

**Participación y Control Ciudadano para la Gobernanza democrática
y el Desarrollo local: La experiencia de los Observatorios Ciudadanos a Concejos
Municipales y Distritales en Colombia**

*Por: María Teresa Ferreira Sequeda**

RESUMEN

La pérdida de legitimidad a la que se enfrentó la democracia en cuanto a los mecanismos tradicionales para hacer política, evidenció la necesidad de redefinir el Estado en función de la participación ciudadana como requisito para su éxito. Esta participación, inserta en una estrategia de *democratización*, como instancia pública de interfase Estado-sociedad, significa hoy un reto en cuanto escenario deseado capaz de movilizar aquellos espacios de interlocución colectiva para el desarrollo.

En ese sentido, este documento presenta argumentos concernientes a la gobernanza, la relación Estado-Sociedad Civil y el Desarrollo local, a partir de la experiencia de seguimiento y vigilancia social ejercida por observatorios ciudadanos a ocho (8) Concejos Municipales en Colombia. El artículo se configura en dos momentos: una reflexión conceptual alrededor de los procesos de control social y gobernanza asociados al desarrollo local; buscando coherencia con los valores de la democracia, la ciudadanía y la eficiencia institucional. El segundo momento se centra en el análisis de la labor de los observatorios, considerados como ejercicios de control y *accountability* social a las corporaciones públicas de elección popular, frente a la crisis de confianza y legitimación política que enfrentan estas últimas.

Se concluye que, a pesar de las dificultades y retos para la institucionalización de los procesos de participación y control social en el ámbito local, éstos constituyen un mecanismo propicio para poner en operación la exigencia de rendición de cuentas de parte de las autoridades locales, promoviendo la *responsabilización* del Estado ante la ciudadanía así como un papel más activo de ésta última frente a la administración de lo público.

*Profesora de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander (UIS) – Colombia. Miembro del Grupo de Investigación en Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial (GIDROT) y Directora del Proyecto de Investigación “Observatorio del Concejo Municipal de Bucaramanga”, articulado a la Red Nacional de Observatorios a Concejos y financiado por la UIS y la National Endowment for Democracy (NED). E-mail: mferrer@uis.edu.co

INTRODUCCIÓN

Los estudios del desarrollo durante muchos años se circunscribieron al campo reducido de las ideas económicas; no obstante, la distancia del cumplimiento de lo exigible a través de la democracia representativa puso en evidencia un nuevo riesgo: el descreimiento social -o deslegitimación- en la capacidad del sistema y en la dirigencia política para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. A partir de allí, empezaron a tomar fuerza y crédito análisis multidimensionales del desarrollo, dimensiones entre las cuales el escenario político y sus contenidos de gobernanza, democracia participativa y *accountability* se tornan cada vez más relevantes: la legitimidad mejora cuando el déficit de rendición de cuentas en el ámbito de lo público es contrarrestado con mayores niveles de transparencia y una vinculación más directa del Estado con la sociedad civil (ACKERMAN, 2006).

Bajo este enfoque del desarrollo, la pérdida de legitimidad a la que se enfrenta la democracia en cuanto a los mecanismos tradicionales para hacer política, abre la puerta a nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia (*democratización*) basada en la redefinición de la relación Estado-Sociedad y en la construcción de ciudadanía. En ese contexto pueden visualizarse los procesos de modernización y reforma estatal asociados a la descentralización político-administrativa de los Estados, cuya búsqueda de la reconstrucción y consolidación de la democracia implican la participación ciudadana como requisito para su éxito. Esta participación, inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece entonces como “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” (ESCOBAR, 2004, p.6)

En ese sentido, con todas las debilidades y retos que dicho proceso ha implicado en América Latina, desde hace aproximadamente unos quince años dio inicio una serie de experiencias denominadas como de democracia participativa, entre las cuales países como Brasil y México han sido pioneros. Dichas experiencias han demostrado lo importante que es el espacio local en la profundización de la democracia; aquello que Borja (2003) llama “democracia territorial de proximidad”, en la medida en que los gobiernos locales están más próximos en la gestión a la población, los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en

políticas públicas, para crear espacios de representatividad directa e inmediata y para generar procesos de organización desde el nivel comunitario.

Y aunque estos ejercicios varían en cuanto a modalidades, complejidad e intereses específicos, pueden resaltarse dos elementos comunes entre ellos: primero, intentan articular formas de participación social o ciudadana con la gestión de las instancias públicas locales y, segundo, impulsan transformaciones institucionales de distinto grado en un ejercicio empírico, en el que lo local aparece como el ámbito privilegiado, por las implicaciones socioculturales y político-institucionales derivadas de la escala territorial y demográfica en las que operan (BARRERA, 2009, p. 106 y ss).

En este contexto puede analizarse el caso específico de los Observatorios ciudadanos, de carácter local, que en Colombia tienen el objetivo de hacer seguimiento y ejercer vigilancia social a los Concejos Municipales y Distritales en ocho ciudades del país. Estas instancias de participación ciudadana y control social, reconocen la débil credibilidad y conocimiento que la ciudadanía tiene de los Concejos y concejales, en cuanto a su gestión como representantes de los intereses ciudadanos en el escenario local. Por ello, con miras a fortalecer la cultura democrática y mejorar las condiciones de gobernanza local, hacen visibles la gestión y el papel del Concejo como escenario de control político a la Administración local y de reglamentación de los asuntos relacionados con el desarrollo territorial y la calidad de vida de los habitantes de los municipios.

En esa línea de ideas, este documento analiza el contexto en el cual surgen las iniciativas de control a los cabildos municipales en Colombia, así como sus principales características, procesos de operación, logros y retos, en función de los objetivos que se han trazado y de la reflexión conceptual sobre gobernanza democrática y participación que los justifica.

1. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO

En primer lugar, este análisis adopta la definición de gobernanza democrática planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual establece que ésta y el desarrollo son procesos indivisibles. En este sentido, la gobernanza democrática es:

El sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza y toma decisiones, y comprende los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos legales y obligaciones. Comprende también las reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y proveen incentivos para individuos y organizaciones (PNUD, 2002: 1).

En el mismo sentido, North (2007) reconoce que el marco institucional y, dentro de éste, *el orden político* es uno de los factores fundamentales para el cambio institucional incremental y para los procesos de desarrollo. De tal modo, se entiende que la calidad de las instituciones determina el rumbo del cambio y del desarrollo pero, además, la existencia y carácter de las instituciones debería de dirigirse no sólo a combatir las fallas de mercado -como frecuentemente se afirma- sino a la emergencia de nuevas instituciones democráticas que corrijan las fallas de Estado o los excesos y errores en los cuales pueden incurrir las organizaciones políticas y la burocracia². Esto en búsqueda de la coordinación de decisiones entre los agentes, como condiciones propicias para que el Estado se organice democráticamente y la sociedad participe en su vigilancia, con el objeto de defender el interés colectivo así como la capacidad de traducir dichas preferencias en decisiones y políticas públicas; porque sólo un acuerdo democrático entre las partes, sujeto a reglas transparentes y equitativas, será capaz de generar incentivos para que los agentes atemperen sus intereses personales y, en contraste, desarrollen intereses incluyentes (AYALA, 2003; OCAMPO, 2005).

Lo anterior, quiere decir que en un contexto caracterizado por la crisis del Estado, donde sus fallas han llegado a ser protuberantes, debe buscarse no sólo mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales sino, también, abrir nuevos canales a la participación de la sociedad civil. Sobre el particular, es preciso recordar con Sen

² Estas fallas incluyen los dilemas de representación o de agencia, las racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelistas) en el funcionamiento de las instituciones, el reflejo en su ejercicio de intereses económicos y sociales particulares dominantes, las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captura de rentas y los problemas de información que afectan las acciones gubernamentales. Estos son temas de la nueva literatura institucional en relación con el funcionamiento de los gobiernos, que también tienen una larga trayectoria en la literatura sobre elección pública. Sobre el particular, véanse los textos de Peters (1999) y Saiegh y Tommasi (1998).

(1999), que la acción de la ciudadanía política y de los espacios que provee la democracia no sólo son un derecho que contribuye al bienestar, sino también la vía legítima y efectiva para hacer que los objetivos sociales del desarrollo estén debidamente representados en las disposiciones públicas.

Esta perspectiva destaca “la importancia de crear una institucionalidad fuerte -una alta **densidad institucional**-, con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía -es decir, una alta **densidad democrática**” (OCAMPO, 2005, p. 113). En consecuencia, una participación activa y mínimamente estable de la sociedad civil parece imprescindible en la reestructuración de los espacios de lo público; verbigracia en el proceso de descentralización que ha tenido lugar en las últimas décadas, pensado como condición básica que posibilitaría la constitución de mecanismos y niveles de participación más adecuados y democráticos para el desarrollo, en la medida que el traspaso de recursos decisionales a la sociedad civil, la región y, especialmente, el municipio va adquiriendo un rol predominante en tanto unidad territorial básica operativa³ (BOISIER, 2004).

Hasta aquí, puede afirmarse que la gobernabilidad democrática, tal como se ha definido, es quizá el más importante de los bienes públicos. Sin embargo, aunque su búsqueda es uno de los principales objetivos de la descentralización política, ésta no genera automáticamente la primera. La capacidad de la descentralización para contribuir a la gobernanza tiene ciertos requerimientos, entre los que se cuentan el interés real de la comunidad a nivel local para participar activamente en ese proceso, tomando decisiones públicas colectivas y supervisando la ejecución de esas decisiones, así como el interés del gobierno local de articular y legitimar dicha capacidad comunitaria (WEISNER, 1997, p.28-31).

Es precisamente en este terreno analítico donde se activan, entre otros, los mecanismos de control social. Según Cunill (1995; 2007), el auge práctico y político del Control Social se asocia a esa revaloración del Estado atravesado por la posibilidad de que la ciudadanía pueda ejercer un control ciudadano para proteger el interés público. En ese sentido, tres apreciaciones son claves: primero, las elecciones puede constituirse en un mecanismo de influencia ciudadana sobre la administración pública,

³ El enfoque del desarrollo endógeno considera a la descentralización como un medio para el desarrollo, como una alternativa de democratización, transparencia en la gestión regional y local, así como de participación social.

pero en ningún caso puede ser el único y nunca el fundamental; segundo, la ciudadanía se realiza cuando actúa básicamente como ciudadanía política, presionando por la realización y ampliación de sus derechos no sólo individuales sino colectivos y; tercero, el Estado tiene una importancia crucial en la construcción de ciudadanía social (CUNILL, 2007).

Por ende, el Control Social aparece inevitablemente ligado a la rendición de cuentas de parte de quienes tienen incidencia en la administración y/o control de lo público, de modo que se desarrolla un mayor grado de *responsabilización* [término acuñado por Cunill] de su parte. Este aumento de la demanda de *responsabilización* y, así mismo, el grado de exigencia que nace de los ciudadanos, implica necesariamente cierto entramado institucional, en el que la institucionalización del control como práctica social general denota su potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Ello implica que los actores que exigen cuentas no sólo supervisan y cuestionan eventualmente, además, hacen uso de mecanismos de sanción, esenciales para contar con una estructura de incentivos a través de los cuales los ciudadanos controlan a sus gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes (SCHIEDLER, 2004; CUNILL, 2003).

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que los mecanismos de participación a través del control social, cuando son débiles, pueden reforzar las prácticas deslegitimadoras de la democracia, en tanto como actores pierden autonomía o llegan a ser cooptados por intereses particulares. Robert Dahl citado por Cunill (2003) señala que gran parte del éxito de la *responsabilización (accountability)* sólo puede ser medido si las formas de control son intencionales, es decir, institucionalizadas. De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación Estado-Sociedad Civil por medio de la participación ciudadana es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce y las características propias de dichos procesos; fin que ocupará la segunda parte de este documento, en torno al caso objeto de estudio.

Finalmente, y antes de seguir con el análisis de caso, debe admitirse que aún cuando la participación ciudadana ha aumentado considerablemente en América

Latina, las tareas pendientes para la democratización todavía son muchas; además, es regular encontrar resistencia de la clase política tradicional, todavía muy fuerte en la regiones, contra la introducción ampliada de estas formas de control social. Por ende, los estudios al respecto deben también analizar las estrategias adoptadas para estimular a los políticos a respetar, creer e incluso a actuar en favor de los instrumentos de *accountability* social. Esta cuestión es fundamental en particular en los niveles locales de gobierno, con el fin de analizar el impacto que sobre el sistema político representativo pueden haber tenido los canales de participación en su funcionamiento.

2. LA EXPERIENCIA DE LOS OBSERVATORIOS A CONCEJOS EN COLOMBIA

En Colombia, los Concejos Municipales y Distritales están compuestos por entre siete y cuarenta y cinco cabildantes electos por voto popular, de acuerdo a la categoría del municipio o distrito. Estos Concejos son considerados actores sociales y políticos del desarrollo en el ámbito local y configuran el escenario institucional y deliberativo por excelencia de la democracia municipal ya que cumplen con la función de ejercer control político sobre el gobierno municipal y, además, tienen la importante responsabilidad de proponer, discutir, tramitar y expedir las normas aplicables al territorio.

No obstante su relevancia para la democracia local, el reconocimiento público de estas corporaciones públicas se ha venido debilitando paulatinamente, por al menos tres razones:

1. La depreciación de su papel deliberativo y representativo que en contraposición ha venido ganando la figura del Alcalde municipal, desde que se instauró su elección popular en 1986⁴. Aún cuando decisiones trascendentales para los municipios están en manos de los concejales, muy poco de sus posiciones y argumentos llega al conocimiento de la opinión pública, lo cual hace difícil a los ciudadanos contar con elementos de juicio para decidir su voto.

2. Los bajos niveles de confianza ciudadana. Según el proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), para el año 2008, los Concejos gozaban de una confianza ciudadana del 53.7%, colocándolos como los menos confiables después de los sindicatos, los partidos políticos, el Congreso y las elecciones. De acuerdo con las

⁴ Mientras que las trayectorias y programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías han sido objeto de atención y escrutinio por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y el seguimiento de los planes de desarrollo de los elegidos ha motivado la creación de veedurías y ejercicios de rendición pública de cuentas, los miembros de los Concejos no han atraído la misma atención. (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2004, p. 15)

encuestas realizadas por los programas de *Ciudades Cómo Vamos*, sólo 30% de los votantes recuerdan por quién lo hicieron al Concejo, mientras que sólo el 51% tiene una imagen favorable del Concejo y sólo 27% considera que estas corporaciones representan bien los intereses de la ciudadanía.

3. El aumento de la corrupción y el clientelismo originada por concejales. La encuesta de probidad realizada en 2004, 2006 y 2008 por Confecámaras⁵ señala que los Concejos son percibidos con la más baja calificación en términos de eficiencia y honestidad entre 25 entidades del orden nacional y local. Además, entre los diferentes cuerpos colegiados, los Concejos son percibidos por los empresarios como los que tienen la mayor capacidad de influir de forma corrupta en el ambiente de los negocios a nivel local y se identificaron como el segundo actor con capacidad de influencia indebida, con el fin de privilegiar intereses particulares mediante el direccionamiento de la inversión estatal en su ciudad. Adicionalmente, los ciudadanos cada vez escuchan a través de los medios de comunicación más sobre hechos relacionados con corrupción y clientelismo, en los que se ven involucrados los concejales.

En consecuencia, el distanciamiento de la ciudadanía se evidencia, entre otros, en el desconocimiento mismo de sus representantes ante el Concejo, así como de los mecanismos y espacios para la participación ciudadana, lo cual degenera la cultura política de los ciudadanos⁶.

Ahora bien, reconociendo la firme importancia que tiene -para el desarrollo territorial en Colombia- la tarea de recuperar la legitimidad y confianza en la institucionalidad democrática y en la política, desde el año 2001 vienen creándose Observatorios ciudadanos a Concejos, de los cuales se cuenta hoy con ocho experiencias en las ciudades de: Bogotá, Cartagena, Cali, Barranquilla, Neiva, Manizales, Bucaramanga, Santa Marta y Medellín; experiencias todas que se articulan en la Red de Observatorios coordinada por el capítulo nacional de Transparencia Internacional: Transparencia por Colombia. Estos ejercicios de control social buscan fortalecer el desempeño institucional, fomentar la transparencia y la visibilidad e inspirar

⁵ Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. Encuestas de percepción empresarial sobre corrupción.

⁶ Al respecto, vale la pena destacar los resultados arrojados por la Encuesta de Cultura Política aplicada por el DANE en el 2008 en las cabeceras de todos los municipios del país, cuyos resultados muestran que: el 64% de personas 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%). Ahora bien, el 40.4% de los ciudadanos que tan sólo ocasionalmente votan, argumentan que 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. Véase: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/informe_ECP_08.pdf

mejores prácticas normativas y de control político en los Concejos de las ciudades donde operan, a partir de ejercicios sistemáticos de observación, seguimiento y evaluación tanto a la corporación como a cada uno de sus cabildantes. Con miras a fortalecer la cultura democrática y mejorar las condiciones de gobernabilidad local, hacen visibles la gestión y el papel del Concejo ante la ciudadanía, brindando periódicamente información rigurosa y objetiva sobre la gestión y el funcionamiento de los concejos, y sobre la actividad pública e institucional de cada uno de los concejales, llevada a cabo en desarrollo de sus funciones legales y constitucionales.

Bajo esta perspectiva, los Observatorios se definen como *“un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical”* (HEVIA, 2006, p. 13), actuando como instancias de participación ciudadana puesto que buscan que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública.

1.1. Surgimiento y lógicas de operación de los Observatorios

La experiencia consiste en crear una alianza local de organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación, independiente de los partidos políticos y de los distintos poderes que se mueven en el Concejo y en la Administración municipal, dado que la autonomía de los sujetos sociales hace parte de la especificidad del control social. Estas alianzas locales que asumen el papel de ejecutoras directas de cada observatorio se han hecho efectivas a través de la firma de convenios de compromiso, en los que se establecen tanto responsabilidades conjuntas como individuales⁷. Estos ejercicios de control ciudadano se estructuran alrededor de dos componentes fundamentales: uno de observación, seguimiento y evaluación, centrado en una metodología que mide y analiza el desempeño del Concejo y de los concejales⁸, y otro de comunicación para que la información recolectada se haga pública, lo que permite

⁷ Dichos convenios buscan hacer claridad en temas como aportes, instancias, funciones y procedimientos de coordinación, decisión y administración, designación formal de representantes, y los aspectos jurídicos del funcionamiento del convenio. En cuanto a la dirección y administración, los Observatorios designan un coordinador general, crean una instancia de decisión compuesta por representantes de cada entidad participante en la alianza, y establecen comités de trabajo operativo, técnico y administrativo. En relación con los aportes cabe aclarar que no han sido sólo en dinero, sino también en especie, de acuerdo con la especificidad de cada entidad; por ejemplo, las universidades aportan su conocimiento académico y capital humano, mientras que los medios de comunicación ponen a disposición de los Observatorios sus posibilidades de divulgación a través de publicaciones.

⁸ Los observatorios han dado gran importancia a la estructuración de un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos como herramienta sistemática para la observación y, en particular, para el monitoreo, análisis y evaluación del desempeño en tres niveles: 1) la corporación, 2) las bancadas o partidos políticos con asiento en el Concejo y 3) los concejales de manera individual.

dar a conocer los resultados del ejercicio a los ciudadanos, y estimular entre los líderes políticos locales procesos de rendición de cuentas, y llamar la atención de los ciudadanos sobre la gran responsabilidad que implica la decisión de votar para elegir a los miembros de los cuerpos colegiados municipales.

La estrategia de seguimiento y evaluación se basa en una metodología de observación directa de todas y cada una de las sesiones de los Concejos por parte del equipo técnico de cada observatorio y, la sistematización de esta información a través de un sistema de indicadores basado en las dos funciones principales de los Concejos -normativa y de control político; en el deber de los concejales de concurrir a las sesiones de la corporación; en las trayectorias política, laboral y académica de los mismos; en la actividad administrativa del Concejo como institución y, en el interés demostrado por la transparencia y divulgación a la ciudadanía de las actuaciones llevadas a cabo en desarrollo de sus funciones (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2007)

En segundo lugar, la estrategia de divulgación ha sido una etapa relevante del proceso ya que de nada serviría hacer un proceso juicioso de recolección, clasificación y análisis de información, si esta no se hiciera accesible a los ciudadanos. Para ello, los observatorios han logrado sostener y poner a disposición de la ciudadanía la información que producen a través de distintos medios a su alcance: producción de informes oficiales y boletines impresos y electrónicos, páginas web propias, comunicados y ruedas de prensa, programas de radio y video y, realización de mesas de trabajo, foros y escenarios de reflexión con académicos, líderes políticos, formadores de opinión y concejales. Esta estrategia comunicativa ha sido fundamental para el reconocimiento al trabajo adelantado por los observatorios, lo que ayuda a mitigar el impacto de aquellos concejales reacios, o incluso agresivos, ante la veeduría⁹.

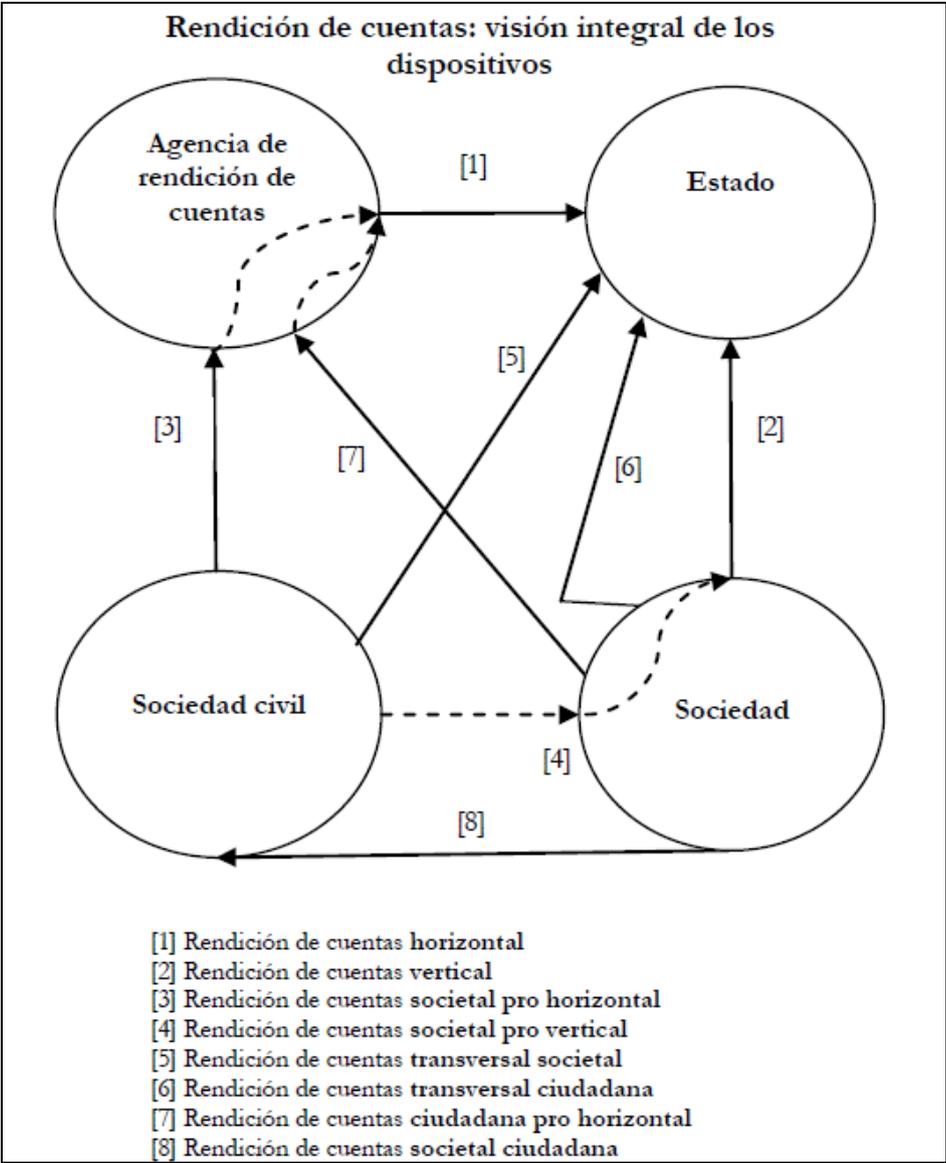
De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta las categorías de control social propuestas por Isunza (2009), la experiencia de los observatorios ciudadanos a Concejos en Colombia puede entenderse como una labor de *accountability* social y

⁹ Por ejemplo, los foros han servido para disminuir tensiones con los concejales, quienes pueden manifestar sus reparos y plantear aportes que ayudan a enriquecer el ejercicio de seguimiento; así como a sensibilizar a algunos concejales sobre los beneficios de los observatorios para la corporación y para sus propias carreras políticas.

mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas (Ver gráfico 1).

En el mismo sentido, estos observatorios como interfaces de rendición de cuentas social y transversal pueden considerarse (aunque no necesariamente) en experiencias de control de lo público por parte de la sociedad civil, que además aportan elementos innovadores a la cultura política. Por tanto, deben analizarse así como fenómenos de reforma de la administración pública y de participación social, pero también como mecanismo de creación de gobernabilidad democrática.

Gráfico 1. Mapa de categorías e interrelaciones de la Rendición de Cuentas y el Control Social



Finalmente, los observatorios pueden entenderse como mecanismos ciudadanos que operan en la Interfaz socioestatal de comunicación y poder, en la que se informan mutuamente y mandan mutuamente, al mismo tiempo que tienen algunos elementos que indirectamente les hacen participar de una interfaz *societal pro-vertical y pro-horizontal*. La primera se refiere a la influencia de las movilizaciones de la sociedad civil (así como a los medios de información) sobre el conjunto de los ciudadanos en calidad de electores y, la segunda, en el sentido de la activación de los dispositivos horizontales de control sobre los Concejos.

Puede decirse en conclusión que este control ciudadano a la gestión pública estatal en los Concejos tiene un sentido político y uno técnico, que se derivan directamente de sus propios elementos. Tiene un sentido político cuando intenta equilibrar el poder en las relaciones entre el Estado y los particulares y tiene un sentido técnico obvio: lograr que las corporaciones públicas objeto de control alcancen más y mejores resultados en su desempeño. En esa medida, el sentido político y el técnico se complementan y marcan un rumbo integral al control ciudadano a la gestión pública estatal estableciendo comunicación entre representantes y representados.

1.3 Resultados de la experiencia

El impacto que los Observatorios pueden generar en sus respectivos ámbitos de influencia tiene al menos dos sentidos: el primero relacionado con la población objetivo, la cual puede ser la sociedad civil en general o grupos específicos interesados en una temática particular; el segundo, con el propio ejercicio de gobierno, que hace uso de los indicadores y evaluaciones generados para mejorar sus prácticas públicas (CANTILLO y VÁSQUEZ, 2006, p. 13). En el caso de los Observatorios a Concejos, la experiencia acumulada permite afirmar que el ejercicio ha resultado valioso para mejorar la transparencia, estimular buenas prácticas entre los concejales, hacer visibles los desempeños individuales y la gestión del Concejo ante la ciudadanía y fortalecer política y técnicamente a las organizaciones sociales que han llevado a cabo los ejercicios (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2007).

En esa línea de ideas, los Observatorios han obtenido resultados que evidencian sus contribuciones al fortalecimiento de la democracia local y del desempeño institucional de los Concejos objeto de control. Estos resultados podrían resumirse así:

1) se ha incrementado la visibilidad de los Concejos y se ha mantenido un proceso de vigilancia y seguimiento a su labor, antes inexistente;

2) se ha logrado desarrollar un acervo metodológico sobre cómo medir y comunicar los resultados del desempeño de los concejales y el Concejo, aprendizaje que se ha sistematizado para poner a disposición de otras organizaciones interesadas en impulsar ejercicios similares. Los ejercicios siguen adoptando rigurosamente un método, indispensablemente dotado de protocolos sólidamente estructurados, convalidados académicamente, e institucionalizados a partir de flujos de procedimientos estrictos;

3) Diferentes agentes pueden tener acceso a la información, garantizando la imparcialidad y consistencia de las observaciones, y su legitimidad. El conjunto de indicadores resultante de la observación es consistente y sólidamente sustentado en función de las prioridades de la ciudadanía.

4) Los Observatorios están dotados de estrategias de comunicación política que toman en consideración a los principales destinatarios: la ciudadanía que requiere claridad, concisión y facilidad de comprensión y ante la academia y los actores políticos y sociales que requieren consolidar la legitimidad social y política de los Observatorios, y fortalecer su capacidad de interlocución y su influencia.

5) los Concejos y sus concejales -aunque no todos- se muestran más “receptivos” y menos apáticos al seguimiento por parte de la sociedad civil así como a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, varios Concejos, han venido mejorando en el suministro de información actualizada y oportuna a la comunidad, especialmente a través de una página web, dentro de la cual además se transmiten en directo las sesiones de debate que realizan.

4) se ha aumentado el cubrimiento y se ha cualificado el enfoque que los medios de comunicación local dan a las actividades del Concejo y de los concejales;

5) se ha logrado mantener la autonomía de los ejercicios y se han sumado miembros a las alianzas para promover la sostenibilidad de los Observatorios y fortalecer su legitimidad y reconocimiento local;

6) como consecuencia de las solicitudes y peticiones a los Concejos -a través de herramientas legales que amparan el derecho a la información- para que suministren información oficial sobre sus actividades, los procesos de almacenamiento y disponibilidad para la ciudadanía han sido ostensiblemente mejorados;

7) se han evidenciado cambios en la conducta de buena parte de los concejales reflejados en el mayor interés por suministrar información sobre su propia gestión, rendir cuentas ante su electorado, mayor asistencia y permanencia en el recinto de sesiones, mejor disposición para interactuar con organizaciones civiles, para intervenir en los debates y para presentar mejores iniciativas normativas y de control político y;

8) se constituyó y consolidó *la Red nacional de Observatorios a Concejos* a través de la cual se comparten experiencias, se elaboran informes comparativos y se apoya la implementación de nuevos Observatorios.

9) El papel disuasivo del seguimiento ciudadano a través de evaluación por indicadores ha servido para estimular en los concejales unas prácticas y desestimular otras, en función de los objetivos del observatorio.

9) Finalmente, debe mencionarse que tanto a las organizaciones ejecutoras de la sociedad civil, como a los medios de comunicación y a la academia, les ha sido posible detectar un cambio de actitud con respecto a la importancia y el papel de los Concejos y de los concejales como líderes políticos de la comunidad; en todos los casos se han escuchado interesantes reflexiones sobre la necesidad de fortalecer los partidos políticos y sobre la recomposición de la política y de los cuerpos colegiados, como escenarios naturales para canalizar las discrepancias y resolver los dilemas que surgen en el seno de cualquier sociedad.

Naturalmente, las dificultades en el proceso no han sido pocas. Entre las más relevantes siempre se cuenta la indisposición de algunos concejales que se muestran reacios a la iniciativa y que cuestionan a los miembros de los equipos o de las organizaciones líderes; igualmente, en las reuniones de presentación de resultados no siempre se cuenta con la asistencia de todos los concejales, lo que dificulta la retroalimentación y debilita el impacto de la estructura de incentivos y; finalmente, el lenguaje de los informes aún sigue siendo denso para el público, ya que se trata de temas usualmente considerados de poco interés para el grueso de los ciudadanos.

A pesar de todo, estos ejercicios han logrado vencer las barreras al control. Más allá del marco Constitucional y normativo de respaldo, los ejercicios han demostrado en la práctica que es posible hacer control a los Concejos por parte de los ciudadanos y las organizaciones civiles, y que es posible construir relaciones constructivas y respetuosas en el marco de la autonomía. En tal sentido, puede

corroborarse lo expuesto conceptualmente respecto que la institucionalización del control social, como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, no sólo puede mejorar la calidad de sus decisiones y de sus resultados sino que además puede contribuir a la gobernanza en la medida que empodera a la ciudadanía en el ejercicio directo de las responsabilidades políticas. Conjuntamente, debe reconocerse que al analizar la realidad y la actuación de los Concejos y concejales, y contrastarla con los ideales colectivos, los observatorios ciudadanos arrojan luz sobre las prácticas políticas y las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse. Precisamente, estas experiencias confirman el precepto institucionalista de que el ambiente moldea las interacciones individuales y organizacionales, de modo que el papel disuasivo del seguimiento ciudadano debe servir para estimular en los políticos unas prácticas y desestimular otras, en función de los objetivos de la gobernanza.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las categorías de control social propuestas por Isunza (2009), la experiencia de los observatorios ciudadanos a Concejos en Colombia puede entenderse como una labor de *accountability* social y mecanismo de control vertical, que tiene por objeto monitorear el comportamiento de los representantes políticos y de establecer una interfaz socio-estatal de comunicación y poder en la que Observatorios y Concejos se informan e influyen mutuamente, con un objetivo pro-vertical que se refiere a la influencia de las movilizaciones de la sociedad civil (así como a los medios de información) sobre el conjunto de los ciudadanos en calidad de electores.

Estas experiencias en Colombia han mostrado avances en la construcción institucional y en el cambio de términos del debate público: se ha impuesto en un lapso relativamente breve la legitimidad de las prácticas de contraloría social y de participación de ciudadanos dotados de poder en la toma de decisiones en las instituciones públicas, ampliando el espectro de incidencia que en el largo plazo se puede tener sobre la necesidad *democratización del gobierno local* con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional.

Ahora bien, en la medida que el objetivo es asistir a un cambio institucional progresivo, es decir, a la emergencia de Concejos transformados, representativos, propositivos y eficientes; pero también transitar de una democracia meramente

electoral a una democracia participativa, es importante destacar que el control social debe descansar sobre los tres pilares de la *accountability* señalados por Schedler (2004): 1) la dimensión de información u obligación del poder a abrirse a la inspección pública, 2) la dimensión argumentativa o la fuerza a explicar y justificar sus acciones y, 3) la dimensión punitiva o de sanción las sanción, que en este caso debe reflejarse en el largo plazo en los procesos electorales.

Por tanto, puede afirmarse que los observatorios ciudadanos son una forma de ejercer y construir ciudadanía, apoyada en el uso y difusión de información y conocimiento sobre lo público; poder comunicativo que se expresa como opinión pública y que presiona por medio de la persuasión a las instancias del Estado y de representatividad política, a fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses colectivos. Esto quiere decir que el principal aporte de los Observatorios ciudadanos como organizaciones de control social para la gobernabilidad democrática y la cohesión social es la información que genera, de utilidad para promover e incentivar mejores prácticas y decisiones en los agentes políticos así como un mayor interés en crear una ciudadanía cada vez más informada y con mejores elementos para tomar decisiones dentro del espacio público y electoral. Finalmente, las experiencias citadas muestran que a pesar de las dificultades y retos para la institucionalización de los procesos de participación social en el ámbito municipal, el control social y la observación ciudadana se constituyen en mecanismos por excelencia para poner en operación la exigencia de rendición de cuentas de parte de las autoridades locales, promoviendo la *responsabilización* del Estado ante la ciudadanía así como un papel más activo de ésta última frente a la administración de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John (2006) *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México, Talleres papel y color S.A.

AYALA, José (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México, Fondo de Cultura Económico.

BORJA, Jordi (2003). *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*. México, Cesem.

BARRERA, Augusto. *Innovación política y participación ciudadana: Tendencias democráticas en los gobiernos locales*. En: Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen (Comp.) Buenos Aires, CLACSO.

BOISIER, Sergio. (2004) *Desarrollo Endógeno: ¿Para qué?, ¿Para quién?*. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf

CANTILLO, Paulo y B. Vázquez (2006). “Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México”. Documento presentado por el Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas (OCPD). México.

CONCEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La responsabilización de la nueva gestión pública Latinoamericana*. Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/2009-06-%20CLAD%20-%20Responsabilizacion.pdf>

CUNILL Grau, Nuria. (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales”. Bogotá, Colombia.

_____ (2003). *Responsabilización por el control social*. Cuadernos de ciencias sociales 128. Fondo Latinoamericano de Ciencias Sociales. FLACSO, Costa Rica

_____ (1995) “La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. Revista del CLAD. Reforma y Democracia N°4. Caracas, Venezuela.

ESCOBAR, Alejandro (2004). “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.

HEVIA, Felipe (2006). *La contraloría social mexicana: participación para la rendición de cuentas*. Programa interinstitucional de investigación-acción sobre democracia, sociedad civil y derechos humanos. CIESAS y Universidad Veracruzana, México.

ISUNZA, Ernesto (2009). *Arquitectura del control social sobre el Estado en perspectiva comparada: México y Brasil*. Ponencia presentada en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, Brasil.

NORTH, Douglas C. (2007). “Para entender el cambio económico”, Bogotá, Editorial Norma.

OCAMPO, José Antonio. (2005). Economía y Democracia. En: La agenda pendiente en América Latina. Berbabdo Klisberg (comp.) Buenos Aires, BID y FCE.

PETERS, Guy. (1999). "El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política", Barcelona, Editorial Gedisa.

PNUD. (2002). "The role of participation and partnership in decentralized governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine country case studies on service delivery for the poor." División de gobernanza y descentralización. Nueva York.

PNUD. (2004) La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

SEN. Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, Ed. Planeta.

SAIEGH, S. y Mariano Tommasi (eds.) (1998). *La nueva economía política*. Buenos Aires, EUDEBA.

SCHEDLER, Andreas. (2004) ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia No. 3. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2007). *Observatorios Ciudadanos a Concejos Municipales: Sistematización del ejercicio de control ciudadano*. Cuadernos de transparencia N° 14. Colombia.

WIESNER, Eduardo (1997). *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*. En: Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, del proyecto CEPAL/GTZ de descentralización fiscal en América Latina.

Otras Fuentes:

Consulta de las páginas web y publicaciones de los ocho Observatorios a Concejos en Colombia.