado al alcalde en los proyectos que tiene que ver exactamente con el tema de crecimiento económico y desarrollo urbano, (...) básicamente el responsable de la ciudad es el alcalde y lo hemos ayudado en eso. /Obviamente se presentan dificultades, discusiones, temas álgidos, agrestes, pero se sale adelante, si la corporación en términos generales ha tenido una buena presentación en lo del año pasado
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático-Cambio Radical.	La verdad no ha sido fácil tratar de cumplir en todo lo que uno se ha propuesto, porque una cosa es mirar el concejo desde afuera y otra desde adentro. El hecho de que no esté uno, o no haya apoyado uno en una propuesta ganadora a la alcaldía de Bucaramanga, a veces trae muchas complicaciones porque se arman unos bandos en los que hay muchos sectarismo lo que significa que no le abren a uno mucho las puertas para poder realizar la propuesta que debía haber hecho en un principio a la ciudadanía. /Haciendo un paralelo con lo que se hizo en el año 2008, considero que el Concejo le sigue respondiendo a la ciudad, siendo responsables en los temas que nos corresponde como concejales /Cuando uno está por fuera del concejo se escucha de que existe mucha corrupción muchas cosas que se tejen que los que ejercen la política todos son iguales, y nosotros estando ya adentro podemos darnos cuenta de que no es así, que esto es de trabajo.
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático-Cambio Radical	Para mí el primer año no hay mucho que hacer porque hay que hacerlo sobre la anterior administración, que muchas veces yo lo dije, si usted ve el ejercicio que yo hice de control político fue a la anterior administración /cuando estamos en sesión adquirimos un peso mas importante para todo, entonces uno se retira para hablar con los secretarios de despacho, para gestiones y para ayudas de comunidad (...) uno adquiere una percepción adicional un poco aguda, entonces yo puedo estar casi lejos de la plenaria pero sé cuando se empiezan a votar cosas importantes./ Para garantizar las cosas deberían de cumplirse tres condiciones: Primero, salir concejal; segundo, haberle votado al Alcalde que queda y, tercero, entrar a la coalición. Son tres cosas importantes. Pero cuando uno no cumplió todo ese trípode es muy complicado cumplir lo que uno prometió en la campaña.
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	Las coaliciones siempre existirán en todo los planos de la sociedad.
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	

FUENTE	2. REGLAS (Sentido de lo correcto)
ENTREVISTAS:2009: Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)	Los proyectos tienen que coincidir con las propuestas del alcalde /Ante todo quiero que le vaya bien al alcalde. Cuando uno hace citasiones eso es control político.En bancada, nos reunimos y trabajamos en equipo, a pesar de no haber apoyado todos al alcalde, pero respetamos nuestra posición/
Dionisio Carrero (08-09)(Autoridades Indígenas-Partido Liberal)	Los concejales son serios y responsables. Propuesta: ser honesto / No trabajo por cemento, sino por lo humano./Yo personalmente he hecho seguimiento a los proyectos que presenté y se convirtieron en acuerdo/He trabajado de la mano del Alcalde porque sus propuestas me parecen buenas y no se ve corrupción en su administración.
Henry Gamboa (08-09) (Liberal)	Toda la vida he pertenecido al partido liberal. Mi sueldo me lo gano asistiendo y votando los proyectos. Un tema: el compromiso propio, yo me comprometí con ciertos sectores, he cumplido al 90 con el plan del alcalde y al 100 con mis compromisos/ Hay cosas que la gente me pide y no se puede porque van contra la norma, pero hago la gestión porque tengo acceso a la admón/ El papel del concejal es aprobar lo que beneficie a la comunidad y trancar lo que no. /Se debe volver realidad la propuesta que en campaña se apoyó. Se debe actuar siempre de acuerdo a la norma.
Élida Mantilla (08-09) Cambio radical-Partido Conservador	Tradicionalmente conservadora. / Debe haber mas armonía en el grupo y aumentar el control político.
Celestino Mojica (08-09) PIN	Quiero cambiar el modo de hacer política. Hago oposición sin se priedra en el zapato, pero no permito cosas con las que en grl no estoy de acuerdo (privatización por ej).
Martha Montero (08-09) PIN	
Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio radical)	En el 2008 la gestión fue muy buena porque hubo proyectos ambiciosos / Yo he cumplido porque siempre he estado ahí.
Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador	He sido muy coherente entre lo que propongo y como actúo en el concejo y normalmente siempre termino por fuera de coaliciones porque yo no les patrocino a las coaliciones todo lo que quieran hacer, subir impuestos no lo patrocino, venir a media noche a subir impuestos menos, bueno y una cantidad de proyectos que yo me separo por ejemplo filosóficamente.

FUENTE	2. REGLAS (Sentido de lo correcto)
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	Hay algunos que como yo tenemos algunas funciones adicionales como en la situación mía que tengo que viajar mucho fuera de la ciudad pero igual así como tuve algunas ausencias en las sesiones ordinarias (...)igual le regalamos más de 10 sesiones al municipio de Bucaramanga en diciembre pues por lo que el estatuto tributario no se había aprobado (...)
Uriel Ortiz (09) Partido de la U	Mis propuestas generales fueron apoyar al alcalde/ El reto de nuevo año es hacer más control político para que se hagan los grandes proyectos aprobados.
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	Represento en votación los estratos 3, 4 y 5, pero eso no me excluye de responsabilidad con los estratos 1, 2 y 6, dependiente de que sitios se recibe la votación el concejal una vez elegido, el diputado o el alcalde es de toda la comunidad y le debe responder a toda la comunidad, de hecho quienes mas necesitan la mano amigo de un concejal o de un funcionario son los estratos 1 y 2, que son los que sufren las dificultades del desarrollo de la ciudad. /los proyectos que salen de los concejales son inocuos la gran mayoría, porque el concejal no tiene una capacidad inmensa de presentar cosas interesantes a la ciudad, todas vienen de la administración.
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático-Cambio Radical.	El concejo ante todo es un ente administrativo. Quien define en Colombia es el Congreso de la República, allá es donde se hacen las leyes; y obviamente que la tarea del concejal es como tratar que esas leyes generales o sustanciales que se hacen en el congreso de la república las podamos aplicara a través de unos acuerdos municipales./ Creo que mi participación como novato porque es la primera vez que llego al concejo de la ciudad, ha sido dedicar el 100% del tiempo y de la capacidad tanto personal como profesional a estar pendiente de lo que pasa en la ciudad. /
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático-Cambio Radical	Yo tuve un eje central que es trabajar por ciertas poblaciones, en esas poblaciones yo me comprometí a unas cosas puntuales (...) y usted ve todos esos temas son los que yo he venido trabajando desde la parte de control político /La que prometí a un año, en el tema de artistas se ha gestionado con el instituto municipal de cultura, todas las actividades artísticas que me han solicitado. / Yo creo que ha sido un concejo tranquilo, respetuosos unos con otros, proactivos en algunas cosas.
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	El reglamento se dejó ver cómo una propuesta para disminuir más a las minorías. Se ven más intereses personales: sólo se aprueba lo de la mayoría. El reglamento no se publicó en la Gaceta del Concejo, aunque es un acuerdo municipal. /Que los proyectos se cumplan depende de que de verdad le interesen a la ciudad.
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	Esperamos que la administración municipal cumpla los proyectos aprobados

FUENTE	3. REGLAS DE APROPIACIÓN
ENTREVISTAS:2009:Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)	La división de hacienda trabajó en conjunto con la administración porque no pueden modificar el proyecto municipal si éste no las acepta. No son coaliciones: son equipos de trabajo.
Dionisio Carrero (08-09)(Autoridades Indígenas-Partido Liberal)	En un proyecto complicado de la alcaldía, consultó a sus electores.
Henry Gamboa (08-09) (Liberal)	El control político ha mejorado porque si el concejo está organizado la admón se ve obligada a responderle siguiendo los conductos regulares.
Élida Mantilla (08-09) Cambio radical-Partido Conservador	El nuevo reglamento es la carta de navegación de los concejales, hubo buenas intenciones al cambiarlo, pero un punto negativo fue la votación nominal y la presentación de proyectos con exposición de motivos, que ha demorado los procesos, pues luego se hace otra vez votación nominal. Positivo que crea herramientas para comunicarnos con la comunidad pero aún falta que buenos asesores jurídicos nos ayuden a corregirlo y dejarlo realmente sujeto a lo que la ley quiere.
Celestino Mojica (08-09) PIN	Yo fui ponente del acuerdo de presupuesto, no porque la comisión me eligiera sino porque hice valer la ley quinta, en la que dice que si uno de la comisión es de oposición él debe ser ponente/ Lo siete de oposición le dimos un poder a un abogado para demandar al reg. interno, porque sólo fue una copia de otras ciudades /Los concejales no inventamos leyes, esas vienen del congreso y nosotros tenemos que adaptarlas al municipio... por eso es difícil exigir el cumplimiento de los acuerdos.
Martha Montero (08-09)PIN	El nuevo reglamento ha sido bastante problemático, muchas cosas que debieron incluirse no quedaron ahí, lo de la votación no está claro aún, la comunicación con la comunidad... por eso aún ni siquiera se imprime, porque hasta ahora reconocen los autores que tiene fallas y puede arreglarse./Solo hasta que la minoría exigió que se colgara en la gaceta se hizo, pero igual demandamos ante la procuraduría. /El secretario de infraestructura no vino... es hora de estrenar la moción de censura.
Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio radical)	
Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador	Teníamos un reglamento muy bueno, se modificó y el nuevo reglamento tiene errores enormes que se deben corregir; entre otros, para señalar uno solo muy grave: se determina por el nuevo reglamento que entre el primero y el segundo debate debe haber publicación de la ponencia presentada y debe publicarse el proyecto aprobado en primer debate, y eso no se está cumpliendo.

FUENTE	3. REGLAS DE APROPIACIÓN
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	
Uriel Ortiz (09) Partido de la U	El reto del primer presidente del 2010 será mejorar el reglamento y empezar a aplicarlo, aún falta eso.
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	No todos estamos en la misma capacidad de diseminar cada uno de los temas de la administración y tratarlos con bastante capacidad de trabajo y de comprensión, eso hace que la corporación sea bastante heterogénea, no es homogénea, esa heterogeneidad le da como un desorden aparente a la corporación y eso hace que a veces que se estigmatice mucho, parte de la reacción que hay en esto, que muchos sienten que vienen como ha fiscalizarlos y resulta que ellos a veces como que son poco cumplidores, entonces sienten que le esta cayendo encima la comunidad.
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático-Cambio Radical.	En el año 2008 hubo bastante trabajo en el concejo de la ciudad. Al comienzo de toda administración debe aprobarse el plan de desarrollo de la misma para los 4 años y, adicionalmente, el presupuesto para el año siguiente.
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático-Cambio Radical	
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	Balance regular: no ha habido unificación para trabajar por la ciudad. El nuevo reglamento no se solcializó de manera suficiente.
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	El reglamento interno no infiere en que haya on no un mejor desempeño en la corporación, es sólo para cumplirlo: directrices

FUENTE	4. LINDES: Dispositivos para dividir la política
ENTREVISTAS:2009:Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)	Hacienda, fue presidenta de esa división / La ley de bancadas no ha podido implementarse porque todos los concejales quieren hablar y eso es democracia participativa.
Dionicio Carrero (08-09)(Autoridades Indígenas-Partido Liberal)	Segundo vicepresidente 2008. Mi bancada ha trabajado según su perfil en la comisión que le corresponde, pero "el partido liberal tienen pautas en las directrices del municipio". /El proyecto más importante fue el Reglamento interno, se socializó y pensó... era importante porque las leyes cambian y ya algunas cosas eran obsoletas. /Como el debate y la beligerancia priman ha sido difícil implementar la ley de bancadas pero la mesa directiva se ha esforzado.
Henry Gamboa (08-09) (Liberal)	Presidente Com. Segunda. 08. "yo hago parte del plan de gob. Del alcalde, hago parte de esa gran coalición que apoya al alcalde" .../ 09: No se está cumpliendo con la ley de bancadas, primero porque no ha una postura de bancadas, ni en las votaciones ni en la toma de palabra el presidente ha logrado manejarla, aunque tenga la intención de hacerlo; en mi partido no nos reunimos /Actualmente trabajamos en coaliciones y esa estructura es pertinente para sacar adelante proyectos, igual somos 19 en coalición con la admón así que no hay problema.
Élida Mantilla (08-09) Cambio Radical-Partido Conservador	Comisión 1: Hacienda. Yo respaldo al alcalde pero eso no significa que no seamos críticos quienes lo hacemos y aprobemos todo lo que él propone. Yo no siento la separación coalición vs. Oposición, la corporación evolucionó./ 09: Se ha agudizado la polarización (12 concejales vs. 7) actuando la la defensiva y buscando la caída del otro. / Las comisiones hicieron un buen trabajo con el estudio grl, de rentas y gastos./ La ley de bancadas no se está aplicando como está previsto en la ley, de dar la palabra por bancada, tal vez deba evolucionar la ley porque cada concejal tiene su criterio.
Celestino Mojica (08-09) PIN	Hacienda. De nueve dignidades ha ocupado 7. 09: de los 10 concejales en el ranking de CV. 7 son de oposición / El único partido que está cumpliendo la ley de bancadas es el nuestro, pues todos somos del mismo grupo de oposición / La coalición es importante porque los otros no están en posibilidad de hacer control político.
Martha Montero (08-09) PIN	Comisión tercera: obras, asuntos sociales, ambientales. Allí es donde más se trabaja y no nos pagan por eso, pero es muy chévere porque hay más contacto con la comunidad y sus problemáticas. /Somos los únicos que trabajamos en bancadas, nos reunimos cada 15 días y nos ponemos de acuerdo sobre los temas/
Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio Radical)	Com.tercera. Mesa directiva de la segunda vicepresidencia, presidenta en 2009.
Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador	Comisión de asuntos administrativos, o segunda/ Sobre el cumplimiento de la Ley de bancadas): En lo más mínimo, como la mayoría o muchas normas que se aprueban en el país, no son cumplidas, no son observadas, son violadas. La Ley de Bancadas no se cumple en el Concejo de Bucaramanga, cada grupo de concejales votan como quieren votar sin tomar en cuenta que formamos parte de algún partido político. /En el Concejo tenemos un coalición mayoritaria que en muchos casos piensan únicamente en el beneficio de los doce concejales y no de la ciudad, hay temas en los que incluso quienes no formamos parte de la coalición respetamos, por ejemplo, en la elección de las Mesas Directivas, la elección de funcionarios de resorte del cabildo como el Secretario General; ese afán de la coalición de hacer votaciones rápidamente, de elegir a sus directivos, hizo que el grupo de 7 concejales que estamos por fuera no viniera a dicha elección.

FUENTE	4. LINDES: Dispositivos para dividir la política
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	En el partido liberal por convicción, por relación, por legado familiar, por todo siempre he estado ahí; y he llegado a ser hasta presidente del directorio liberal municipal de Bucaramanga. / Ha sido presidente de la comisión de Plan de gobierno / [Presentó el proyecto] de la reglamentación del voto censura para los funcionarios públicos, eso también me creó como mucho malestar en medio de los secretarios pero ya que el congreso de la república creó una ley nos dio esa facultad (...) para eso está la norma entonces aprobamos ese proyecto de acuerdo y creo que ha servido mucho porque por lo menos los funcionarios ahora nos observan
Uriel Ortiz (09) Partido Liberal	Hacienda. Mayorías. /La ley de banadas no se aplica porque los partidos diferentes al liberal tienen muy pocos miembros y todos quieren hablar sin respetar el orden.
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	Comisión de asuntos sociales.
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático-Cambio Radical.	Comisión segunda (plan de gobierno). /8 años en la ANAPO y 4 en el polo democrático. Eso significa que no hemos estado en muchas partes, hemos mantenido la fidelidad/ En el año que llevamos en el concejo podemos decir que la bancada se ha reunido para tomar decisiones. /Nuestra bancada como tal ha participado en la totalidad de los debates. No hemos comido entero. En las cosas que hemos visto que no están funcionando, aquí desde el concejo hemos puesto el dedo en la llaga y hemos dicho sin miedo, porque para eso nos eligió el pueblo; pero no ser negativistas sino proactivos y proponer qué se debe hacer /Estando en la minoría y no en la coalición de gobierno, la acción es muy limitada respecto a la presentación de Proyectos de Acuerdo e iniciativas que puedan ayudar a la comunidad desde el punto de vista social.
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático-Cambio Radical	Ahora, la evaluación es de las mayorías y las minorías. (...) en el último período de 4 meses, entre los 10 primeros en el Ranking de Concejo Visible, se encuentran los 7 concejales de la minoría. Siempre nosotros hemos sido los que hemos presentado los Proyectos de Acuerdo, a excepción de algunos. /Nosotros presentamos los proyectos y no nos los aprueban; presentamos las proposiciones y no nos las aprueban; vamos a las dependencias, no nos atienden; vamos donde el Alcalde y las diferentes entidades nos toman el pelo. /El nuevo Reglamento interno fue un Proyecto de Acuerdo que se radicó buscando un objetivo fundamental: quitarle funciones a la Comisión Tercera o de Asuntos Sociales. /La Ley de Bancadas acá en el Concejo Municipal ha sido un inconveniente, ya que existe una coalición mayoritaria y una coalición minoritaria, y normalmente todos los partidos se reparten entre las dos coaliciones.
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	Comisión segunda (plan de gobierno) / Se le quitaron atribuciones a la comisión tercera y eso se vio como un atropello contra las minorías. /Debemos trabajar de mano del ejecutivo, pero las mayorías quitan poder de participación a las minorías.
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	La ley de bancadas en mi partido: todos somos de U y respaldamos al alcalde.

FUENTE	5. Islas de organización: atender independiente/ los problemas
ENTREVISTAS:2009:Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)	Comisión de hacienda. El alcalde tuvo en cuenta las observaciones de esta comisión. / Las comisiones tienen que trabajar muy duro porque los proyectos no llegan listos de las plenarios, y ésta es la división donde el trabajo es más duro, se tuvieron que devolver presupuestos que no ajustaban.
Dionicio Carrero (08-09)(Autoridades Indígenas-Partido Liberal)	Admiro a quienes están en oposición porque lo hacen con argumentos, directamente y con cortesía.
Henry Gamboa (08-09) (Liberal)	Se han ido trabajando varios temitas sueltos, corrigiendo fallas... se han vencido ya los términos de reglamentación de los acuerdos porque hay muchos., pero el concejo está interesado en que se cumplan. /Ahora sí se está haciendo seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Pareciera que los acuerdos iniciativa de los concejales no se les pone la misma atención ni se sancionan tan rápido como los del alcalde. /"el cambio al reglamento es como dar un reglamento a la parte procedimental: cómo debe actuar el Concejo, desarrollo de tareas, de plenarios... de modo que sigue siendo lo mismo pero más ordenado que la versión anterior.
Élida Mantilla (08-09) Cambio Radical-Partido Conservador	El primer año de concejo nos permitió conocer las entidades públicas antes de hacer un verdadero control político, pues los funcionarios están empezando y nosotros también. / Las comisiones fueron muy juiciosas, se reunieron 10 sesiones a mirar con lupa el presupuesto, y participaron incluso concejales que no hacen parte de la comisión, más 4 plenarios, diferente al año pasado que se aprobaban cosas en una sola plenaria sin que todos participaran./ Los proyectos iniciativa del alcalde se ejecutan de manera más ágil, porque tienen detrás el presupuesto necesario... los de los concejales así no comprometan presupuesto se quedan más quietos y a veces se pierden, tal vez falta publicitarlos. /
Celestino Mojica (08-09) PIN	No hay mecanismos suficientes para llevar a cabo los acuerdos y se quedan en letra muerta/ El presupuesto se trabajó con cuidado y la admón fue muy permisiva con los cambios/
Martha Montero (08-09) PIN	El segundo año fue más dinámico porque en el primero se hacen ajustes. /Las MINORÍAS presentamos un proyecto de acuerdo para dar seguimiento a los acuerdos, aunque es compromiso de cada uno hacerlo con los suyos / El mayor reto es que trabajemos en unidad, como ha pedido el alcalde. /Creo que la ley de bancadas se ajustará con el tiempo, ahora la mesa directiva dice que se debe controlar el tiempo de intervención pero no lo hacen con todas por igual.
Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio Radical)	
Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador	En mi opinión es un primer año donde el concejo actuó de una manera coherente con lo que es un primer año de una administración, es decir se aprobó el plan de desarrollo, se aprobaron unos proyectos de adición presupuestal que presentó la administración, se aprobó el estatuto tributario, es decir, fuimos unos buenos colaboradores de la administración en el primer año pero nos falta hacer más debate político,

FUENTE	5. Islas de organización: atender independiente/ los problemas
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	El primer año es un año lleno de proyectos macro y de grandes carreras (...) el pretexto que ya es un pretexto porque no es una realidad es que hasta que no esté todo aprobado no empiezan ejecutar, mientras el municipio funciona. (...) los programas funcionan, en ese sentido logramos cumplir a cabalidad con las funciones que nos han asignado.
Uriel Ortiz (09) Partido Liberal	Los cambios más importantes al presupuesto se hicieron en comisión, no en plenaria/ hacen falta mecanismos para que se cumplan los proyectos, más ahora que han aumentado significativamente/ Es más importante la función de control político porque los proyectos que vienen de la alcaldía son más realizables puesto que ya tienen asignado el presupuesto. /Hace falta colaboración de algún organismo para que los proyectos de los concejales se ejecuten. /A veces las dificultades a la hora de hacer control político se debe justamente a errores de la corporación /
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	En el primer año de una administración es muy difícil hacer un buen control político, porque los funcionarios primero tuvieron el problema del plan de desarrollo. / Yo por ejemplo guardo toda la información que recibimos de las citaciones a los funcionarios, para que cuando los volvamos a citar comparar si vuelve a traer lo mismo.
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático- Cambio Radical.	
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático- Cambio Radical	En cuanto a la Corporación como un todo, creo que este año (2009) mejoró porque el número de los Proyectos de Acuerdo presentados y aprobados se doblaron, los debates de Control Político me parece que no tuvieron mayor relevancia. / Hubo un debate de Control Político que yo hice, que fue citar a la Oficina Jurídica del municipio para que nos dijera cuál era el estado de los Proyectos de Acuerdo aprobados. Y ahí en ese debate nos dimos cuenta que muchos de los proyectos que en el Concejo han sido debatidos, que han sido aprobados, que ya son Acuerdos municipales, no están siendo ni reglamentados ni ejecutados por las diferentes entidades y dependencias del municipio.
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	No se discutieron proyectos importantes.
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	

FUENTE	6. Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana.
ENTREVISTAS:2009: Càrmen Agredo(08-09) (Convergencia Ciudadana-Partido conservador)	Represento a los vendedores ambulantes, mujeres cabeza de familia. Ha ayudado con proyectos de desarrollo que generaron empleo. Atiende en el despacho y visita barrios. Propuso pero no llegó término final, veeduría ciudadana [quería que] el concejo de Bucaramanga, las comisiones, las directivas le cuenten a la comunidad que han hecho, porque muchas veces la comunidad no sabe lo que hace el concejo.
Dionicio Carrero (08-09)(Autoridades Indígenas-Partido Liberal)	Atiende en las mañanas a la ciudadanía. A veces se comunica a través de "el Frente". Buena la veeduría del Concejo Visible, también debemos decir nosotros, que no se diga con sesgo, a veces faltamos por estar con la gente. Debemos manifestarnos más allá de la ciudad, en control político de los parlamentarios depart. y nacionales... /Apoyar estudiantes de bajos estratos. Oficializar el día del indígena y brindarles ayuda.
Henry Gamboa (08-09) (Liberal)	Propuesta: salud. Sector calzado. Todos los días me reúno en un horario con dif. Comunidades. Le pongo palanquera a los pedidos de la gente y por eso les caigo bien. Me gusta la veeduría para que se vea lo que hacen los políticos de bien.
Élida Mantilla (08-09) Cambio Radical- Partido Conservador	Trabaja con un grupo de profesionales en busca de desarrollar proyectos de acuerdo para el sector de confecciones /Se comunica por medios de comunicación con la comunidad/ La pregunta sobre la transparencia la entendió solo como responsabilidad del alcalde. ... pero sobre CV dice que espera que por el respaldo de la UIS el trabajo de veeduría sea objetivo.
Celestino Mojica (08-09) PIN	De 12 años que lleva Convergencia, como movimiento y ahora como partido, él lleva 9 haciendo parte. /Me comunico a través de medios televisivos pero es difícil porque los medios están parcializados con el alcalde/ El sueldo no me alcanza.. usted sabe que uno se convierte en que una ayuda para un bazar... CV debe ser encañime y crecer para que la gente reciba la información , primero hacen la evaluación y luego la llevan a la gente./ Fui elegido para hacer oposición.
Martha Montero (08-09) PIN	Campaña. Recuperar ciudad limpia y bonita. Me comunico con líderes en ciertos sectores, y nos reunimos con la gente mensualmente/ Es fabulosa la función de CV.
Carolina Moreno (08) (Partido verde-Cambio Radical)	Mujer y estudiantes. Me comunico vía e.mail, en la oficina y el celular siempre lo contesto, ya sea para que vengan o para inquietudes / Desde que uno actúe bien no tiene por qué no rendir cuentas /CV hace ver lo que es el concejal y lo que hace por la comunidad.
Édgar Higinio Villabona. (08-09) Partido Conservador	Yo pienso que la forma como yo hago las propuestas de mi campaña no estoy cercano ni a ninguna cooperativa ni a ningún sector de la producción, ni a ningún sector del comercio represento más bien es como al ciudadano común y corriente porque no tengo fortaleza en un sector específico. / [Para comunicarse con los ciudadanos] Recorro a la radio, utilizo la prensa, Vanguardia liberal especialmente, la televisión local cuando me hacen entrevistas, documentos que envié, la mayoría de mi presupuesto de campaña invierto en publicidad. / Estoy totalmente de acuerdo en que se dé la mayor publicidad a nuestras actuaciones (...) todos los ciudadanos que están interesados en el municipio deberían hacernos también control social a nuestras actuaciones.

FUENTE	6. Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana.
Alfonso Pietro García (08) (Partido liberal)	Yo puse todo mi empeño y trabajamos en el voto de opinión inclusive alcanzamos mas de 16000 votos de opinión en Bucaramanga, pero el estómago es el que mueve las elecciones y es difícil. /Representa: la academia. /Me comunico a través de los medios que me da la Universidad /Me llama mucho la atención la falta de acompañamiento de la comunidad y eso se debe a que tampoco tenemos un medio masivo de comunicación sobre las actividades que se desarrollan en la concejo/ El concejo para poder lograr una mayor vigencia y una beligerancia necesita la presencia de la comunidad. / CV está Yo creo que está bien, pero hay que conservar mucho la objetividad, algunos concejales se han quejado porque se ha manejado con un poco rigor pero también de una manera un poquito indelicada.
Uriel Ortiz (09) Partido Liberal	Derecho al trabajo. /En el tema del presupuesto trabajamos mucho, llamamos a secretarios... y nos comprometimos con comunidades que solicitaron que se les aumentara el presupuesto, entendiendo su situación.
Jaime Rodríguez Ballesteros. (08) Partido liberal.	Represento en votación los estratos 3, 4 y 5. / Me comunico personalmente con las personas. / Son necesarios y razonables, siempre y cuando se hagan con un criterio sano, a veces las corporaciones públicas más que los funcionarios públicos son estigmatizadas. / he estado hablando con los colegas en varias oportunidades sobre el Concejo Visible, les he estado insistiendo de que si no quieren salir mal calificados comiencen a tratar de producir ese trabajo de que aparezcan presentando proyectos y proposiciones /me parece bueno que la ciudadanía conozca al concejo (...) quiero buscar que la pagina web se reactive para que el concejo tenga como una forma de llegar.
Wilson Ramírez. (08-09) Polo democrático-Cambio Radical.	Represento a la clase media y baja de la ciudad porque ahí fue donde yo tuve la mayor cantidad potencial de votos. Obviamente que fueron los que creyeron no hoy sino hace mucho tiempo. /Creo que cuando nos eligió el pueblo es para trabajar por ellos, no nos debe dar miedo absolutamente a nada [con respecto a la veeduría] (...) uno debe ser responsable, transparente y nada de cosas indebidas. /Me parece que es sano que un ente como el de nosotros tenga la inmensa posibilidad de que alguien, no nos vigile, sino que esté atento y sea proactivo también este concejo visible, en el sentido no de que sea una crítica sino de proponer, ya que ustedes están en una óptica diferente; y al final ustedes sirven como una parte asesora en ese sentido.
Édgar Suarez (08-09) Polo democrático-Cambio Radical	Representa: Las comunidades menos favorecidas, las madres comunitarias, los artistas, las mujeres cabeza de familia, algunos grupos de adultos mayores, la juventud, esos grupos o poblaciones son las que represento/ se comunica con la comunidad: Nosotros hacemos cuando hay actividades importantes, hacemos comunicados de prensa, tenemos un numero extenso de periodistas a los que le mandamos los comunicados / de igual forma yo tengo un informe semestral que yo hago de mi actividad que lo socializo con algunas personas, sobretodo con mis lideres, hago condecoraciones y reconocimientos. / Para mí lo que sucede con el tema de la transparencia es una parte que tiene que estar por encima de las normas, de los procedimientos y de los requisitos, yo le tengo importantes atributos a los principios/ Concejo Visible ha sido un instrumento muy importante y ha evaluado los concejales.
Pedro Nilson Amaya(09)(PIN)	
Cleomedes Bello (09) (Partido de la U)	Hemos cumplido a cabalidad lo que prometimos

TABLA 2: Tabla de análisis entrevistas 2010

FUENTE	1. RUTINAS
Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador	<p>Sigue primando más la pertenencia a una coalición a la hora de tomar decisiones que la pertenencia a la bancada /Hoy, por el trabajo de Concejo Visible, los concejales permanecemos mucho más en las sesiones, participamos más, se asume con mayor seriedad el tema del control político, porque existe una sana competencia para destacarse (en la evaluación de CV) Pero tenemos que mejorar mucho, tenemos que profundizar más en los debates. /Somos muy autónomos. El manejo del cabildo obedece más a la libertad de los concejales que a algún lineamiento que señale la administración.</p>
Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical	<p>En los tres años que llevamos se ha mantenido la política de coaliciones y eso no ha cambiado. /La participación de los concejales ultimamente ha sido muy generosa, en cuanto a la presentación de proyectos de acuerdo, ahora permanecemos más que antes, participamos más, pero las sesiones se han vuelto muy largas y los presidentes que tienen el manejo de la palabra son muy sesgados a su grupo/ A veces para tener puntos en la evaluación de CV las intervenciones se hacen extensas pero sin fundamento. /Tenemos autonomía presupuestal de la administración pero no nos ponen mucha atención, los concejales hemos pasado al segundo plano y las mayorías están arrodilladas ante el alcalde. Si fuéramos más juiciosos y proactivos y no existiera el grupo de concejales sometidos a la administración nos roba respeto. /Si salgo a responder su entrevista CV me descuenta este tiempo, me resta puntos aunque estoy en el recinto. Está mal visto, pero sucede, que se levanten para romper el quorum para evitar el curso de ideas de otras bancadas, el incumplimiento del reglamento, el uso de los medios de forma irregular</p>
Pedro Nilson Amaya (PIN)	<p>La coalición mayoritaria sigue intereses personales. /Si quiere saber qué tan autónomo es el concejo del alcalde venga y vea un debate y se dará cuenta.</p>
Celestino Mojica (PIN)	<p>Las coaliciones siempre han existido: los que acompañan al alcalde en el proceso electoral son de la coalición y los que no de la oposición, estos son mecanismos sanos de la democracia, en el que cada persona asume los roles que le competen. /No podemos hablar de autonomía del Concejo respecto a la Alcaldía, el concejo se rige por las cuotas burocráticas que representa cada concejal o perderían las gavelas que obtienen por hacer parte de una coalición. /porque lamentablemente muchos candidatos dicen algo en los barrios pero no lo cumplen. CV ha ayudado a que los concejales se queden más en las sesiones, que traten de llegar más temprano aunque tenemos retrocesos de 30 o 40 minutos, a que presenten proyectos de acuerdo. Aquí lamentablemente a algunos sólo se les concede la palabra para ir al baño</p>
Cleomedes Bello (Partido de la U)	<p>Yo fui secretario del concejo y además durante mi periodo como concejal todo sigue igual, normal, el mismo engranaje político. /Toda la política tiene mayoritarios y minoritarios, ese es un ejercicio normal en la política que no trae ni pros ni contra. /Nosotros somos totalmente autónomos del alcalde, nosotros legislamos y ellos ordenan, a pesar de que somos la junta directiva lo que hacemos es a través de los acuerdos municipales hacer el ordenamiento jurídico del municipio.</p>

FUENTE	1. RUTINAS
<p>David Camargo (Partido liberal)</p>	<p>Las coaliciones siguen funcionando independientemente de las bancadas, algunas decisiones dependen de la coalición. /Este es un concejo bastante heterogéneo: todos representamos a diferentes sectores e intereses: algunos representan intereses de gremio, otros como yo intereses comunitarios... y por ello representan bien la ciudad. / Somos autónomos presupuestalmente pero si apoyé la candidatura de Fernando Vargas apoyé su propuesta de gobierno, así que lo lógico es que aquí la apoye, pero obvio aportando y sugiriendo. / Está mal visto que algunos concejales ha acostumbrado a las personas a suplir necesidades de algunas personales: pagarle los servicios... hay compañeros que lo hacen y eso no debería ser porque afecta nuestra democracia. /Hay en el concejo copañeros con muy buena formación y experiencia.</p>
<p>Integrantes del grupo Concejo Visible</p>	<p>Nosotros estamos para mejorar las prácticas. / Como hay coaliciones, las minorías han tenido la queja constante de que no les aprueban los proyectos no les dan la palabra, la ley de bancadas disminuye los efectos negativos de las coaliciones. / La oposición no cumple a cabalidad con su función de oposición, porque en lugar de protestar saliendo deberían actuar en función de la norma y votar negativo. De igual forma lo ha hecho la coalición mayoritaria para romper el quorum, se ha hecho tan habitual que ya puede calificarse de regla informal en el concejo, a pesar de su ineficiencia. /Dependiendo de la época o el tema por la que atravesase el concejo son más habituales en la actividad del concejos las reglas formales o las informales: teniendo en cuenta la mesa directiva anterior la mesa actual ahora se está haciendo énfasis en el aspecto formal, aunque por ejemplo, vienen en este periodo a cumplir la ley de bancadas pero producto de un acuerdo informal previo en el que acordaron actuar en bancadas y repartirse los proyectos. Antes de eso, el concejo se regía mucho por acuerdos informales, de hecho una concejal mencionaba que aquello que mueve las acciones en el concejo son las relaciones entre ellos, y por eso justamente hemos mencionado la influencia que puede tener el la dinámica la elección del presidente de la mesa directiva./ ALGUNAS DE LAS REGLAS INFORMALES MÁS NOTORIAS: 1. La retaliación: ante una iniciativa de la moniría abandonaban el recinto, después la mayoritaria hace lo mismo, en algunos casos sin estar algunos concejales lo llaman para que veenga y ganrantee el quorum, vota y se va. 2. Los recesos: los decretan en muchos casos para esperar a un concejal ausente. Ese receso es la <i>caja negra</i> de los procesos decisorios, porque muchas veces llegan luego del receso votan distinto a como lo anunciaba la discusión anterior. 3. La ligereza con la que toman en algunos casos las votaciones: están hablando por teléfono o distraídos mientras la discusión y votan de acuerdo a como votan los amigos o los de su coalición. 4. El conteo que realiza la secretaria es muy arbitrario, registra con un mecanismo arcaico que está sometido a errores, sin contar con que CV tuvo que solicitar que se mejorrara el formato que era muy desordenado y no se entendía 5. La secretaria es la funcionaria clave en el Concejo, aunque modifica su actuación dependiendo del presidente y en algunos casos está más al tanto del rumbo de las plenarias que el mismo presidente. 6. Algunos justifican su ausencia o su llegada sólo en el momento de la votación porque estuvieron en el primer debate del proyecto votado sin tomar en cuenta las modificaciones que este pudo sufrir a la hora de pasar por segundo debate.</p>

FUENTE	2. REGLAS (Sentido de lo correcto)
<p>Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador</p>	<p>La principal función de los concejales es hacer seguimiento a la ejecución de los programas de gobierno de los alcaldes (...) a través de los debates de control político / Una de dos: o cumplimos el reglamento o seguimos presentando acuerdos en los que, por deficiencias del nuevo reglamento, seguimos aprobando acuerdo nulos./Reconocemos que hemos sido eficaces colaboradores de los funcionarios para que puedan ejecutar los presupuestos, hemos tramitado los proyectos de manera oportuna, hemos hecho los debates pertinentes y le hemos dado las herramientas al alcalde para que cumpla su función.</p>
<p>Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical</p>	<p>El concejal tiene 4 funciones: la presentación de normatividad y políticas públicas plasmadas en proyecto de acuerdo; el control político a la administración municipal y a todo lo que incida en el municipio; gestionar proyectos de desarrollo y recursos en cada uno de los sectores en que somos fuertes; aprobar los proyectos de acuerdo venidos de la administración. /Está bien visto que los concejales aporten para el mejoramiento del cumplimiento de nuestras funciones y aquí todos tenemos capacidades. /El reglamento debe tenerse en cuenta en todos nuestros procedimientos. /Antes de Concejo Visible los liberales decían: eos redondeemos, eso no hagan tantas presentaciones, aprobemos a pupitrazo, y ahora traen video beam, son los que más intervienen, se viene vestidos para exponer, hacen análisis ortográfico, sintáctico</p>
<p>Pedro Nilson Amaya (PIN)</p>	<p>La principal función es el Control político, aunque sus posibilidades se reducen por falta de voluntad política.</p>
<p>Celestino Mojica (PIN)</p>	<p>La modificación del reglamento fue en sí una violación al reglamento mismo, por ejemplo, el año pasado se eligió una mesa directiva en los tiempos que no correspondían. No representa ningún avance /El apego al reglamento es más que todo respecto a la forma de presentar los acuerdos municipales, que rige el cuerpo del proyecto y debe haber apego porque es de carácter legal./ No juzgo a ningún compañero, cada cual tiene su valor.</p>
<p>Cleomedes Bello (Partido de la U)</p>	<p>El reglamento es fundamental por es el que nos dice a nosotros qué es lo que debemos hacer en la institución y todos los procedimientos es indispensable el apego al reglamento. /Nuestras funciones son aquellas que la ley nos da y nos permite, además del trabajo que hacemos por fuera con la comunidad, un trabajo social de interacción entre la comunidad, el pueblo y la administración municipal. /Nuestro reglamento es lo único que nos rige, lo difícil es que todos lo utilicemos de la mejor manera, el apego o no a eso es lo que determina qué hacemos bien o mal, es decir, debemos conocerlo.</p>
<p>FUENTE</p>	<p>2. REGLAS (Sentido de lo correcto)</p>
<p>David Camargo (Partido liberal)</p>	<p>La principal función es el Control político. /</p>

Integrantes del grupo Concejo Visible	<p>Las dificultades a la hora de entender nuestro sistema de evaluación indica que la interpretación que hacen de la información que les damos puede producir efectos "perversos" como cuando todos corrieron a presentar proyectos de acuerdo sin importarles la pertinencia de los mismos. Entonces debemos generar un sistema de incentivos eficiente que permita adecuar nuestro modelo en la medida en que estamos a tentos a no incidir negativamente en la corporación que vigilamos. Nuestro modelo es dinámico y nuestro deber es facilitar espacios para la socialización de la aturaleza y los mecanismos de nuestro ejercicio./El actual presidente argumentaba siempre en función de la ley mientras que si otro presidente decide ser arbitrario con al otorgar la palabra o grosero en el trato, despierta una tendencia de relaciones al interior del Concejo / Ellos funcionan más como creen que deberían funcionar no como realmente lo dice el reglamento.</p>
--	--

FUENTE	3. REGLAS DE APROPIACIÓN
<p>Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador</p>	<p>La falta de conocimiento, por parte de los concejales, es decir, desacostumbrarnos de lo que veníamos haciendo para asumir un respeto a la ley de bancadas. Muchas personas no entienden bien y falta más respeto por el respeto a la palabra. /La elección de las mesas directivas siguen obedeciendo a acuerdos de tipo político, algunos de ellos que conllevan violación de la ley /Para aprobar o rechazar proyectos de la administración miramos que esté acorde con la ley, o porque no sean benéficos, de lo contrario somos grandes colaboradores de la administración.</p>
<p>Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical</p>	<p>. /Para tomar decisiones es la pertenencia a una bancada la que más tenemos en cuenta porque de lo contrario iríamos contra la ley, por tanto es mucho más fuerte la ley que la organización por coaliciones a la hora de decidir. /</p>
<p>Pedro Nilson Amaya (PIN)</p>	<p>El reglamento permite asignar proyectos a las comisiones indicadas y ahí es indispensable el apego al mismo.</p>
<p>Celestino Mojica (PIN)</p>	<p>Concejo Visible incidió mucho en que la ley de bancadas empezara a operar en el Concejo, lo que ha obstaculizado su implantación es la misma coyuntura política, usted sabe que entrar a una nueva ley, aun nuevo proceso, a un nuevo ajuste, cuando ni siquiera los congresistas hasta ahora están operando como bancadas. /Al interior de las coaliciones se toman decisiones por consenso, es decir, por mayoría. Son las reglas de juego si quieren mantener la burocracia y el poder que representan. /El reglamento interno es como nuestra biblia, pero ha sido violentada. /El alcalde hace reuniones con la coalición a puerta cerrada aunque son cosas de interés público y eso jalona el apoyo a sus proyectos.</p>
<p>Cleomedes Bello (Partido de la U)</p>	<p>En el grupo todos somos iguales, a la hora de tomar decisiones. /El reglamento cambio de forma pero sigue siendo el mismo en el fondo, lo modificamos porque hay una ley general y por eso lo hicimos. /Nuestros criterios para apoyar un proyecto del alcalde son jurídicos, técnicos y que beneficie a la ciudad, aunque hacemos sugerencias de cambios porque los estudiamos muy a fondo.</p>

FUENTE	3. REGLAS DE APROPIACIÓN
David Camargo (Partido liberal)	Hay decisiones que dependen de la coalición, y seguirán existiendo a pesar de la ley de bancadas. / A las deciones llegamos, al interior de las bancadas, el damos la voceria a quien sabe más del tema. / Para poyar los proyectos del alcalde, hay que mirar que no perjudique a la comunidad.
Integrantes del grupo Concejo Visible	Nosotros no estamos para evaluar, estamos para influir en las prácticas, aunque nos valgamos de evaluaciones. El acceso a la información no lo medimos y sin mebargo nuestra presencia motivó o presionó la mejora en la disponibilidad de la misma. / La evaluación propicia ciertas reacciones, y aunque tienen sus propios intereses se ha visto el interés aparecer bien en la evaluación. / Casos en que se ha malinterpretado el modelo de evaluación y ha generado problemas en la dinámica interna: 1. Formulación excesiva de Proyectos de acuerdo. 2. Participación: empezaron a intervenir en muchos casos sin atender al contenido de la misma, dilantando el debate, alargando demasiado las sesiones. 3. No sabían que si participaban por bancadas había para todos y por eso también no cedían la posibilidad de intervenir para no perder puntos. / Todo lo que se ha alcanzado ahora (más organización, ley de bancadas) dependiendo del nuevo presidente.

FUENTE	4. LINDES: Dispositivos para dividir la política
<p>Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador</p>	<p>Un cambio significativo en la dinámica del concejo se dio por la Ley de bancadas, en un principio los concejales del país no nos acomodábamos a la norma. Hoy, años después, se están dando los primeros pasos para aplicarla, incluso en el ámbito de las decisiones. / Las coaliciones, que existen en Bucaramanga, ha sido un inconveniente para la aplicación de la Ley de bancadas porque, yo, siendo conservador pertenezco a una bancada donde mis compañeras hacen parte de otra postura más ligada a una coalición que tiene intereses político distintos a los míos. /El actual reglamento tiene serias deficiencias.</p>
<p>Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical</p>	<p>Los presidentes que tienen el manejo de la palabra son muy sesgados a su grupo, así que siempre hablan los mismos. /La ley de bancadas ya se está aplicando y eso se debe a Concejo Visible. / El nuevo reglamento no representó ningún avance, sólo buscan quitar funciones al grupo minoritario, sin embargo debemos cumplirlo porque estamos en una democracia y nosotros no tenemos la mayoría.</p>
<p>Pedro Nilson Amaya (PIN)</p>	<p>La mesa directiva actual ha respetado el reglamento y lo ha hecho de manera justa.</p>
<p>Celestino Mojica (PIN)</p>	<p>El cambio más significativo en la dinámica interna es la importancia que se da al tema de los partidos desde que se dictó la Ley de bancadas. / Como aquí hay coaliciones, han habido proyectos importantes presentados por las minorías que hunden por el capricho de demostarr que tienen el poder.</p>
<p>Cleomedes Bello (Partido de la U)</p>	<p>Aquí no ha sido lenta la implementación de la Ley de bancadas, ha pasado por el mismo proceso que pasa toda ley en el país, y cuál es el afán si las bancadas han trabajado de la mejor manera, no ha habido ninguna dificultad, desde la mesa directiva he visto el proceso muy normal. /Implementar la ley de bancadas no depende en absoluto de Concejo Visible, ese era nuestro deber. /</p>

FUENTE	4. LINDES: Dispositivos para dividir la política
<p>David Camargo (Partido liberal)</p>	<p>Se ha empezado a implementar la ley de bancada a partir de la mesa directiva encabezada por Dionicio Carrero y se han creado mecanismos más coherentes con la ley que le dan más claridad: se dan reuniones de voceros de bancada, se hizo un acuerdo para que cada bancada presentara en el periodo 5 proposiciones. Así lo están haciendo todos los partidos. / Se hicieron los ajustes respectivos al reglamento porque las cosas deben evolucionar.</p>
<p>Integrantes del grupo Concejo Visible</p>	<p>Entre más van conociendo nuestro modelo de evaluación más actúan acorde con este. /Ahora se ha incrementado el deseo de actuar acorde con la norma y de manera más organizada: por ejemplo, el vocero de la bancada se presenta, porque así lo indica la ley, y anuncia que otro compañero tendrá la palabra. /Las minorías han manifestado constantemente que le hecho de ser minoría les ha negado la posibilidad de que les aprueben Proyectos, les han negado la participación, pero en la medida en que se implemente la ley de bancadas esto tiende a solucionarse en cuanto la ley determina que cuando se actúa en bancadas ésta puede nombrar el ponente y eso brinda equilibrio. /Hemos sabido presentarnos como un grupo imparcial al punto que distintos concejales, de distintos grupos, se acercan a quejarse del comportamiento de sus compañeros con los miembros del grupo. /Al parecer existe un alto nivel de desconocimiento de las reglas formales, por ejemplo de la totalidad del reglamento, de modo que a veces se evidencia desconocimiento de los mecanismos para llevar cabo sus procedimientos habituales, al punto que cuando está algún concejal abogado les llaman la atención. / En muchos casos, incluso quienes tienen formación en derecho, citan normas que no corresponden.</p>

FUENTE	5. Islas de organización: atender independiente/ los problemas
<p>Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador</p>	<p>La ley de bancadas hace más organizado el funcionamiento de los cabildos / El nuevo reglamento tiene al menos 20 deficiencias que deben ser corregidas: temas o que no se cumplen o que deben eliminarse porque dan al traste con la aprobación de los acuerdos municipales. /El manejo de los tiempos debe hacerse valer siempre desde el reglamento para que sean más precisos. /</p>
<p>Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical</p>	<p>Como ahora todos participan más las sesiones se hacen muy largas/ Con CV se ha aumentado la cantidad de proposiciones, ahora es como una competencia entre bancadas, antes éramos siempre los mismos (generalmente las minorías), ha pasado de ser un laboratorio de observación a ser la plataforma política de algunos, en función de la medición que hacen. /Hasta este periodo se ha prestado atención a los criterios de evaluación de CV aunque ellos nos lo han presentado muchas veces. Entre más conocimiento tienen los concejales de los criterios de CV más larga se hace la sesión para ganar puntos por participación.</p>
<p>Pedro Nilson Amaya (PIN)</p>	<p>Los debates que no le convienen a la administración la mesa directiva los trunca.</p>
<p>Celestino Mojica (PIN)</p>	
<p>Cleomedes Bello (Partido de la U)</p>	

FUENTE	5. Islas de organización: atender independiente/ los problemas
<p>David Camargo (Partido liberal)</p>	<p>Cuando llegué (7 meses atrás) se daba la palabra a todo el que lo pidiera, pero a partir del segundo semestre de 2010, el compañero de la bancada liberal como presidente ha intentado dar mucha importancia a la ley de bancadas. / Aplicar la ley de bancadas dependen mucho de la disposición de la mesa directiva, esta mesa ha buscado acuerdos al respecto.</p>
<p>Integrantes del grupo Concejo Visible</p>	<p>Dependiendo de lo que el presidente de la mesa directiva quiera mostrar o lo que quiera representar operan cambios como los que se han dado con el actual presidente, que mejoró en gran medida la organización a la hora de otorgar la palabra, o determinar el tiempo de las intervenciones, porque quiere presentarse como alguien democrático. El cambio, sin embargo, no aplica con el vicepresidente que sin importar la presencia de la veeduría se muestra arbitrario. / Ahora han mejorado mucho su organización, brindan mucho mejor la información y esto puede deberse a nuestra presión constante en búsqueda de información y eso pudo presionarlo a organizarla a fin de facilitar el trámite. / Si debemos modificar mecanismos lo hacemos, sabiendo que no existe un modelo fijo del comportamiento de los políticos. / Hay un marco de legalidad pero factores como la presidencia, las mayorías o el tema que se debata pueden hacer que la dinámica de la corporación se rija más por lo informal, que en el fondo es lo que prima.</p>

FUENTE	6. Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana.
<p>Édgar Higinio Villabona. Partido Conservador</p>	<p>Falta trabajar en la rendición de cuentas porque aquí se manejan dineros muy importantes, así que falta avanzar para que la comunidad tenga un cabal conocimiento de la gestión de los funcionarios públicos. /El programa Concejo Visible ha sido muy benéfico para el funcionamiento y organización del Concejo de Bucaramanga./ Debemos permitir que la ciudadanía colabore en el trámite de los Proyectos de acuerdo por la forma en que se hacen las convocatorias al primer y segundo debate, no tiene posibilidad de intervenir.</p>
<p>Édgar Suarez. Polo democrático- Cambio Radical</p>	<p>Concejo Visible ha hecho que se hay epezado a palicar la Ley de bancadas. Antes nadie le paraba bolas a Concejo Visible (...) todos pensábamos que sería transitoria pero su permanencia y constancia ha modificado costumbres... /Concejo visible nos acerca a la comuidad, los modios de comunicación, las redes sociales... vías que le muestren a la gente que aquí se hacen cosas por la comunidad. /no estoy de acuerdo con algunas mediciones económicas que ha diseñado la Doctora Teresa Ferreira (CV) a la hora de evaluarlos, es complicado porque la economía necesita indicadores, pero por ejemplo los criterios de ponderación a los proyectos de acuerdo se encaminan muy fuerte a ciertos temas y deja de lado otros, eso promueve que se presenten más proyectos que se valoren en CV; la participación en términos de bancadas en algunos casos nos perjudica.</p>
<p>Pedro Nilson Amaya (PIN)</p>	<p>CV ha influído positivamente en la aplicación de la ley de bancadas y en la asistencia y la permanencia. /Se debe invitar a la comunidad para que haga presencia en los debates./CV puede mejorar haciendo un proceso pedagógico en la ciudad y no sólo fijándose en la actividad al interior del recinto, porque muchos de ellos hacen un proceso efectivo en la sociedad.</p>
<p>Celestino Mojica (PIN)</p>	<p>Se presentan muchas falencias en la creación de puentes de comunicación con la ciudadanía, una jefatura de prensa con mucho más dinamsimo, un presupuesto que permita tener un programa institucional y que la gente conociera qué pasa en la corporación CV: Usan una política nacional que no nos tiene de conejitos de indias porque están replicando una propuesta nacional. Lo que sí se equivocaron fue en la carTilla, porque no cumplieron la ley de bancadas: pusieron los logos de los partidos de manera diferente a como nos organizamos en el recinto y si la comunidad no nos va a encontrar como en la cartilla. /El mecanismo de evaluación de CV lo conocemos en los informes que nos han abierto, pero muchos han y siguen siendo agresivos con el proyecto, pero hoy en día lo ven como forma de conseguir votos en la comunidad.</p>
<p>Cleomedes Bello (Partido de la U)</p>	<p>Nos podemos acercar más a través de los medios de comunicación, a través de la jefatura de prensa del concejo, aunque falta más publicidad en algunos sectores que no nos conocen, pero en general nosotros trabajamos en diferentes sectores e instituciones, pues tenemos en cada uno un amigo. Los que no lo conocen son los que no quieren saber del concejo. /CV no ha influído ni positiva ni negativamente en el concejo. Nunca he estado de acuerdo con los parámetros que tiene CV.</p>

FUENTE	6. Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana.
<p>David Camargo (Partido liberal)</p>	<p>Me gusta el trabajo de CV porque la gente se entera de lo que hace el Concejo, porque a la gente no le interesa el Concejo, tal vez saben del congreso pero el concejo no tiene, por ejemplo acceso suficiente a los medios de comunicación, porque no hay cultura política. Parece que no hay un convencimiento del Estado de la importancia de formar políticamente a la ciudadanía. /CV si nadie le dice nada a uno sobre lo que hace puede parecer que todo se hace bien, la crítica y la vigilancia permite replantera cosas. Aunque a algunos compañeros nos les gusta. Es importante que revisen el tema de asistencia y permanencia porque le dan poco puntaje y deben ir a los primeros debates, ahora van y eso hace más completo su trabajo. /Nos han tratado explicar los criterios de evaluación de CV pero quisier asaber si los muchachos del grupo tienen suficiente capacitación para evaluarnos.</p>
<p>Integrantes del grupo Concejo Visible</p>	<p>Los efectos del control social no son puros en sí mismos, de modo que la influencia de nuestra veeduría depende de los intereses que tienen los funcionarios frente a los compañeros, el grupo de veeduría, en particular cuando tiene acceso a las decisiones, como el caso del presidente de la mesa. / Desde el comienzo del ejercicio de veeduría ha ahbido un grupo de concejales que manifestó su rechazo y otro su apoyo. Esto ha ido cambiando en términos de la mejora en las relaciones, más cordiales ahora de parte de algunos de los que buscaban anular la importancia de la veeduría del grupo, pero especialmente en el reconocimiento que se le da en general al pesa que ha ido tomando el grupo como punto de referencia: claro ejemplo de eso es la atención creciente que le ponen, con malentendidos o sin ellos, a los puntos que pueden obtener en la evaluación, en cuanto ésta llega a manos de la ciudadanía y puede afectar su imagen.</p>

4. CONCLUSIONES

- El camino entre la economía y la política ha estrechado sus vínculos bajo la visión de teorías como el Neoinstitucionalismo, mucho más abarcante de las condiciones complejas de la sociedad que aquellas que consideran como foco de atención al mercado, como institución autónoma e independiente. Así pues, el Neoinstitucionalismo procura ampliar la comprensión del comportamiento humano y sus agrupaciones, de manera que resulte inseparable el análisis de las decisiones individuales y el de la naturaleza de las instituciones.
- El camino al análisis institucional local atraviesa pues, la dependencia entre los mercados políticos y económicos que el Neoinstitucionalismo ha introducido en su análisis, en cuanto, por una parte, la aplicación local de las políticas públicas nacionales enfrentará siempre las estructuras políticas locales que median en su realización. Así mismo, implica las experiencias de control social que se desarrollen a nivel nacional y local en cuanto éstas responden, también, al proceso de democratización del Estado que se ha adelantado con motivo de la restitución del tema institucional.
- Colombia no ha sido la excepción frente al auge teórico y práctico del control social a la administración pública y éste se encuentra fundado, jurídica, política y éticamente, en la Constitución Política de 1991, en tanto ésta evidencia el tránsito a la democracia participativa que la soberanía popular expresada en su preámbulo implica.
- Los procesos de revaloración del tema institucional y de fundamentación del control social se tocan en muchos aspectos. Los más relevantes los constituyen, por una parte, la relación política-economía que ha propiciado el resurgimiento del análisis institucional, en cuanto ofrece elementos de análisis para las experiencias de control social, suscritas al campo de la

veeduría sobre la gestión pública. Por otra parte, se tocan en sus objetivos, en la medida en que esta última se inscribe en la concepción de gobernabilidad democrática que, como tal, reclama coherencia entre los valores que definen tanto la democracia y la ciudadanía, como la eficiencia institucional.

- A lo largo del tiempo en que se ha hecho la veeduría ciudadana de Concejo Visible se han hecho evidentes aumentos en la organización interna del Concejo, pero es preciso tener en cuenta que los efectos de los ejercicios de Control social no pueden entenderse como puros en sí mismos, esto es, además de que su impacto es lento, actúan sobre una corporación que vive sus propios procesos y tiene, como hemos resaltado a la luz de la definición de organizaciones, su propia dinámica institucional cargada de reglas formales e informales.
- A la luz del análisis de caso se han evidenciado cambios positivos en la dinámica del Concejo Municipal, en cuanto han ganado en organización y se han informado mejor sobre sus posibilidades de ejercer sus funciones bajo el principio de transparencia. Estos cambios evidencian el modo en que un grupo de veeduría que está atento a las actividades de una corporación pública, y que tiene el modo de hacerla transparente ante la ciudadanía, ejerce una influencia sobre estas acciones, que aunque lenta, entra a jugar dentro de la dinámica misma de la corporación.

BIBLIOGRAFÍA

1. AMAYA, Paula. *Evaluación de políticas públicas: ¿“Dar cuenta” o “darse cuenta”?* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile. 2005.
2. AYALA, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* Cap 10.
3. BARRERA, Elsy Luz. *Incidencia de los procesos de internacionalización en la modernización y cambio de roles del Estado.* Ponencia presentada XII Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública” realizado en Santo Domingo, República Dominicana. 2007
4. BERLIN, Isaiah. “El juicio político”. En: *Revista de economía institucional, Universidad externado de Colombia.* Segundo semestre, Número 005. Bogotá. (2001)
5. CABALLERO, Gonzalo; ARIAS, Xosé. “Instituciones, Costes de transacciones y políticas públicas: un panorama”. En: *Revista de Economía Institucional.* Volumen 5, No. 8. Primer semestre 2003.
6. CABALLERO, Gonzalo; ARIAS, Xosé. “Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción” En: *Revista Española de Ciencia Política.* No. 8. Abril de 2003.
7. Colombia. Congreso de Colombia. Ley 134, del 31 de mayo de 1994. Sobre mecanismos de participación ciudadana. Constitución Política de Colombia. Vigésimoctava edición. Anotada. Francisco Gómez Sierra. Bogotá: LEYER.
8. CUNILL Grau, Nuria. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual.* I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales” 12-13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.

9. CUNILL, Nuria. (2003). *Responsabilización por el control social*. Cuadernos de ciencias sociales 128. Fondo Latinoamericano de Ciencias Sociales. FLACSO, Costa Rica
10. DÍAZ, Pedro Agustín. La constitución política colombiana. (1991) *Proceso, estructuras y contexto*. Bogotá: Editorial TEMIS, S.A. 1993. Pag: 127-130; 137-148; 450-472.
11. El control ciudadano y su aporte al desarrollo. [on line] Observatorio Cali cómo vamos. Disponible en internet: [*El%20Control%20Ciudadano%20y%20su%20aporte%20al%20de...*](#)
12. ESCOBAR, Alejandro. "Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década". En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*. 8: 97-108. 2004.
13. GARCÍA, Sergio, COBOS, Cristina. Entre la virtud y la incongruencia. Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Mexico: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2500/9.pdf>
14. KALMANOVITZ, Salomón. "El Neoinstitucionalismo como escuela" En: *Revista de economía institucional*, No. 1. <http://ideas.repec.org/s/rei/ecoins1.html> 2003
15. MACKENZIE, Kenneth. "Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica" En: *Revista de economía institucional*, No. 1. (1999)
16. MARIÑEZ, Fredy. "Rendición de cuentas y participación. Dos retos de la gobernabilidad democrática en México" Ponencia en: en: XI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. Noviembre de 2006.
17. MERINO, Mauricio. La importancia de las rutinas. En: *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos*

locales mexicanos. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Marzo 2006.

18. NORTH, Douglas C. (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Mexico, Fondo de Cultura Económica. Primera y segunda parte.
19. NORTH, Douglas C. (2007). "Para entender el cambio económico", Bogotá, Editorial Norma.

ANEXO A

ENTREVISTA A CONCEJALES

1. ¿Cuántos periodos lleva ejerciendo como concejal de Bucaramanga?

1.1 ¿Qué funciones considera usted que definen a un concejal?

1.2 Durante este tiempo ¿ha notado algún cambio en el modo en que se organiza internamente el concejo en términos de los mecanismos que se emplean para alcanzar decisiones, desarrollar discusiones, permitir o truncar la participación de los integrantes?

2. El proceso de aplicación de la ley de bancadas ha sido lento en el Concejo, ¿reconoce usted alguna o algunas prácticas habituales de organización dentro del concejo que hayan hecho difícil su implementación?

2.1. Actualmente el concejo se organiza siguiendo más la dinámica de coaliciones. ¿Qué determina, a su juicio, el hacer parte o no de un grupo de coalición y, ya dentro de éste, qué tanto peso tiene el grupo en la posición individual que se asume frente a los diferentes procedimientos que adelanta cada concejal?

2.2. Entre otras cosas, la presentación de proposiciones de control político o de proyectos de acuerdo, así como aspectos más funcionales del día a día del concejo como la elección de voceros y el orden de las intervenciones, serían aparentemente más ágiles, más organizadas y más claras ante la opinión pública si se implementara la ley de bancadas. ¿Qué beneficios prácticos le trae al concejo la organización en coaliciones que podrían perderse de implementar la ley de bancadas?

3. ¿Qué tanta incidencia tiene el reglamento del Concejo en la organización habitual de la actividad de los Concejales?

3.1 ¿En qué procedimientos es indispensable el apego al reglamento?

3.2 ¿Del nuevo reglamento, qué considera usted que constituye un avance a resaltar con respecto al anterior?

4. Aparte de la organización normativa del concejo, esto es, de lo que dictan el reglamento interno y las leyes nacionales sobre el proceder de los concejos municipales, ¿qué valores internos reconoce usted en el interior de la corporación?

4.1 ¿Qué acciones puntuales considera usted que están bien o mal vistas?

5. ¿Qué medios considera usted valiosos para incrementar el sentido de pertenencia de la ciudadanía con respecto al concejo?

6. ¿Cómo califica usted la relación entre el alcalde y los concejales en términos de autonomía?

6.1 ¿En qué medida considera usted que puede convenir que el Alcalde, pensando en el desarrollo de la ciudad, ofrezca beneficios a los concejales para que se agilice la aprobación de proyectos?

6.2 ¿Qué acciones de parte de la administración municipal considera usted que motivan el apoyo o rechazo de los concejales de sus proyectos?

7. ¿Podría mencionar algunos impactos tanto positivos como negativos que le haya traído al Concejo de Bucaramanga tener sobre su actividad la veeduría ciudadana de Concejo Visible?

7.1 ¿Qué aspectos del modo en que Concejo Visible desarrolla su actividad de veeduría considera usted que pueden mejorarse?

ANEXO B

ENTREVISTA AL GRUPO DE CONCEJO VISIBLE:

1. ¿Considera usted que se ha gestado durante la veeduría de Concejo Visible algún cambio en el modo en que se organiza internamente el concejo, esto es, en los mecanismos que se emplean para alcanzar decisiones, desarrollar discusiones, permitir o truncar la participación de los integrantes?
 - 1.1 En relación puntual con el modelo de evaluación que lleva a cabo Concejo Visible, ¿qué implicaciones ha traído este proceso dentro de las prácticas y los valores de los concejales?
2. ¿Reconoce algún cambio en la receptividad o rechazo de los Concejales sobre su actividad como parte de un grupo de veeduría ciudadana?
3. Si por reglas formales entendemos los dictámenes legales sobre Concejos Municipales y el reglamento interno del Concejo, y por informales las rutinas y los valores que permiten organizar sin necesidad de la norma escrita la actividad de los Concejales, ¿cuál de los dos tipos de reglas cree usted que sea más común en la organización habitual del Concejo? ¿Podría describir algunas de las rutinas informales más comunes en la actividad del Concejo?
4. ¿Qué prácticas considera usted que están bien vistas, esto es, son válidas para la mayoría del grupo y cuáles producen rechazo?
5. ¿Cuál cree usted que ha sido el mayor impedimento para implementar la ley de bancadas en las prácticas del Concejo? ¿Encuentra usted alguna relación con los valores informales dentro del Concejo o con la llegada de Concejo Visible y su actividad de evaluación?

ÍNDICE

Concejo 13,61

Control Social 12,51

Cuidanía 51,53, 61

Democratización 125

Desarrollo 13,20, 45

Economía 61

Estado 13, 23, 28, 45

Neo Institucionalismo 14

Observatorio 13, 68

Política 14, 18, 27, 35, 49, 64

Red Nacional 69

Rendición de Cuentas 70, 75

Responsabilización 51

Transparencia 55, 68