



Los Retos de la Gestión Pública en Cali: Eficiencia y modernización de la Administración Pública, rescate de la gobernabilidad financiera y recomposición de la soberanía institucional del gobierno local

Edgar Varela Barrios
Jaime Humberto Escobar M.
Diego Escobar Álvarez

Presentación

La Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, dando cumplimiento a uno de los proyectos estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo “Para vivir la vida dignamente” 2008 – 2011, ha decidido elaborar el **Proyecto Cali 500 años Visión 2036** para lo cual ha realizado un convenio con la Universidad del Valle, con el fin de que ésta realice la dirección metodológica y técnica de este proceso. Este Proyecto se encuentra estructurado en cuatro ejes temáticos, a saber:

- a) Desarrollo Institucional y Servicios Públicos
- b) Desarrollo Humano y Social
- c) Desarrollo Territorial y Medio Ambiente
- d) Desarrollo Tecno–Económico

Este documento plantea un problema transversal a los temas de desarrollo institucional, gerencia pública y finanzas públicas. En tal sentido, se parte del supuesto de que *la administración municipal no ha consolidado un desarrollo institucional (reglas de juego estables y claras) que permita fortalecer la burocracia profesional y la capacidad de responder a las problemáticas sociales a través de la ejecución de planes, programas y proyectos estratégicos* (Ver Anexo D). Para este análisis, se ha dividido el macroproblema en los tres temas antes mencionados y se han planteado hipótesis en cada uno de ellos. En este orden de ideas, este documento contiene un diagnóstico para el municipio de Santiago de Cali durante el período 1990 – 2008. En tal sentido, en materia de **gerencia pública**, el problema que se plantea es que en las últimas dos décadas, el municipio no ha logrado desarrollar un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional, transparente, adecuadamente soportado en las TIC, sustentable, intersectorial, orientado al ciudadano–usuario, direccionado por resultados y con un sistema de petición y rendición de cuentas que fortalezca las diversas formas de control: institucional, político y social (ver Anexo D).

Por otra parte, en cuanto a las **finanzas públicas**, se parte del hecho de que ha habido una pérdida de la soberanía fiscal (privatización de la hacienda pública) en el manejo de los recursos municipales y de la capacidad de gestión de los mismos, afectando la gobernabilidad y la confianza ciudadana. Para tal efecto, se analizarán algunos rubros determinantes desde el comienzo de la década de los años 90 del siglo pasado, tales como el saldo de la deuda, el servicio a la deuda, los ingresos corrientes, impuestos, entre otros; teniendo en cuenta que a partir de esta década se profundiza el proceso de descentralización y los municipios reciben ingresos adicionales por la vía del Sistema General de Participaciones, asumiendo una serie de obligaciones sociales que antes correspondían a la Nación. En materia de **desarrollo institucional**, la hipótesis que se plantea es que éste no se corresponde con los retos y demandas políticas, económicas, sociales y tecnológicas del municipio, ni con la posición de Cali como la ciudad más importante y de mayor desarrollo del suroccidente colombiano (ver Anexo D).

Para este análisis se deben tener en cuenta aspectos transversales como el propio desarrollo institucional, la crisis de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de movimientos sociales y políticos; así como la globalización y el proceso de modernización del Estado, que constituyen una mega tendencia contemporánea del capitalismo y de la administración pública, donde el municipio es el núcleo de la descentralización político–administrativa como una de las expresiones de este proceso; y la configuración de un modelo de ciudad–región en el que Cali se convierta en un polo de desarrollo económico regional. Otra variable transversal al desarrollo institucional es el diseño e implementación de nuevos proyectos de infraestructura física que son determinantes para la transformación urbana de la ciudad y la consolidación en el largo plazo del modelo de ciudad antes mencionado, los cuales serán abordados de manera tangencial en este documento como parte de los desafíos a realizar en el marco de la Agenda Pública de la actual y futuras administraciones locales¹.

Para el abordaje de estas problemáticas se hizo uso de metodologías cualitativas y cuantitativas, en donde se realizó consulta a fuentes primarias (mesas de discusión con expertos) y secundarias (información estadística de la Secretaría de Hacienda Municipal y documentos de Cali en Cifras), se asistió y sistematizó información relacionada con estas temáticas presentada en los cuatro foros sobre Desarrollo Institucional y Servicios Públicos, Desarrollo Humano y Social, Desarrollo Territorial y Medio Ambiente, y Desarrollo Tecno-económico, Innovación y Transformación de Ciudad, realizados durante el mes de Noviembre y organizados por la Alcaldía de Santiago de Cali y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Asimismo, se han realizado reuniones de trabajo en las que se ha construido un cuadro de síntesis del eje sobre desarrollo institucional y servicios públicos, el cual ha sido presentado por los autores y retroalimentado por parte de un equipo de funcionarios de la Alcaldía de Santiago de Cali en el marco del Diplomado en Prospectiva Territorial, ofrecido por la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Igualmente, este documento ha sido evaluado por un grupo de expertos externos a la Universidad del Valle, cuyas sugerencias – observaciones – han sido incorporadas en esta versión.

0. Introducción

En este documento, el gobierno local de la municipalidad de Santiago de Cali constituye la principal unidad de análisis. Este se enfoca en el período en el que la ciudad ha venido intentando construir un campo de acción dentro de las dinámicas de descentralización marcadas por el modelo constitucional adoptado en 1991. La Constitución Política colombiana aprobada por una asamblea constituyente *sui generis* en ese año, profundizó el carácter municipalista de la gestión de los servicios y bienes públicos, sobre la base de una arquitectura institucional centralista (E. Varela y otros, 1999).

Paradójicamente, la centralización política del poder decisional en manos de las ramas Ejecutiva y Legislativa, e incluso más recientemente en los fallos de las Altas Cortes – particularmente, de la Corte Constitucional – han hecho que la producción de la política pública esté centrada en el Gobierno Nacional y en los poderes públicos centrales, de manera no delegada a los territorios. No obstante, los entes territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) son los principales actores institucionales y organizacionales encargados de operativizar – implementar – la política pública en el campo de la provisión de numerosos bienes y servicios sociales, tales como la vivienda, el hábitat y el ordenamiento de los territorios, los servicios públicos, la salud y la educación; al menos en la perspectiva de los retos de la subsidiariedad y la universalización.

Este nuevo diseño institucional no le otorgó una función protagónica a las Gobernaciones y, por el contrario, las “ignoró” y limitó su papel de intermediación entre el gobierno central y los gobiernos locales, implementándose así un modelo de gestión pública bipolar. Bajo este modelo, el Gobierno Central se encarga entre otros del direccionamiento y asignación parcial de los recursos, a través de diversos planes, programas y proyectos, los cuales son operacionalizados e implementados por los 1.102 municipios distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Es precisamente en este sentido que el modelo de descentralización carece de intermediarios con capacidades jurídicas y de generación de recursos que asuman la función de coordinación regional.

De manera simultánea, cabe señalar que, independientemente de estos diseños institucionales, se han venido construyendo dinámicas de metropolización, conurbación y configuración de Ciudades-Región, propias del capitalismo contemporáneo, que se construyen como grandes polos de desarrollo que atraen un alto porcentaje de la inversión extranjera directa, recursos para investigación en ciencia y tecnología, capital humano calificado, inversión en grandes obras de infraestructura, entre otras; permitiéndose formular políticas públicas fiscales que garanticen y potencialicen dicha inversión. Estas condiciones institucionales producen una concentración creciente de los recursos producto de la actividad económica y social, manifestada en su contribución al Producto Interno Bruto y al PIB per cápita. Esta tendencia contradice el argumento derivado de la teoría de la dependencia que plantea que las asimetrías en el nivel de desarrollo económico y social, ocurren solamente entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Por el contrario, la evidencia empírica demuestra que dichas asimetrías se generan incluso al interior de los diferentes Estados nacionales (entre regiones y subregiones), independientemente de su grado de desarrollo.

En Colombia, estas dinámicas se pueden identificar en la concentración creciente de los recursos en ciudades como Bogotá D.C.; Medellín y su área metropolitana; Cali; y las ciudades costeras, en especial Barranquilla y Cartagena. Sin embargo, Cali posee una especificidad, a diferencia de las demás ciudades anteriormente señaladas, pues constituye el eje nodal de una estructura regional más compleja, donde existen al interior del Departamento del Valle del Cauca ciudades intermedias como Buenaventura, Palmira, Buga, Tuluá, Cartago y Yumbo, que hacen parte de su red metropolitana; las cuales se caracterizan por la diversidad productiva y la existencia de un sector agroindustrial permitiendo un proceso relativo de dispersión de la población, la generación de riqueza y de ingreso.

En este sentido, el municipio de Santiago de Cali concentra de manera parcial los recursos y la generación de riqueza del área, ya que cuenta con un tejido socioeconómico que le permite dispersar los recursos y la población a lo largo y ancho del Departamento. Adicionalmente, a esta dinámica metropolitana se suma la relación económica y social del Valle del Cauca con el Norte del Cauca (Ley Páez), donde existe una zona industrial y agroindustrial importante que en parte contribuye al crecimiento del PIB vallecaucano, ya que parte del capital humano calificado que labora en esta zona vive en Cali, consume y paga impuestos en nuestro municipio.

1. Un Modelo Prevalciente en la Gestión Pública Municipal

Tal como se señaló, la hipótesis que se plantea en este apartado es que *en las últimas dos décadas, el municipio no ha logrado desarrollar un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional, transparente, adecuadamente soportado en las TIC, sustentable, intersectorial, orientado al ciudadano–usuario, direccionado por resultados y con un sistema de petición y rendición de cuentas que fortalezca las diversas formas de control: político, institucional y social*. En este sentido, los elementos causales que explican estas problemáticas son el sometimiento del modelo de gestión a los intereses y las lógicas político–clientelares locales; el impacto de los programas de ajuste estructural, las políticas de ajuste fiscal y de reorientación del gasto público (Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y 715 de 2001); la creciente influencia de políticas nacionales que recortan la autonomía de la gestión local; la debilidad en el liderazgo político y técnico para garantizar gerencia pública moderna, eficiente y transparente; y la cultura organizacional propia del sistema clientelista.

Esta problemática de la gerencia pública municipal se manifiesta en los siguientes síntomas: la inadecuada planificación y gestión del recurso humano; el debilitamiento del capital humano organizacional y pérdida de la memoria institucional; la alta dependencia de personal provisional, asesores transitorios y tercerización de servicios especialmente en el área social; la débil estructura organizativa; y la parcelación de la administración pública por intereses corporativos que impiden la coherencia, coordinación interna y externa, la continuidad y eficiencia en las políticas públicas y la gestión pública (Ver Anexo D).

De esta manera, en las grandes ciudades colombianas – que son las que tienen mayor solidez y desarrollo institucional – en materia de gestión, se adoptó un ideario del tipo Nueva Gerencia Pública (NGP) (N. Cunill, 1997; L. C. Bresser, 2000; E. Varela, 2007; Atrio y Piccone, 2008), que intenta trasladar una nueva racionalidad económica fundamentada en las 3E (Eficiencia, Eficacia, Economía), propias de la gestión de la gran empresa privada exitosa y competitiva, al manejo del sector público. En efecto, en los entes territoriales de nuestro país se vienen aplicando desde hace dos o tres décadas, innovaciones o adaptaciones de este tipo, aunque – como en toda América Latina – sus resultados son todavía dispersos y parciales (L. Balbino, 2009) pero se está evolucionando dentro de lógicas y dinámicas que trazan un cierto denominador común, del cual no es ajena la Administración Municipal de Santiago de Cali, toda vez que v. gr., en su Plan de Desarrollo Vigente 2008 – 2011 “Para vivir la vida dignamente” en su gran mayoría están incorporados como programas generales y macroyectos. En especial los de la Modernización Administrativa, Cali Digital, Tributa e Invierte, así como las Estrategias Generales del Modelo de Gestión (Artículo 5: Intersectorialidad, Participación Ciudadana, Nuevas Tecnologías, Sostenibilidad Administrativa y Financiera e Innovación). En este sentido, pero con menores ambiciones programáticas se podría hablar de anteriores Planes de Desarrollo, aunque en la práctica no se hayan generado cambios sistémicos trascendentales y se esté operando en gran medida en el ámbito de los enunciados y propósitos.

La NGP se ha constituido, desde su aparición hace 30 años en el Reino Unido, en un campo de debate y de prácticas sobre el ámbito y el oficio del Gerente Público (Barzelay, 2001). Inicialmente, en lo que se ha denominado la Globalización de la Reforma del Sector Público, su ideario y desarrollo han sufrido varias mutaciones y propuestas alternativas que en todo caso procuran dar cuenta de cómo movilizar y poner en operación las organizaciones, procesos y recursos que pongan al gobierno en acción para el logro de resultados en la implementación de las políticas públicas. Todo ello en el marco de un nuevo modelo de Estado que modifica sus formas, instrumentos, normativas, aparatos de administración y lógicas de intervención para retrotraerse a los “cometidos esenciales” (Peláez-Cortiñaz, 1988), los cuales son: gobierno, defensa, hacienda, justicia y relaciones internacionales y dejando que otros niveles de gobierno, los particulares, la comunidad organizada u otros actores no públicos, se encarguen de operar o prestar los servicios y atender la agenda de necesidades de la sociedad, convirtiendo de paso al ciudadano político en cliente comercial, fenómeno que se ha denominado como la mercantilización de lo público (Varela, 2005a). En medio de este proceso de cambio global también se aborda una revalorización conceptual del **management**, en tanto que ya no se habla de administración sino de gestión y gerencia, de tal manera que el gerente es quien gestiona para conseguir resultados y el administrador simplemente es el que sigue instrucciones (Hughes, 1994).

En sus versiones más conservadoras y ante los ataques más radicales de los viejos y nuevos ideólogos del liberalismo económico a la intervención incómoda y perturbadora del Estado en la economía, proclamaron su desmantelamiento para dejar al retorno de las fuerzas de la oferta y la demanda como las dispensadoras y asignadoras de los recursos económicos y

sociales y a la larga la responsable de la prosperidad general. Asimismo, acusaron al Estado de incapacidad congénita como administrador, al tiempo que desplegaban una variedad de argumentos preñados de filosofía contra la burocracia señalando a ésta por su ineficiencia, disfuncionalidades y patologías, por lo que debía ser reducida al mínimo y reemplazada por agentes portadores de una nueva racionalidad económica que asegurasen la implementabilidad perdida y con ello se recuperase mayor gobernabilidad, legitimidad y confianza.

Dentro de estas concepciones se ejecuta la primera ola de reformas del Sector Público que pretende aplicar un rasero universal para todos, usando estrategias de venta y liquidación de empresas públicas, concesiones, tercerizaciones y **outsourcing**, desregulación del intervencionismo económico, liberalización del mercado laboral, desmonopolización de servicios públicos a cargo del Estado, apertura e internacionalización de la economía, etc. Esta ola de reformas de “primera generación” (Naim, 1995) adoptada por unos pocos actores (Presidencia de la República, sectores tecnocráticos de la alta dirección del Estado – DNP, Ministerio de Hacienda, Bancos Centrales – y de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID, el FMI (disciplinadores, según J. Pulecio, 1991)) orientados a recuperar los equilibrios macroeconómicos, fiscales y de comercio internacional. Es en las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado en las que se profundiza esta estrategia global y se desmonta el “Estado no esencial”, en un movimiento que O. Guerrero (1999) denomina “exprivatización (o privatización hacia afuera), que se concreta materialmente en el desmantelamiento de órganos y burocracias públicas: industrias, banca, hotelería y turismo, transporte, servicios públicos domiciliarios, salud y educación, minería y energía, puertos, ferrocarriles, aeropuertos, fomento agropecuario, etc., todas ellas suprimidas o fusionadas para atender el cambio de roles y los nuevos límites entre lo público y lo privado.

La segunda estrategia, según este mismo autor, consiste en la “endoprivatización” (o privatización hacia adentro), es decir, la incorporación de modelos, conceptos, técnicas e instrumentos de probado éxito en las grandes corporaciones privadas, desconociendo de paso las especificidades de la empresa pública versus la privada a través de lo que O. Guerrero califica como Modelo Estándar de Gerencia Pública Global.

El balance de estas reformas logra resultados importantes en los países desarrollados (OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), mas no para América Latina porque los puntos de partida de ambos son desiguales: mientras en Europa los niveles de cobertura en salud, educación, empleo, seguridad, infraestructura, servicios públicos, entre otros, cuentan con muy buenos indicadores – aunque allá se hace un fuerte desmantelamiento de organizaciones y del empleo público, lo fundamental del Estado de Bienestar no se desmonta (caso Suecia 2007) –, en nuestro subcontinente la brecha de necesidades básicas insatisfechas es cada vez más amplia (PNUD, 2008). Ante ello, a mediados de la década de los años 90, se formula una propuesta alternativa: una “tercera vía” entre el Estado de Bienestar y el neoliberalismo, convocando a “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (CLAD, 1998) como una alternativa más democrática y progresista para reconstruir al Estado y su capacidad de gestión, mediante la adopción y desarrollo de la Reforma Gerencial del Estado –RGE–, para contribuir a resolver tres desafíos específicos generalizados en la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social.

Esta propuesta del CLAD es coetánea con lo que M. Naím (op. cit.) señaló como “reformas de segunda generación” que, una vez logrados ciertos equilibrios macroeconómicos y fiscales, buscan reconstruir un sector público con capas medias y altas de gerentes públicos profesionales, que garanticen el logro de resultados dentro de una arquitectura organizacional flexible que permita una eficaz adaptación a los cambios en el entorno, trabajando en redes interorganizacionales con todo tipo de actores públicos, privados, sociales, con utilización intensiva de las TIC y gobierno electrónico, orientados a resultados, con evaluación de desempeño y rendición de cuentas por responsabilidad, dirigidos a la satisfacción de las necesidades de los clientes–ciudadanos, con procesos participativos y transparentes en la toma de decisiones y el control de la gestión, excelencia y calidad en la prestación de servicios, y creación de una nueva cultura impregnada de valores neopúblicos, en los cuales el Estado interviene no como productor (o como prestador en última instancia. Capítulo 5 Constitución Política de Colombia), sino como regulador, formulador y financiador de las políticas públicas, ante todo en el área social.

Desde luego que esta segunda generación de reformas es mucho más compleja en razón a que, en primer lugar, los modelos a aplicar no son unívocos ni se pueden aplicar “llave en mano” desconociendo las especificidades de los hábitat político–administrativos en los que se pretenden implantar (Arellano, 2002); y, en segundo lugar, por que en los procesos de decisión e implementación intervienen multiplicidad de actores (gobierno multinivel, burocracias tradicionales, partidos políticos y corporaciones políticas, sindicatos, usuarios, empresarios, académicos, líderes sociales, organismos internacionales, poder judicial, medios de comunicación, sector privado, opinión pública, entre los más representativos), haciendo más difíciles e inciertos los acuerdos.

En este orden de ideas, una transformación integral y abarcativa de los modelos de gestión, de la arquitectura, formas y cultura organizativas de la Administración Municipal de Cali, enfrentan un desafío mayúsculo. Para ser coherentes con lo

expresado en líneas anteriores, no se cuenta con un modelo preexistente, probado y cierto para aplicar, además porque dichos modelos no son un fin en sí mismos, sino que permiten instrumentar e implementar costo eficazmente las políticas públicas adoptadas para la construcción de futuros de nuestra ciudad. Por otra parte, la gobernabilidad política, las capacidades fiscales y financieras le ponen un techo a las distintas opciones de políticas de gestión pública y a las líneas tendenciales y de cambio a emprender.

Para comentar uno solo de los rasgos característicos propuestos por la versión RGE que apunta hacia la Profesionalización de la Función Pública. Después de la reforma administrativa aplicada en el Gobierno de Jhon Maro Rodríguez (2001 – 2003) que por la presión fiscal tuvo como racionalidad dominante el aspecto cuantitativo, se terminó desmantelando buena parte del capital humano-organizacional, además incurriendo en lo que O. Oszlak (1997) ha denominado el “síndrome sobra-falta”; es decir, que como resultado de los criterios de decisión aplicados en algunas dependencias, quedaron con déficit de personas y perfiles necesarios para cumplir con los roles y las responsabilidades, mientras que en otras quedaron con superávit de personas y perfiles no adecuados a su nueva situación. Con el paso de los años se ha tratado de subsanar los vacíos con la popularmente conocida “nómina paralela”, que si bien flexibiliza la incorporación así como la estabilidad y provee talentos que resuelven coyunturas, en el mediano y largo plazos este tipo de soluciones (masivas) construyen nuevos problemas de gestión y gobernabilidad.

Entonces, la solución “fácil y simplista” que sería la incorporación masiva de la provisionalidad a los sistemas de carrera, es una decisión que podría tener muy buen recibo en algunos sectores políticos y sociales de la municipalidad. En ello hay que convocar a la prudencia del análisis, las capacidades financieras, las prioridades para este ejercicio de planeación prospectiva, porque profesionalizar implica mucho más; porque es un proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también la propia organización estatal, adquieran atributos como la idoneidad, la objetividad, la vocación de servicio, la orientación a resultados, la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la adhesión a valores democráticos (Oszlak, 2003), utilizando instrumentos como el desarrollo permanente del personal (Longo, 2001), contratos de gestión (Hintze, 2001), uso de tecnologías que agilicen el trabajo y coadyuven al gobierno electrónico (Welp, 2008) y estructuras de remuneraciones y compensaciones equitativas que promuevan el desempeño meritocrático y por resultados (Iacoviello, 2008).

Todo ello en la búsqueda de construir núcleos meritocráticos (**Policy makers**, CLAD, Ob. Cit.) que garanticen continuidad en la formulación, acompañamiento y evaluación de las políticas públicas. En este sentido y continuando de la mano de O. Oszlak, existe una agenda de reformas pendientes en la línea de profesionalización de la función pública que pasa por la implementación de carrera administrativa basada en el mérito, capacitación y desarrollo permanente del personal (Sescovich, 2003), reestructuración organizativa (Sierra, 2005), planeación estratégica de recursos humanos y reingeniería de procesos, normas y trámites, mejoramiento de sistemas de información y soportes tecnológicos, transparencia y control ciudadano en la rendición de cuentas por resultados (Berthin, 1998).

Otro aspecto crucial para el futuro de la Administración Municipal de Cali, en relación con el tema del modelo de gestión y la nueva arquitectura organizacional, es el relacionado con el análisis y la definición de los niveles de desconcentración entre la Administración Central y los CALI. La invitación es a considerar un factor de ruptura para reflexionar acerca de si una ciudad de más de 2,3 millones de habitantes y con un crecimiento anual del 7% podrá seguir siendo administrada eficazmente desde oficinas tipo CAM, con una visión predominantemente sectorial o funcional, sin un referente gestor de tipo territorial (los CALI, Alcaldías Zonales, Menores, u otras estructuras) a quienes se les establezcan responsabilidades administrativas importantes, y se les dote de los recursos y la autoridad adecuadas para cumplirlas, con una cuota importante en gobernabilidad y participación ciudadana. Valga decir que las ciudades más importantes del mundo tienen estructuras de efectiva desconcentración territorial (U. Externado, 2001).

Cabe señalar que, para el caso del gobierno local del municipio de Santiago de Cali, el proceso de implementación de este tipo de políticas organizacionales no siempre se ha realizado con plena conciencia por parte de los diseñadores y operadores regionales de las mismas. En tal sentido, las políticas adoptadas para el adelgazamiento del sector gubernamental, la destrucción de la burocracia, la introducción de modelos de gestión basados en indicadores de gestión y asignación de presupuestos por proyectos – lo que llama Bolstanski “La implantación del capitalismo de proyectos” – han conllevado a que Cali, Bogotá, Barranquilla, Medellín, etc., converjan en la implementación de un mismo modelo de gestión pública, lo cual ha sido indiferente de si los alcaldes derivan de coaliciones bipartidistas o de corte tradicional, o si por el contrario, corresponden a alternativas contra hegemónicas.

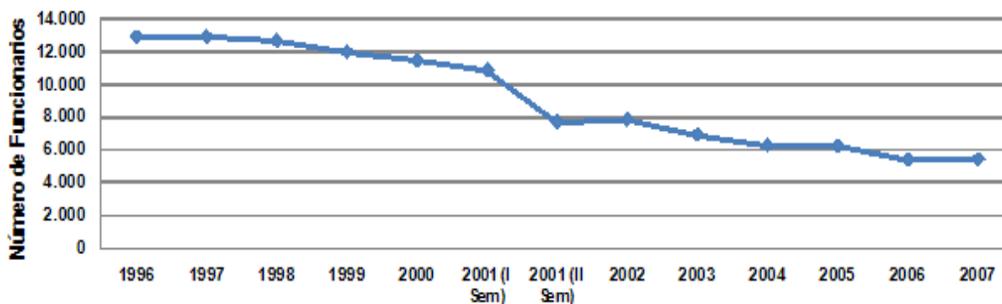
En el caso de Cali, las decisiones de asignación de recursos y de endeudamiento público que se dieron en los años 90, colocaron en un estado crítico la gobernabilidad municipal, limitando su capacidad financiera y sometiéndolo a un plan de endeudamiento que ha conducido a una respuesta inercial por parte de la administración local a las demandas ciudadanas.

Comparativamente, esta dinámica local no se ha presentado en las administraciones de Medellín y Bogotá; pero sí en las de Cartagena y Barranquilla a menor escala.

De la misma manera, estos errores han sido cometidos también en la administración de las empresas de servicios públicos en nuestra ciudad, provocando la intervención de EMCALI por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos desde el año 2000; y de EMSIRVA a partir del año 2005. Estas dos principales empresas, eran un patrimonio muy importante del municipio para la ejecución de políticas públicas, la configuración de infraestructura y para la transferencia de rentas que contribuyen a fortalecer la gobernabilidad local y a la concreción de los programas de gobierno que le dan recursos a los municipios para poder implementar políticas de modernización de la gestión pública y canalizar eficientemente las demandas ciudadanas.

En este apartado se analiza esta situación versus las especificidades de Cali como Ciudad-Región y frente a la situación particular de crisis político-institucional y de reconocimiento de la administración local por parte de la ciudadanía. A su vez, se analizará el impacto de las leyes de ajuste fiscal sobre la estructura burocrática administrativa local y su capacidad de respuesta a las problemáticas ciudadanas. Estas leyes han conllevado a una serie de reformas administrativas durante los períodos de gobierno de John Maro Rodríguez y Apolinar Salcedo que han provocado un proceso incremental de adelgazamiento de la estructura organizacional de la administración local. En el Gráfico 1 se logra observar la tendencia decreciente del número total de funcionarios del municipio de Santiago de Cali, al pasar de 12.922 funcionarios a 5.421 durante el período 1996 – 2007. No obstante, en el período 1996 – 2000, la reducción del número de funcionarios no fue tan significativa (1.457 funcionarios menos, que equivalen a 11,27%) como en los períodos siguientes, al pasar de 12.922 funcionarios en 1996 a 11.465 en el 2000 (ver Anexo A).

Gráfico 1. Número total de funcionarios del municipio de Santiago de Cali, 1996 – 2007



Fuente: Elaboración propia con base en el documento 'Cali en Cifras' 2000 - 2008

Como producto del endeudamiento del municipio en la década de los años 90 del siglo pasado, la crisis económica a finales de este mismo período y sus consecuentes leyes de ajuste fiscal, en el año 2001, bajo la administración de John Maro Rodríguez se produce una reforma administrativa sin criterios técnicos ni procesos de transición y más bien lo que se implementó fue una política de choque que provocó una reducción drástica y sistemática de funcionarios en todo el aparato administrativo del gobierno local, desmantelando las secretarías y demás agencias de capital humano, la memoria institucional y la capacidad de respuesta del municipio a las demandas sociales. Esta situación generó de paso un clima de incertidumbre y pérdida de confianza de la ciudadanía en el aparato público local. En este sentido, en el año 2001 se pasó de 10.883 funcionarios en el primer semestre a 7.705 en el segundo semestre, que equivale a una reducción de 3.178 funcionarios (29,2%). Esta disminución fue superior a la que la administración local realizó durante el cuatrienio anterior (ver Anexo B).

Para el período 2002 – 2007 continuó la tendencia decreciente del número total de funcionarios pasando de 7.860 a 5.421. La reducción fue de 2.439 funcionarios, equivalente al 31% durante el quinquenio². Cabe señalar que estas cifras no diferencian los funcionarios públicos de los contratistas; sin embargo, ello no significa que no se haya presentado durante todo el período 1996 – 2007, una pérdida de capital humano y deterioro institucional.

² A pesar que el recorte de personal durante el período 1996 – 2007 afectó a todas las dependencias de la administración local, los organismos de control (Concejo, Contraloría y Personería) y las entidades descentralizadas (EMCALI, EMSIRVA), la reforma administrativa implementada en el año 2001 fue la más significativa, afectando en mayor medida a entidades como la Contraloría; la Personería; la Secretaría General; la Dirección de Desarrollo Administrativo; los Departamentos Administrativos de Planeación y Hacienda; así como las Secretarías de Infraestructura Vial y Valorización, Tránsito y Transporte, Educación, Cultura y Turismo, Salud Pública, Desarrollo Social y Bienestar Social, Vivienda Social y Renovación Urbana, y Gobierno, Convivencia y Seguridad (ver cifras en el Anexo B).

Contrario a esta tendencia que se venía presentando, en el programa de gobierno de la actual administración de Jorge Iván Ospina se proponía rectificar las consecuencias negativas de las anteriores reformas administrativas respecto a la mencionada destrucción o “poda” burocrática que ha implicado que la Administración Pública en sus diferentes niveles pierda capital humano, e institucional. Producto de dichas reformas, se reconocía la incapacidad de la administración pública municipal para responder a las demandas sociales por el desmantelamiento del aparato administrativo y por la tercerización y precarización de la función pública, vía Empresas Asociativas de Trabajo (EAT) o por la extensión generalizada de los contratos de prestación de servicios administrativos, al punto que el propio candidato a la Alcaldía reconocía que había un contratista por cada empleado; es decir, más o menos unos 2.500 ó 2.800 funcionarios públicos excluyendo a las empresas de servicios, versus unos 3.000 contratistas que en términos generales iban rotando o manteniéndose con este tipo de contratación precaria para operar los servicios que estaban a cargo del municipio.

Un ejemplo de este fenómeno lo constituye la Secretaría de Tránsito Municipal; pues para controlar la movilidad en una ciudad que tiene 350.000 vehículos y 160.000 motocicletas, llegó a tener sólo 80 guardas de tránsito antes de la construcción e implementación del Sistema de Transporte Masivo (MIO). De igual forma, esto se presenta en el sector educativo, en donde existe un déficit de maestros. Lo mismo podríamos afirmar en cada uno de los campos de la administración pública lo cual se puede corroborar con los datos estadísticos presentados.

Adicionalmente, hay que señalar que el alcalde actual no se propuso modificar el esquema de **outsourcing** para la operación de una parte muy importante de las políticas públicas. Lo anterior se evidencia en la función que cumplen las Secretarías de Bienestar Social y Desarrollo Comunitario, donde organizaciones del sector solidario (las ONG), iglesias, cooperativas, asociaciones e incluso universidades, operan los principales programas sociales y asistenciales de la municipalidad. Otro aspecto que se debe destacar es el proceso por medio del cual se ha configurado un modelo de concesiones y de tercerización en la operación de la infraestructura urbana que, al contrario de ser desmantelado, ha tenido un fortalecimiento con los proyectos bandera de la actual administración. Tal es el caso de las llamadas 21 Mega Obras que se basan no solamente en un esquema de concesión desde el punto de vista de la construcción, sino también para su financiamiento, puesto que el inversionista tendrá en sus manos la concesión de las propias infraestructuras basado en el esquema del impuesto de valorización. En este mismo sentido, se debe abordar el proyecto aprobado por el Concejo Municipal para la construcción de la Avenida Bicentenario, que actualmente se encuentra en el proceso de la búsqueda de un inversionista operador.

De otro lado, cabe reconocer que la actual administración municipal ha pretendido recuperar la soberanía y gobernabilidad sobre las finanzas públicas municipales, intentando rescindir el contrato que suscribió el ex alcalde Apolinar Salcedo con la firma “SICALI” para el recaudo y administración de los impuestos, lo cual constituyó una de las causas de su destitución. Sin embargo, en este terreno aún nos encontramos en un limbo jurídico de demandas y contra demandas, y la ciudad no ha podido recuperar plenamente su autonomía sobre las finanzas públicas, impactando negativamente la posibilidad de que la administración local obtenga mayores ingresos, ya que en el contrato pactado con el consorcio SICALI, este contratista recibe una comisión mensual del 2,8% del monto total de los impuestos recaudados y del 4,8% por recaudos adicionales. Además, esta situación afecta la capacidad de endeudamiento y el nivel de confianza del sector privado para suscribir contratos con el municipio.

En suma, aunque la administración actual del municipio ha intentado reformar el aspecto de la destrucción de la burocracia pública buscando la ampliación de la planta de personal profesional, se enfrenta – más allá de su voluntad política – a la incapacidad de conseguir recursos financieros adicionales que le permitan reemplazar contratistas por funcionarios de carrera administrativa; ya que el municipio se encuentra sujeto a un plan de desempeño y a contratos ya pactados para el pago de sus obligaciones financieras y sus intereses que cada vez presentan una tendencia creciente, lo cual limita la capacidad de la municipalidad para desarrollar esta política.

Como alternativas de solución a estas problemáticas se plantea la implementación de una nueva reforma administrativa que permita reconstruir un sector público con capas medias y altas de gerentes públicos profesionales, dentro de una arquitectura organizacional flexible que trabaje en redes interorganizacionales, con evaluación de desempeño y rendición de cuentas, dirigidos a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, con procesos participativos y transparentes, excelencia y calidad en la prestación de servicios, donde el Estado intervenga como regulador, formulador y financiador de políticas públicas (reforma de segunda generación). Adicionalmente, se propone una desconcentración de la administración local, el fortalecimiento de las estructuras de tipo territorial (los CALI, Alcaldías Zonales o Menores, etc.), así como el blindaje de las empresas municipales de servicios públicos (EMCALI y EMSIRVA) del clientelismo y la corrupción a través de la implementación de un modelo de gestión basado en los principios de la NGP (ver Anexo D).

2. Finanzas Públicas Municipales

En cuanto al tema de las finanzas públicas municipales, se parte de la hipótesis de que *con la privatización de la hacienda pública (contrato con la firma SICALI), el nivel de endeudamiento que enfrenta y el servicio de la deuda derivado del acuerdo firmado con la banca, el municipio de Santiago de Cali perdió soberanía sobre el manejo de sus recursos y la capacidad de gestión de los mismos, afectando con ello la gobernabilidad y la capacidad del gobierno local de satisfacer las demandas sociales*³. Para explicar esta problemática se identificaron como factores causales la tendencia a la desindustrialización de la ciudad y diversificación de la base económica como consecuencia del proceso de apertura e internacionalización de la economía; el alto nivel de endeudamiento y los acuerdos de desempeño establecidos con la banca; la privatización del recaudo fiscal; el debilitamiento institucional y de la gestión pública para realizar las tareas de planeación y manejo de los asuntos fiscales del municipio; la precariedad de la cultura de defensa de lo público (bienes y recursos públicos) en los funcionarios públicos; y la desconfianza ciudadana y la baja disposición a la tributación y apoyo al municipio, que se relaciona con la corrupción político-administrativa; entre otras.

En este sentido, la problemática anteriormente señalada se ha manifestado en la baja capacidad del municipio para invertir y ampliar la base tributaria, la asunción de obligaciones sociales que otrora correspondían a la Nación, la baja capacidad de generación de ingresos debido a limitaciones para el control de la elusión y la evasión y las dificultades en la generación de excedentes de las empresas de servicios públicos; sumado a la gestión deficiente para la atracción de recursos de cooperación técnica internacional que haga posible una refinanciación de la deuda a través de créditos blandos (ver Anexo D).

De este modo, para analizar el comportamiento de las finanzas públicas municipales de la ciudad de Cali, se contemplan algunos rubros determinantes desde comienzo de la década de los años 90 del siglo pasado, donde se profundiza el proceso de descentralización y los municipios reciben ingresos adicionales por la vía del Sistema General de Participaciones – denominado Sistema Intergubernamental de Transferencias hasta el año 2001 –, asumiendo una serie de obligaciones sociales que antes correspondían a la Nación.

Es claro que este tipo de reformas, refuerzan la hipótesis de soberanía fiscal, en la medida en que los recursos obtenidos por este tipo de transferencias vienen orientados a cubrir destinaciones específicas (58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósito general, que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico). Abordar el análisis durante este período (1990 – 2008) resulta fundamental, toda vez que es justo desde los comienzos de esta década cuando se presentan una serie de fenómenos que guardan estrecha relación con varios de los aspectos señalados en los acápites anteriores.

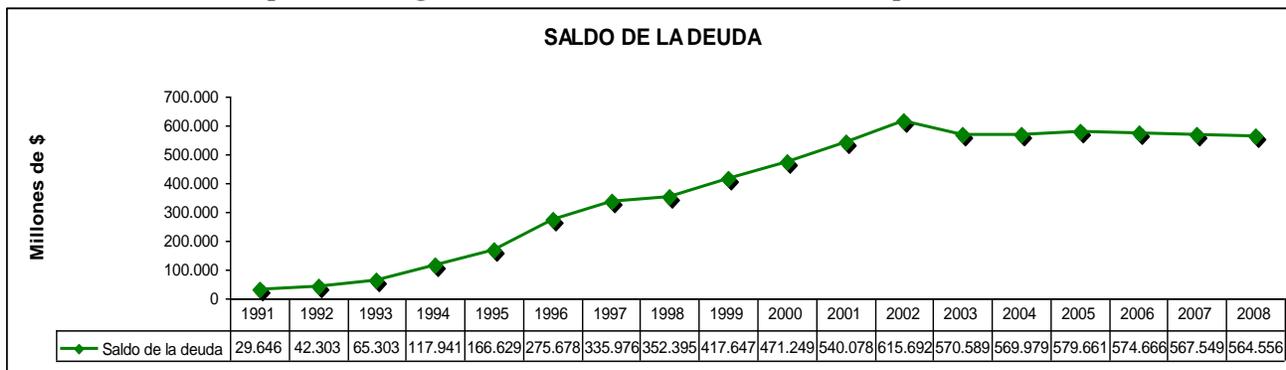
No se pueden desconocer los impactos que sobre la economía vallecaucana, caracterizada en la década de los años 80 por tener una estructura productiva de corte agroindustrial altamente diversificada que la ubicaba en los principales renglones de desarrollo en el contexto nacional, trajeron las reformas estructurales emprendidas en el contexto latinoamericano. Como resultado de la desgravación arancelaria, la cual hace parte del paquete que busca en las lógicas del mercado un mayor crecimiento y desarrollo, se induce una dinámica en la que la economía regional se vio mucho más expuesta a la competencia internacional. Como resultado de ello, no siendo un caso exclusivo del Valle del Cauca, muchas actividades industriales iniciaron el camino a su extinción favoreciéndose con ello un crecimiento importante en las actividades primarias – lideradas por el sector cañicultor – y en las actividades terciarias. El crecimiento económico estuvo marcado fuertemente por las dinámicas de la actividad de la construcción, y en general por actividades no transables, tanto a nivel nacional como regional y local, que se reflejaban en un muy buen comportamiento del PIB durante el primer lustro de esta década.

Los eventos señalados, junto con las nuevas tendencias acogidas en la gestión municipal, se vieron reflejados en el comportamiento de las finanzas municipales. De igual forma, los resultados financieros se convirtieron en restricciones para gestiones futuras, con lo que se evidencia que el análisis de las finanzas públicas no puede hacerse de manera descontextualizada por los efectos de retroalimentación que se generan. Un evento que trajo consecuencias importantes en este sentido, se asocia a la dinámica del endeudamiento municipal que se presenta a partir del año 1994. En un solo año la deuda se incrementó en cerca del 81% y mantuvo una tendencia creciente que sólo se vio amortiguada en el año 1998 como resultado de la profunda crisis económica y financiera vivida por el país. Tomando como referencia el saldo de la deuda

³ SICALI es una unión temporal de cuatro empresas (dos de Barranquilla, una de Bucaramanga y otra de Bogotá), que se constituyó en desarrollo del proceso licitatorio de Hacienda de Cali, en el año 2004, para acceder a la modernización de dicha dependencia y apoyar la gestión administrativa de los impuestos de predial unificado, industria y comercio y otras rentas municipales (EL PAÍS, Diciembre 10 de 2006). Para tal efecto, el 10 de Febrero de 2005, el ex Alcalde Apolinar Salcedo firmó un contrato de concesión con este consorcio por 15 años, cuya inversión inicial ascendió a la suma de \$18.000 millones, obteniendo honorarios en el primer año por valor de \$14.000 millones.

observado en 1993, dicho saldo en 1995 se multiplicó por tres y en 1996 por cuatro. Es evidente que durante la administración municipal de Mauricio Guzmán, el municipio de Santiago de Cali entró en una senda de endeudamiento que a ese ritmo la hacía insostenible (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Municipio de Santiago de Cali: Saldo de la deuda (millones de pesos corrientes)

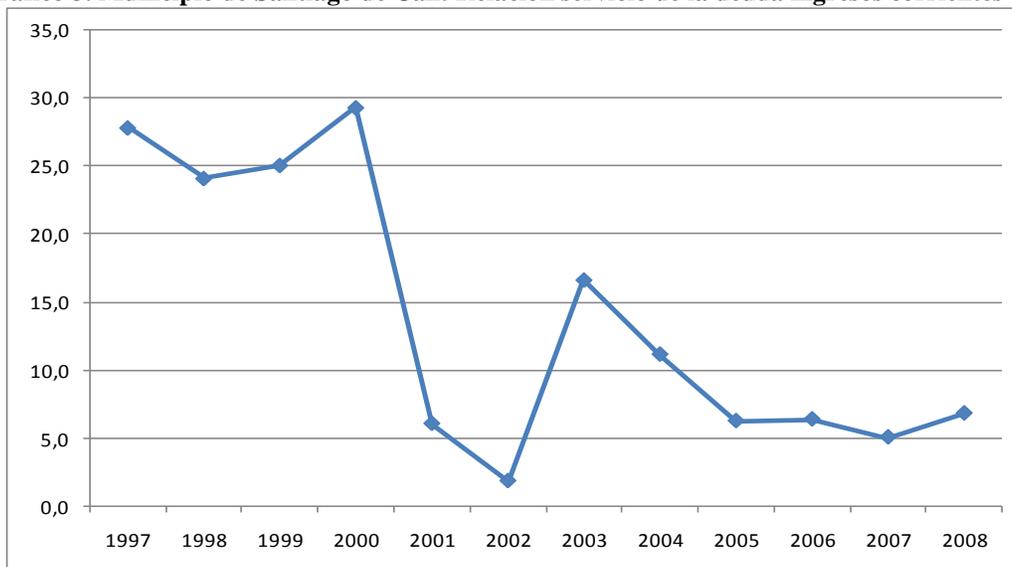


Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.

Como consecuencia de ello, las restricciones comprometidas con el pago de las obligaciones financieras indujeron a que entre 1997 y 2002, en promedio, el pago del servicio de la deuda representara cerca del 30% de los ingresos corrientes, con lo que de manera evidente se entraba a sacrificar ostensiblemente el cumplimiento de otras obligaciones (Ver Gráfico 3).

Sólo a partir del año 2001, como consecuencia de la renegociación de la deuda del municipio, la misma que comprometió un profundo recorte presupuestal, el peso del servicio de la deuda se reduce de manera significativa (6.1%), valor que se sostiene hasta finales del año 2008, salvo en los años 2003 y 2004 como resultado de los acuerdos con el sector financiero. La evolución de este indicador resulta consistente con el comportamiento experimentado por el monto de la deuda del municipio que a partir del año 2003 empieza a mostrar un comportamiento negativo, que se estabiliza en términos nominales, pero que en términos reales refleja un claro decrecimiento (ver Gráfico 2).

Gráfico 3. Municipio de Santiago de Cali: Relación servicio de la deuda ingresos corrientes (%)



Fuente: Cálculos propios con base en datos Secretaría de Hacienda Municipal.

El peso del endeudamiento obliga de manera ineludible a la búsqueda de alternativas de financiamiento a través de los recursos propios por la vía de los ingresos tributarios. Observando el peso de dichos ingresos con respecto a los ingresos corrientes, se evidencia en la Tabla 1 que tuvieron una tendencia creciente entre 1997 (36%) y el año 2002 (49%), mostrando luego una tendencia decreciente hasta alcanzar en el año 2008 un nivel equivalente al observado en 1997; lo que refleja que el esfuerzo fiscal que ha venido haciendo el municipio resulta bajo. Por su parte, el peso que presenta el recaudo por impuesto predial sostuvo una tendencia creciente entre 1997 (20%) y 2002 (26%). A partir de este año y hasta el 2008

parece tener un comportamiento inercial que se sostiene en promedio en el 18%. Estos aspectos de alguna forma posibilitan un balance no muy satisfactorio con respecto al efecto positivo esperado con relación a la concesión del recaudo fiscal del municipio a través de la firma SICALI.

TABLA 1						
SANTIAGO DE CALI: ESFUERZO FISCAL Y PESO DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS CORRIENTES (%)						
RELACIONES (%)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESFUERZO FISCAL: ingresos tributarios sobre ingresos corrientes	35,9	41,0	40,4	44,9	38,7	48,7
RECAUDO IMPUESTO PREDIAL SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES	20,0	24,6	18,0	20,6	24,2	26,5
RELACIONES (%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ESFUERZO FISCAL: ingresos tributarios sobre ingresos corrientes	43,5	40,9	39,2	39,3	35,3	36,2
RECAUDO IMPUESTO PREDIAL SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES	18,1	17,2	18,0	19,1	18,5	18,0

FUENTE: Cálculos con base en datos Secretaría Municipal de Hacienda.

Se debe advertir entonces que la pretensión de una mayor eficacia en el recaudo impositivo, por la vía de la terciarización del recaudo, no ofreció los resultados esperados. En otras palabras, la debilidad en este aspecto, reflejada en el comportamiento inercial del recaudo y en los avances poco significativos en materia del control de la evasión y la elusión, desactualización de avalúos catastrales, entre otros, no descansaba en la ineficiencia e ineficacia de la gestión municipal sobre este particular. Sin mayores logros en esta materia, ahora el municipio debe pagar lo convenido en dicho acuerdo generando mayores cargas. Existen otros aspectos de carácter estructural que deben ser tenidos en cuenta para interpretar este fenómeno. En primer lugar, se debe tener en cuenta que el fenómeno de la conurbación del municipio ha favorecido desplazamientos poblacionales que buscan residencia en los municipios más cercanos – Jamundí, Candelaria y Palmira – que han hecho que el crecimiento de los predios en Cali no siga la dinámica que presentan estos municipios en materia del crecimiento de predios. Por otro lado, el peso de la población inmigrante a la ciudad en los últimos años, ligada a población desplazada, lo que ha hecho es presionar aún más las demandas de servicios sociales y de vivienda.

Siguiendo la dinámica predial, nuevas actividades gravadas por el impuesto de industria y comercio hacen que nuevos negocios se lleven a cabo en otras jurisdicciones, al igual que aquellas que se emprendieron a finales de la década de los años 90, como resultado de la Ley Páez. Así, con estas tendencias no ha quedado otro camino que la actualización del valor de los predios, sin embargo los efectos de las reformas están por verse.

De otro lado, el proceso de descentralización del Estado en Colombia en su historia más reciente se remonta a la década de los años 70 del siglo pasado, donde el ordenamiento territorial se convirtió en el nodo de la agenda de las reformas constitucionales. En 1983 y 1986 se dieron los primeros cambios institucionales, profundizándose con la Constitución de 1991. El modelo escogido se centra en el proceso de transferencia de recursos fiscales del Gobierno Central a las entidades territoriales. Se trata de transferencias condicionadas con destinación específica en un sistema en el que el recaudo se mantiene altamente centralizado, a pesar de algunas opciones que tienen los entes territoriales para crear tributos propios. El otro mecanismo es la cofinanciación, donde el Gobierno Central financia parte de aquellos proyectos de las entidades territoriales que considera ajustados a prioridades de los planes y programas del gobierno nacional (Forero et al., 1997, XI). Este modelo mixto de financiación se puede analizar a la luz de la teoría del Principal–Agente, donde el Estado Central (Principal) establece los objetivos y los entes territoriales (agentes), con una agenda distinta, son inducidos a cumplir los propósitos y objetivos del Estado Central. Bajo este esquema, el proceso de descentralización se ve limitado ya que los gobiernos locales no tienen plena autonomía para diseñar e implementar políticas públicas, sino que por el contrario este modelo induce a un proceso de desconcentración supeditada en la que los territorios actúan en función de unos objetivos y

una racionalidad central; lo cual a su vez limita la democracia participativa como uno de los elementos centrales de la carta constitucional de 1991.

Por otra parte, en relación al tema de la privatización de la hacienda pública, se hace necesario que la Alcaldía y la administración de justicia puedan deshacer el vínculo contractual del municipio con SICALI, para que la ciudad pueda avanzar significativamente en términos de la recuperación de su soberanía. Sin embargo, existe aún una profunda desconfianza ciudadana en relación con la credibilidad del manejo de los recursos públicos por parte de la administración municipal, lo cual se evidencia en la polémica que se ha generado por la implantación del esquema de cobro del impuesto por valorización para la ejecución de los proyectos de infraestructura. En este tema se han cometido errores de planificación y diseño por parte de la Alcaldía, pues no se ha tenido una adecuada socialización de estos proyectos y de la política con los ciudadanos. En su lugar, se pretende realizar un cobro anticipado de la totalidad de los impuestos para la financiación de las obras, sin tener en cuenta que existen serias dudas en la ciudadanía acerca de su ejecución.

Este último tema tiene incidencia directa sobre las finanzas públicas, dado que en el evento en que se haga efectiva la devolución de EMCALI por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos al municipio – proyectada para comienzos del año 2010 – (tema que será objeto de otro artículo), podría estructurarse un escenario en el que se produzca un apalancamiento de recursos vía Transferencias de la operación de esta empresa y de su filial en telecomunicaciones, que ciertamente han de mejorar la capacidad de gobernabilidad y de gestión pública de la administración municipal. No obstante, se debe reconocer que las áreas de acueducto y alcantarillado, así como la de energía no son autosostenibles financieramente en el largo plazo y su operación requiere ser en parte subsidiada por el componente de telecomunicaciones. En este sentido, resulta pertinente señalar que en el área de energía la empresa no tiene ventajas competitivas en este mercado por ser comercializadora de la misma; en tanto que en el caso de la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado, los costos de la captación, potabilización y distribución del agua presentan una tendencia creciente, dados los altos niveles de contaminación de sus fuentes hídricas. Sin embargo, implementar procesos de capitalización como la venta o reestructuración del negocio de la térmica y la posibilidad de crear una filial en telecomunicaciones son, a nuestro juicio, pasos en la dirección positiva de responder a las condiciones de mercantilización de los servicios públicos, preservando el carácter público de la empresa.

Por ello, se requiere un avance significativo en términos de la gobernabilidad corporativa de la empresa para blindarla contra la depredación clientelar o patrimonial por parte de las propias élites de poder empresarial de la región, con el fin de que le permita ampliar su participación en el mercado y jugar de manera más eficiente bajo las reglas de competencia regulada en el sector de los servicios públicos; particularmente en los subsectores de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento básico. En el caso de la energía, la situación es mucho más difícil, en virtud de que EMCALI nunca ha sido ni será en el mediano plazo una empresa generadora de energía, sumado a que el diseño institucional derivado de la Ley 143 de 1944 (Ley Eléctrica) desfavorece a las empresas comercializadoras.

EMSIRVA, de otro lado, constituye en cierta medida un tema marginal porque la empresa ha sido desmantelada y la Superintendencia se ha cuidado de parcelar la operación de los servicios públicos y aún cuando se logre reconfigurar una nueva empresa pública en esta área de los servicios públicos, ésta no tendrá la potencia ni la solidez que EMSIRVA tuvo en su mejor momento y no es viable esperar que haya un aporte significativo de esta nueva empresa pública en términos de la ejecución de políticas y la transferencia de rentas.

Lo anterior evidencia que Cali se encuentra muy lejos de una relación más convergente y simbiótica entre la ciudadanía que paga impuestos y la administración municipal que los ejecuta, producto de las deficiencias en la gestión de las administraciones pasadas y los escándalos de corrupción que caracterizaron a las mismas. Sumado a ello, en Cali se ha deteriorado la cultura ciudadana en cuanto a la responsabilidad por el pago de impuestos. En contraste, estas patologías se presentan en menor nivel en ciudades como Bogotá y Medellín, donde se ha logrado consolidar una mayor cultura política por parte de la ciudadanía, que ha resultado en la elección de alcaldes provenientes de movimientos políticos diferentes a los partidos tradicionales, mostrando balances positivos en materia de gestión y transformación urbana.

De esta forma, si bien la evolución de la deuda marca un sendero decreciente, su peso sigue teniendo una fuerte incidencia en la soberanía fiscal requerida para financiar otros emprendimientos de impacto social. Así pues, en la capacidad de renegociar la deuda con los acreedores, se encuentra un elemento determinante del futuro fiscal del municipio. De igual forma, es necesario recobrar la capacidad de recaudo fiscal del municipio, así como lograr una absoluta transparencia en el manejo de las transferencias de rentas de las principales empresas estatales de orden municipal tales como EMCALI y EMSIRVA.

3. Retos del Desarrollo Institucional

Tal como se mencionó al inicio de este documento, *la municipalidad de Cali en la actualidad enfrenta serios problemas en materia de desarrollo institucional, dado que éste no se corresponde con los retos y las demandas políticas, sociales, económicas y tecnológicas, ni con el papel que juega Cali en el suroccidente colombiano como la ciudad más importante y de mayor desarrollo a nivel regional.* Al respecto, cabe señalar que esta situación responde a tendencias globales y causas endógenas. Procesos como el modelo de descentralización, la reforma del Estado y el surgimiento de la Nueva Gerencia Pública, hacen parte de una tendencia global que se ha implementado de manera sistemática, por la vía de la transferencia de políticas públicas, en los países en sus diferentes niveles y agencias gubernamentales. En el orden nacional, se identifican como causas de este problema el hecho de que el desarrollo institucional ha estado sometido a los intereses corporativistas y clientelares de algunos sectores políticos y económicos, que se expresa de manera diferente según las regiones.

Asimismo, en la última década se han presentado retrocesos en el proceso de descentralización que ha conllevado discontinuidades en la implementación de políticas públicas, sumado a que este modelo derivado del diseño institucional de 1991 carece de intermediarios con capacidades jurídicas y de generación de recursos que asuman la función de coordinación a nivel regional. Por su parte, en el ámbito local, se presenta una falta de coordinación interinstitucional, multisectorial y entre los diferentes niveles y agencias del gobierno municipal, así como la carencia de liderazgo y voluntad política para producir una reforma institucional acorde con las exigencias de modernización, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas que potencialicen el desarrollo local y regional.

Estas falencias del desarrollo institucional se han expresado en la discontinuidad de las políticas públicas que responde a coyunturas y demandas corporativas, políticas y electorales; la existencia de una parcial profesionalización de la burocracia pública; el predominio de una lógica clientelista en la provisión de cargos y en la celebración de contratos; la baja capacidad del municipio para administrar y defender los bienes y servicios públicos; y la baja credibilidad por parte de la ciudadanía en la dirigencia política (ver Anexo D).

En este orden de ideas, para comprender los retos del desarrollo institucional en el nivel local y proponer alternativas de solución, se hace necesario aclarar algunos conceptos teóricos que fundamenten el abordaje de dicha problemática. Para tal efecto, en este documento se entenderá por **institución** “(...) *las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico*” (North, 1993, p. 13).

Este concepto se inscribe en el enfoque teórico neoinstitucionalista que resalta la importancia económica y social de las instituciones como elementos que condicionan el crecimiento económico y el bienestar social, dado que ellas permiten minimizar los costos de transacción – o incrementarlos si las instituciones están “mal diseñadas” –. Estos incluyen los costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación de proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales, y el establecimiento de contratos; en suma, los costos de funcionamiento del mercado. Existen instituciones formales e informales, entendiendo por las primeras, las instituciones jurídicamente constituidas y, por las segundas, aquellas que – en términos generales – hacen parte de la cultura material y simbólica de una sociedad, tales como la ideología, modelos mentales, normas de comportamiento que en el proceso de interacción social se institucionalizan en el tiempo, logrando reconocimiento y legitimidad en la cultura.

Por otra parte, se tiende a confundir y a tomar como sinónimos los conceptos de **institución y organización**, por lo cual resulta pertinente aclarar su diferencia conceptual desde una perspectiva neoinstitucionalista. La primera, como hemos anotado, hace alusión a las reglas de juego que establece una sociedad para hacer posible la interacción humana; mientras que la segunda, se refiere al conjunto de actores sociales que interactúan en el entramado institucional de la sociedad. En este sentido, una condición necesaria para que se logre el desarrollo institucional es la coordinación entre los diferentes niveles del Estado que intervienen de manera discontinua en las diferentes fases del ciclo de la política pública. Tal como argumenta E. Varela (2009a), la coordinación es fundamental para garantizar la eficiencia, eficacia, universalidad, celeridad y subsidiariedad de los planes, programas y proyectos emprendidos para satisfacer demandas sociales. De esta manera, por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, p. 2).

Uno de los elementos determinantes para lograr un grado mínimo de coordinación entre los diferentes niveles y agencias del Estado, es la capacidad de compartir información que permita la sincronización de las acciones que emprendan estos agentes (públicos, privados y no gubernamentales) en pro de responder oportunamente a las demandas ciudadanas por la vía de las políticas públicas. No obstante, tal coordinación no significa estrictamente la sumatoria del logro de las misiones organizacionales de cada agente, sino el producto de la sinergia de las acciones interinstitucionales e interorganizacionales. Además, cabe señalar que la mera tenencia de la información no implica coordinación, ya que para ello se requiere de un

esfuerzo organizacional conjunto para procesarla, convertirla en conocimiento y lograr el desarrollo institucional, como una variable determinante para el buen funcionamiento de los mercados en una economía globalizada.

El logro de la coordinación, conlleva beneficios multisectoriales y organizacionales que permiten – entre otros – aprovechar las capacidades materiales, tecnológicas, humanas, de experticia sobre el “saber hacer” organizacional, etc.; prevenir la mala interpretación y distorsión de los objetivos iniciales de una política; evitar y minimizar la duplicidad de funciones que implica ineficiencia en la asignación de recursos públicos, dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera, y pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía – legitimidad – en el Estado; así como, reducir los vacíos institucionales que implican la emergencia de zonas de no gobernabilidad en los territorios. Por otra parte, la coordinación permite redefinir las funciones específicas de las agencias y funcionarios que participan en el entramado institucional; reducir la corrupción político-administrativa, crear conciencia y sentido de pertenencia de que la labor del funcionariado público no es aislada, sino que por el contrario, está articulada a una red institucional. Del mismo modo, la coordinación permite que la burocracia gubernamental legitime y reivindique su accionar frente a la ciudadanía (Belikow, 2007)⁴.

En este orden de ideas, en materia de desarrollo institucional, en primer lugar se requiere que la administración municipal inicie un proceso de transformación y cambio institucional a partir de la construcción de consensos entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos que converjan en un pacto de gobernabilidad al cual se articulen los diferentes planes, programas y proyectos, y que permita formular e implementar políticas públicas de largo plazo. Si bien estas políticas – por su naturaleza filosófica y jurídica – son incluyentes, en la práctica (implementación) tienden a ser focalizadas, reactivas y excluyentes. Tal como lo afirma G. Baena (2009), “(...) el Estado no resuelve los problemas estructurales de la sociedad, sino que por el contrario responde de manera reactiva, focalizada y de corto plazo a las demandas de la sociedad. Los Estados en este mundo cambiante pierden cada vez más el control interno de gobernabilidad debido a la inseguridad y la acción de actores influyentes o poderosos de la sociedad que intentan proteger sus intereses”. Por ello se propone que las políticas públicas que se diseñen e implementen en el nivel local a partir de este acuerdo fundacional, estén fundamentadas en los principios de inclusión, equidad y seguridad humanocéntrica.

Por otra parte, las autoridades locales deben liderar procesos políticos que coadyuven a mejorar los niveles de coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel entre las diferentes unidades administrativas para suplir los vacíos institucionales entre el Gobierno Central y los entes territoriales. No obstante, se debe reconocer que el municipio tiene restricciones de carácter jurídico y político para alcanzar mayores niveles de coordinación, dado el carácter centralista del actual diseño institucional. Siguiendo a la profesora Baena (Ob. Cit.), se debe llevar a cabo:

“(...) una reconfiguración del tejido social donde el gobierno debe coordinar las acciones y esfuerzos del sector público, privado y solidario que garanticen la seguridad humana en todos sus aspectos, que incluye valores sociales y simbólicos, y cuyo objetivo primordial es el de salvaguardar el centro vital de las vidas humanas de las amenazas críticas dominantes. La seguridad humana se ve amenazada por los desastres contemporáneos que implican una nueva geopolítica, cuyas causas son múltiples, entre las cuales se destacan: fuerzas naturales, accidentes de alta magnitud, crisis de la economía, violencia y agresión armada, y colapso de los diseños institucionales. Esta nueva geopolítica ha conducido a reconceptualizar la noción de seguridad centrada en el Estado-Nación o estadocéntrica, hacia una seguridad fundamentada en el ser humano o humanocéntrica”⁵.

Finalmente, en el municipio se debe fortalecer la cultura política por medio de la educación y la cultura ciudadana, ya que esto permite tener un mayor nivel de conciencia política, empoderamiento, sentido de pertenencia frente a lo público por parte de la ciudadanía y mejorar el control político hacia los gobernantes (ver Anexo D).

3.1. Triunfo de terceras fuerzas cívicas sobre los partidos políticos tradicionales

⁴ La coordinación interinstitucional implica costos de carácter político y económico. Entre los costos políticos se encuentran la resistencia por parte de los entes territoriales a subordinarse política y económicamente a los designios del nivel central, generando desconfianza e inseguridad de la burocracia gubernamental y afectando las relaciones con las instituciones no gubernamentales que desbordan su jurisdicción política (Belikow, 2007). Un buen ejemplo de ello, lo constituye la tendencia de conformar un modelo de Ciudad – Región en el Departamento del Valle del Cauca, ya que en éste subsisten varias ciudades intermedias (Palmira, Buga, Yumbo, Tuluá, Cartago, entre otros) que no están dispuestas a ceder su jurisdicción política, económica y territorial, a la capital del Departamento (Varela, 2009a).

⁵ Tal como lo sigue argumentando G. Baena (2009), “Este concepto de seguridad humana (...) toma en cuenta la dimensión emocional, partiendo de que la inseguridad, el miedo, la ira y la depresión social se han convertido en formas de control y manipulación política, y en enfermedades fácilmente transmisibles por los medios de comunicación. En tal sentido, la seguridad humana implica la adopción de medidas que eviten el sufrimiento y proporcionen algún nivel de protección de los sistemas físico y psicológico de cada ser humano, por lo cual deberá estar centrada en la gente y ser constituida sobre la base de los derechos humanos para garantizar el disfrute de una vida plena y digna. En síntesis, la securitización – como lo ha denominado la Escuela de Copenhague (Buzan y Weaver) – comprende cinco dimensiones ampliadas de seguridad, a saber: militar, política, económica, societal y ambiental.

Cabe señalar que a partir de las décadas del 60 y 70 del siglo pasado de manera sistemática a nivel global se ha evidenciado el surgimiento de nuevos movimientos sociales (el hipismo, los movimientos ambientales, estudiantiles, el feminismo, entre otros) que se expresan políticamente por fuera de los partidos dominantes en una sociedad. Estos movimientos han ido capturando gradualmente sectores de la opinión pública que no han encontrado respuesta a sus demandas sociales en las propuestas de los partidos políticos tradicionales. En esta dinámica también converge la crisis de las ideologías (liberalismo, marxismo, republicanismo, comunitarismo, socialismo), como metarelatos capaces de construir imaginarios colectivos. Es en este escenario donde diferentes grupos de ciudadanos lideran luchas sociales conducentes al reconocimiento de derechos e identidades culturales por parte del Estado y la sociedad, las cuales toman distancia de las anteriores reivindicaciones sociales articuladas al mundo del trabajo.

Esta mega tendencia llegó de manera tardía a Colombia en la década de los años 80 y se potencializó con los desarrollos institucionales de la Constitución Política de 1991 del siglo pasado. Ello se expresa en que la nueva Carta Constitucional reconoce los derechos a los ciudadanos en materia de diversidad étnica y religiosa, de género, generacionales y ambientales. Esta tendencia multicultural se expresa políticamente en la medida en que estos grupos se organizan y se ven representados en diferentes movimientos políticos por fuera de los partidos tradicionales.

Como consecuencia de lo anterior, durante los últimos 15 años, en la ciudad de Cali se ha evidenciado la emergencia de terceras fuerzas cívicas que han desplazado gradualmente – en términos de los procesos electorales – de la alcaldía municipal a los partidos tradicionales. Un ejemplo de ello, ha sido la derrota recurrente del candidato Francisco José Lloreda, que a pesar de ser miembro de la elite política regional y de contar con un capital político y empresarial relevante, ha sido derrotado en las urnas por candidatos provenientes de otras coaliciones multipartidistas y de sectores sociales emergentes.

Lo que se ha observado después de la elección del alcalde Mauricio Guzmán, es que los partidos políticos han perdido espacio y fuerza para ganar por sí solos en las elecciones populares para la Alcaldía de la municipalidad y con representantes inequívocos de sus banderías. En tal sentido, el electorado de la ciudad desde ese momento ha tendido a la opción de terceras fuerzas cívicas que reconozcan como alternativas al **stablishment** dominante bipartidista. Lo anterior explica las elecciones de los ex alcaldes Apolinar Salcedo, Jhon Maro Rodríguez y del actual alcalde Jorge Iván Ospina, quien aparece como un candidato independiente que supo diferenciarse de su adscripción al Polo Democrático Independiente.

Sin embargo, el triunfo electoral de las terceras fuerzas no ha tenido – a diferencia de Bogotá y Medellín – los mismos resultados en términos de construcción de capital institucional y cívico en la ciudad, así como en materia de gestión. Los palmarés de Jhon Maro Rodríguez y de Apolinar Salcedo altamente discutibles, no se pueden comparar con los de los ex alcaldes de Bogotá – como Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luís Eduardo Garzón – o de Medellín – como Sergio Fajardo –. Ciertamente, durante las administraciones de John Maro y Apolinar, un alto porcentaje de la ciudadanía no reconoce en ellos una buena gestión; lo cual se evidencia en la fallida segunda candidatura de Jhon Maro Rodríguez en la cual dilapidó su capital político en la pasada contienda electoral; y en la situación en la que se encuentra Apolinar Salcedo de ostracismo político absoluto luego del fracaso de su gestión.

En el caso del actual alcalde Jorge Iván Ospina, la situación es diferente, pues existe una alta percepción positiva de su gestión y sus realizaciones, y la ciudadanía reconoce un redireccionamiento en la gobernabilidad municipal; así como un nuevo modelo de interlocución política con los ciudadanos que dista de los Consejos Comunitarios propios del Gobierno Nacional y replicados por el Gobierno Departamental. No obstante, cabe señalar que apenas la municipalidad se encuentra en la ejecución de la primera etapa de su programa de gobierno, y buena parte de su éxito final dependerá de la capacidad de concretar la devolución de EMCALI al municipio y de manejar adecuadamente el caso EMSIRVA; así como los temas ambientales que han sido críticos en la ciudad, el tema del agua y su sostenibilidad en términos de la calidad y continuidad de la prestación del servicio. A la devolución de EMCALI, se tendrá que evaluar la capacidad del gobierno local para administrar la empresa y jugar bajo el diseño institucional derivado de los artículos 357 a 360 de la Constitución de 1991 y las leyes que reglamentan el sector de los servicios públicos, tales como la 142 y 143 de 1994.

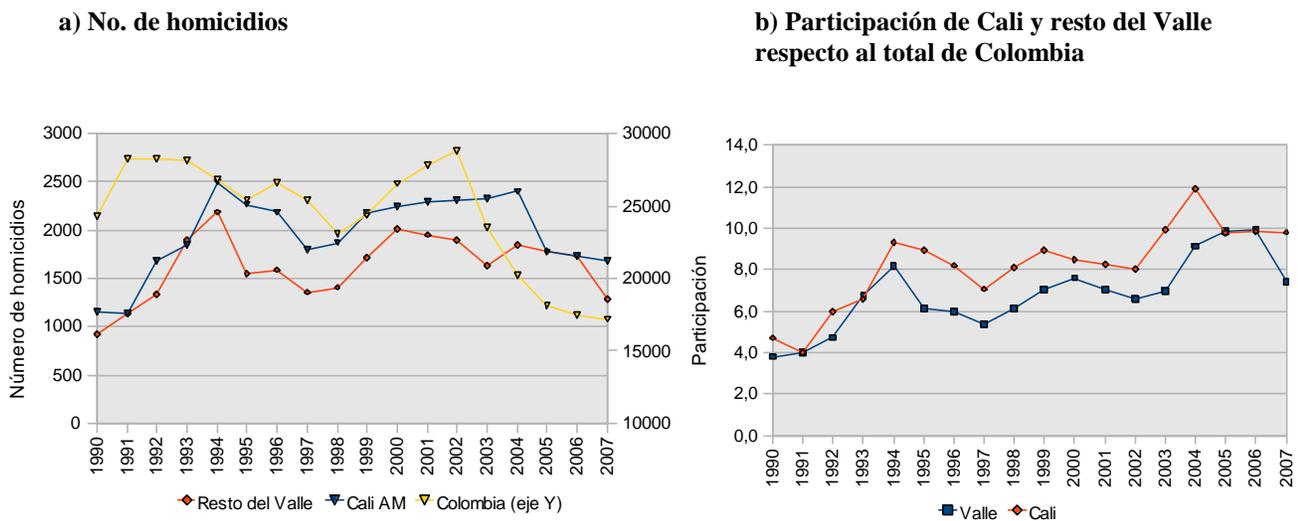
Al igual que en Cali, en el caso de Bogotá, los últimos gobiernos han sido ajenos al bipartidismo tradicional y el Polo Democrático ha ganado las dos últimas elecciones. Cabe señalar que este último se encuentra en un proceso de reconfiguración para convertirse en un nuevo partido político – el partido Opción Centro – liderado por los “tres tenores” (Enrique Peñalosa, Antanas Mockus y Luís Eduardo Garzón). En el caso de Medellín, con el papel que cumplió la administración de Sergio Fajardo y la continuidad de ciertos programas en la alcaldías actual de Alonso Salazar, se ha tratado de configurar un nuevo tipo de discurso político, aparentemente antipartidista, que enfatiza en el centrismo y la relación entre el gobierno y la ciudadanía; así como en la oferta de los bienes públicos y la reconstrucción del tejido social.

3.2. Caracterización de la lógica política y la gobernabilidad local

Como candidato a la Alcaldía de Cali en el 2007, Jorge Iván Ospina en la contienda electoral presentó un programa de gobierno cuyo eje era la política social y la reconstrucción del tejido cívico característico en otrora de la ciudadanía caleña. Curiosamente, a pesar de ello, el Alcalde pone en la arena política su agenda oculta subordinando los temas sociales dentro del esquema general de la programática de la administración municipal, a los temas de la inseguridad y la violencia; así como los de infraestructura urbana. En cuanto a los problemas de inseguridad y violencia no política, la ciudad no escapa al efecto negativo de las “vendettas” entre grupos criminales articulados a las actividades del narcotráfico, incrementando las tasas de criminalidad y vulnerabilidad de los derechos fundamentales. En Cali, este fenómeno responde a una tendencia de orden nacional donde se evidencia que en las grandes ciudades se presenta un recrudecimiento de la violencia y un resurgimiento de nuevas organizaciones criminales igualmente articuladas al fenómeno del narcotráfico y a las bandas emergentes del paramilitarismo.

En este sentido, según el Informe del Observatorio del Programa Presidencial sobre Derechos Humanos del 2008, las causas de los homicidios en Colombia no solamente están relacionadas con el conflicto armado, al cual corresponde en promedio solamente el 11,8% del total de los homicidios ocurridos a nivel nacional en el período 2003 – 2007. El 88,2% restante se asocia a víctimas por vendettas entre organizaciones criminales articuladas a la actividad del narcotráfico, delincuencia común y violencia intrafamiliar, entre otras. Una expresión del nivel de gobernabilidad en el municipio de Santiago de Cali, se evidencia en la capacidad que tiene el Estado en el nivel local de garantizar a los ciudadanos la vida, como principio fundamental del Estado de Derecho. En tal sentido, en el Gráfico 4 se compara el número de homicidios en Cali y su área metropolitana y el resto del Valle con Colombia.

Gráfico 4. Homicidios en Cali AM, resto del Valle y Colombia, 1990 – 2007



Fuente: Policía Nacional (Revista Criminalidad 1958 – 2008), citado en E. Varela et al. (2009b).

De acuerdo con el gráfico anterior, se observa que el Valle del Cauca y Cali durante el período 2003 – 2007 ocuparon el primer lugar en el número de homicidios a nivel nacional (19% del total), superando a Antioquia y Medellín que históricamente habían sido el departamento y el municipio más violentos. Cabe resaltar que a pesar de la reducción de las cifras absolutas de homicidios en Cali AM entre los años 2005 – 2007, el porcentaje respecto a las cifras nacionales se mantiene constante con un promedio del 9,8% de los homicidios. De igual manera, durante el período 2003 – 2007 se presentaron los porcentajes más altos de participación de Cali AM por homicidios en el nivel nacional (10,2% en promedio), siendo el 2004 el que registró el dato más alto con 11,9%. En general, la participación de Cali y el Valle presenta una tendencia al incremento (Varela et al., 2009b).

Lo anterior cuestiona fuertemente la eficiencia de la política de seguridad democrática de la administración Uribe que, junto con la generación de la confianza inversionista, son los ejes estructurantes del Plan Nacional de Desarrollo, al punto de que muchos analistas académicos y políticos sugieren replantear dicha política y focalizarla en el sector urbano. No obstante, en el marco de esta política se deben reconocer algunos logros significativos en la lucha del Estado contra la insurgencia; lo cual no implica que en el corto y mediano plazo vaya a ser derrotada militarmente. Por el contrario, tal como se evidencia en

el gráfico, dicha política no ha tenido resultados significativos para controlar los índices de criminalidad urbana y la depredación de las actividades económicas lícitas por parte de las organizaciones criminales articuladas al narcotráfico y a los grupos insurgentes y contrainsurgentes. De esta manera, nos encontramos inmersos en los que Peter Lock denomina “El Capitalismo Sombra”; es decir el capitalismo criminal que coexiste con las actividades económicas legales. Estos son ámbitos en donde la gobernabilidad de la administración municipal es limitada, ya que la política de paz tiene un carácter centralista, sumado a que el gobierno local tiene una respuesta paliativa para contener la criminalidad urbana como garantes de la seguridad urbana y el orden público en los territorios.

En el tema de la política social, la administración local no ha realizado acciones significativas puesto que la lógica dominante es la de la mercantilización de los bienes y servicios públicos. Sumado a ello, la educación y la salud – como variables más representativas de la política social – se inscriben dentro de las políticas públicas sectoriales y, por tanto, son diseñadas por el nivel central y ejecutadas por los entes territoriales, los cuales tienen muy poco margen de gobernabilidad para reconfigurar dichas políticas. Esta situación se inscribe en las tensiones que derivan de tener un diseño institucional que les asigna a los ciudadanos una serie de derechos y al Estado, deberes y obligaciones, con un modelo económico que propende por privatizar y mercantilizar los bienes y servicios públicos. En otras palabras, el espíritu de la Constitución de 1991 responde a la programática política de la socialdemocracia, pero el modelo económico es de corte neoliberal⁶.

En últimas, el éxito o reconocimiento de los logros de la actual Alcaldía se juegan en sus grandes apuestas en materia de la infraestructura básica, los servicios públicos, la movilidad y el hábitat, y no en los temas que teóricamente aparecían como centrales en el programa de gobierno que eran los de la política social, la inclusión social y la construcción de ciudadanía; delimitándose desde políticas no represivas, el papel del delito, de la criminalidad organizada y buscando la construcción de esquemas diferentes de interacción entre la ciudadanía y su gobierno.

3.3. Síntesis del diagnóstico, tensiones y convergencias en la relación autoridades locales – Gobierno Nacional

En síntesis, en la administración pública del municipio se pasó de un modelo de gestión fundamentado en los supuestos de la teoría clásica burocrática, caracterizado además por el clientelismo y el patrimonialismo; a un modelo híbrido donde aún se conservan dichas prácticas administrativas y se han implementado otras, derivadas del ideario de la Nueva Gerencia Pública, en el marco del proceso de transferencia de políticas públicas neoliberales y la reforma del Estado. Asimismo, tal como se mencionó anteriormente, todavía se conserva el carácter municipalista de la gestión de bienes y servicios públicos, fundamentado en una estructura institucional que cada vez profundiza la centralización, en contraposición a la tendencia global descentralizadora. Ésta ha agudizado las relaciones asimétricas en términos de desarrollo institucional, desarrollo económico, capacidad fiscal y de inversión entre los municipios, dada la capacidad de adaptación de los entes territoriales al modelo de descentralización colombiano que no tiene en cuenta las particularidades regionales, ya que con la misma “norma” e indicadores califica el desempeño económico, fiscal, social y político institucional de los territorios.

Por otra parte, se debe reconocer que el municipio de Santiago de Cali sigue asumiendo las consecuencias de las malas decisiones de política pública, tomadas en las administraciones locales anteriores a partir de los años 90 del siglo pasado, respecto al endeudamiento del municipio y de los principales activos públicos como EMCALI y EMSIRVA, lo cual ha afectado de manera directa las finanzas municipales vía servicio a la deuda y transferencia de rentas. En este contexto, la dinámica política del municipio responde a la tendencia nacional y latinoamericana de crisis de los partidos políticos tradicionales y el surgimiento de movimientos sociales alternativos frente al poder local.

Sumado a ello, el debilitamiento de la Secretaría de Hacienda Municipal y su posterior privatización parcial, así como la mala gestión, los escándalos de corrupción y la desconfianza de los contribuyentes, han conducido a una ineficiencia en el recaudo de impuestos; lo que coloquialmente se denomina “pereza fiscal”. Adicionalmente, la estructura económica del municipio ha cambiado por la tendencia nacional a la desindustrialización de las grandes urbes y su reconversión a una economía de servicios.

Desde una perspectiva territorial, en la actualidad se presenta una tendencia a la conurbación, metropolitanización y configuración de un modelo de ciudad–región, teniendo en cuenta las particularidades del Departamento del Valle del Cauca. Tal como lo señala J. C. Ramírez (2009), las economías de aglomeración generan potencialidades en una ciudad y el

⁶ Por ejemplo, tal como lo señalan J. Restrepo y S. Rodríguez (2005: 171), para el análisis de la política pública sectorial de salud en Colombia: “(...) Este diseño del sistema colombiano ofrece propuestas novedosas para modernizar los sistemas de salud y buscar armonía en el alcance de la equidad y la eficiencia. No obstante, vale la pena examinar la consistencia entre los aspectos macro y micro, y la posibilidad de alcanzar las metas previstas. Mientras que en el nivel macro se acogen principios socialdemócratas: cobertura universal, un plan relativamente amplio y financiación solidaria; en el nivel micro se adoptan principios de tipo neoliberal: énfasis en la demanda, competencia y criterios de rentabilidad y eficiencia. Es decir, existe una tensión entre la búsqueda de universalidad y solidaridad, por una parte, y la búsqueda de eficiencia por la otra...”

Valle del Cauca tiene una configuración espacial y de aglomeración productiva envidiable, de la cual pocas regiones del país pueden disfrutar. Cali es una de las cuatro metrópolis nacionales que cuenta con cuatro centros regionales (Pereira, Manizales, Armenia, Popayán), tres centros regionales intermedios (Buenaventura, Buga y Palmira), dos centros subregionales (Tuluá y Cartago) y cuatro centros subregionales intermedios (Dosquebradas, Jamundí, Yumbo y Zarzal). Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que en la actualidad se adelanta el proceso de reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial 2011 – 2023, el cual deberá estar articulado a esta dinámica territorial y económico – regional.

Por otra parte, a pesar de que se han presentado conflictos y tensiones en el orden local entre el Concejo Municipal y la Administración Local, se debe reconocer que el actual gobierno de Jorge Iván Ospina ha tenido, en términos generales, un manejo fluido de las relaciones con el Concejo, pese a no tener mayorías en esta corporación. No obstante, el grueso de sus grandes apuestas políticas ha contado con un consenso abrumadoramente mayoritario en el Concejo Municipal. Por ejemplo, las alternativas para los casos: EMCALI, EMSIRVA, TERMOEMCALI, el Plan de las 21 Mega Obras y la Av. Bicentenario. En esta administración, la oposición ha sido un fenómeno muy marginal, solamente referenciado en uno de los dos concejales del Polo Democrático Alternativo, en el Sindicato de Trabajadores de EMCALI y en las fuerzas políticas que en torno de él se han movilizadado contra lo que ellos denominan como la “privatización de las empresas de servicios públicos” y, de manera mucho menor, en alguna reacción ciudadana de los propietarios por el cobro de las obras de valorización.

En este sentido, las encuestas más recientes (Revista Semana, 2009) demuestran que el grueso de la ciudadanía caleña le ha otorgado un aval a la administración municipal (75% aproximadamente) y éste tiene un capital político que dependerá – como ya se ha argumentado – fundamentalmente de la manera como resuelva las grandes apuestas en materia de servicios públicos y de la infraestructura para la movilidad y el hábitat.

De otro lado, no dejan de ser importantes los conflictos entre la política pública municipal y el papel que juega la Presidencia de la República, particularmente a lo largo de los gobiernos de Álvaro Uribe, dado que la clase política y las elites empresariales han perdido sucesivamente las elecciones, recomponiendo sus relaciones con la asignación de los recursos públicos, con una presión para que la Presidencia de la República tenga un papel preeminente en la operación de las políticas públicas locales. Éste es claramente el caso de METROCALI, cuyo principal socio es la Nación, dado que sostiene el 70% de la inversión que ejecuta actualmente esta empresa, en la cual se observan cambios sustanciales en la Gerencia General. De igual manera ocurre en el manejo de EMCALI y EMSIRVA, y en la lógica de interlocución y de predominio que ha jugado durante toda la década la Superintendencia de Servicios Públicos. Así mismo, lo anterior también se percibe en las actuaciones de las Consejerías para Cali que han sido direccionadas desde la Presidencia de la República, particularmente cuando esta tarea la cumplía el ex Ministro Juan Lozano.

Esta misma lógica se presenta en la función de cogobierno a nivel local y departamental que cumple la Cámara de Comercio para la mediación de políticas públicas entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales. Sumado a que tiene la potestad de coordinar la bancada parlamentaria y la construcción de la agenda pública del municipio y del departamento, restándole gobernabilidad a los gobernantes territoriales.

El alcalde y la coalición de gobierno presente en el Concejo Municipal han buscado de manera clara y deliberada, recuperar la soberanía política para el Concejo y la Administración Municipal. En tal sentido, una buena parte de las tensiones políticas prevalecientes hoy en día, se mueven entre la pretensión del Gobierno Nacional de continuar interviniendo como operador y ejecutor de políticas públicas del plano local y regional, y la voluntad de las elites políticas locales y de la Alcaldía, de ejercer este espacio de soberanía que, por supuesto, es el que constitucionalmente se le ha otorgado.

4. Acciones de Política para el Fortalecimiento del Desarrollo Institucional Local

Con el ánimo de proponer acciones de política para corregir las inconsistencias, vacíos y deficiencias en la institucionalidad y la gestión del municipio, el gobierno local actual debe ser consciente y pragmático de lo que puede ejecutar en el tiempo que le resta de su período de gestión para el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 (zonas de gobernabilidad); así como de los problemas que no puede resolver, bien sea por causas estructurales articuladas a las tendencias globales y al diseño institucional, o por la falta de recursos fiscales (zonas de no gobernabilidad) (Ver Anexo C). En este sentido, resulta pertinente delimitar las zonas de gobernabilidad propia y las zonas de no gobernabilidad.

De esta manera, en materia de **Gerencia Pública**, el gobierno local debe avanzar significativamente en procesos como:

- **La profesionalización de la burocracia pública municipal y la superación de los efectos nocivos de la tercerización laboral.** Para ello, se hace necesaria la incorporación en la estructura de cargos de personal de carrera administrativa que desempeñan funciones esenciales para el cumplimiento de los objetivos misionales de la

administración municipal. El diseño de perfiles y la selección del personal deben realizarse con criterios técnicos y meritocráticos. Lo anterior en virtud de que si bien la tercerización laboral es un común denominador de la manera de organizar el trabajo en el capitalismo contemporáneo por sus beneficios económicos, el uso excesivo de esta forma de contratación en la administración pública conlleva consecuencias como: pérdida de capital humano, experticia sobre el saber hacer; pérdida de la memoria institucional y del sentido de pertenencia a las organizaciones; fuga de información confidencial; dilución de la responsabilidad económica, técnica y política en la toma de decisiones de quien ocupa el cargo; precarización del trabajo, que impacta la calidad de vida; falta de compromiso para desempeñar los cargos; entre otras.

- **Realizar una reforma administrativa** que permita reconstruir un sector público con capas medias y altas de gerentes públicos profesionales, dentro de una arquitectura organizacional flexible que trabaje en redes interorganizacionales, con evaluación de desempeño y rendición de cuentas, dirigido a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, con procesos participativos y transparentes, excelencia y calidad en la prestación de servicios, donde el Estado intervenga como regulador, formulador y financiador de políticas públicas.
- **Caracterizar el modelo de gestión pública de la administración local.** Para ello, cabe recordar que en esta fase de diagnóstico se parte de la hipótesis de que el modelo de gestión del municipio de Santiago de Cali se caracteriza por una triple hibridación que comprende elementos del ideario de la burocracia clásica de estirpe weberiana⁷ (años 50 y 60 del siglo pasado); sumado a las patologías derivadas de la clientelización y el patrimonialismo de lo público, y a la emergencia de las dinámicas gerencialistas y de mercantilización propias de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Con base en dicha caracterización es que se propone desarrollar un modelo de gestión pública para Cali que esté acorde a los desafíos institucionales del desarrollo económico y social local, y a las especificidades culturales de nuestra región.
- **Descentralizar la administración local** y fortalecer las estructuras de tipo territorial como los CALI.
- **Blindar a EMCALI y EMSIRVA** del clientelismo y la corrupción a través de la implementación de un modelo de gestión corporativo. Cabe señalar en dicha reforma administrativa debe incluirse la creación de una Secretaría de Servicios Públicos que permita al gobierno local tener mayor capacidad para diseñar e implementar políticas en esta materia, que trascienda la mera presencia en las Juntas que gobiernen los intereses estratégicos de las empresas operadoras que actúen en el área de jurisdicción de la municipalidad.

Por otra parte, en materia de **Finanzas Públicas** la administración local, pese a que existen una serie de situaciones coyunturales propias de la dinámica política y social, debe concentrarse en *resarcir el contrato con la firma SICALI; mejorar el recaudo de impuestos*, que implica el *fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda Municipal* desde una perspectiva técnica (procesos, implementar sistemas de información, actualizar bases de datos, etc.) y administrativa (nombramiento y profesionalización de funcionarios, optimización de la generación y asignación de recursos, etc.). Así mismo, debe establecer mecanismos eficientes de *control de la evasión y la elusión de impuestos*, así como diseñar dispositivos sancionatorios frente a la corrupción administrativa. Adicionalmente, el municipio debe *ampliar la base de tributación y gestionar fuentes alternativas de financiamiento* frente al Gobierno Nacional, el sector privado, los organismos multilaterales de crédito y la cooperación internacional. Cabe señalar que para lograr estos objetivos, la administración municipal y la dirigencia política deben mejorar las relaciones y el nivel de comunicación en el ámbito local y con el gobierno central.

Como se ha explicado en este documento, en cuanto al **Desarrollo Institucional** el gobierno local debe emprender acciones conducentes a iniciar procesos de transformación y cambio institucional a partir de un consenso de gobernabilidad; diseñar e implementar políticas públicas de larga duración fundamentadas en los principios de inclusión y equidad; mejorar los niveles de coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel; y, fortalecer la cultura política y ciudadana por medio de la educación, lo que implica una reconfiguración de la política sectorial de educación en el municipio.

Finalmente, cabe señalar que existen unas tendencias estructurales (o pesadas) que son transversales a los temas tratados en este documento. En tal sentido, entre ellas se destacan los procesos de globalización y modernización del Estado, que por la vía de la transferencia de políticas públicas afectan la dinámica nacional y local; el actual diseño institucional que se derivó de la Constitución Política de 1991 presenta tensiones con el modelo económico dominante. En este contexto, los entes territoriales tienen limitaciones para la toma de decisiones dado el carácter centralista de las políticas públicas. El

⁷ El modelo burocrático formulado por el sociólogo alemán Max Weber (1989), se caracteriza a grosso modo porque demanda: a) una economía monetaria que evite el principio de la doble coincidencia; b) estabilidad laboral y profesionalización de los cargos; c) división del trabajo –hiperespecialización del conocimiento y del saber hacer–; d) una organización jerárquica y piramidal del poder, donde se presenta una centralización de la toma de decisiones; y, e) un sistema educativo que forme sujetos inscritos en la lógica del saber hacer y no del saber conocer, es decir, una educación técnica que se inscriba en la racionalidad técnica instrumental. Como se sabe, la burocracia es el arquetipo organizacional que caracteriza la modernidad y que expresa su fuerza de dominación a partir de un ímpetu universalista que ha subsumido gradualmente las especificidades de las culturas locales. Es decir, la burocratización de la sociedad es una consecuencia de los procesos de racionalización que posteriormente han sido calificados como instrumentales.

clientelismo, la corrupción político – administrativa que se presenta a lo largo y ancho del territorio nacional, la violencia política y la criminalidad urbana condiciona y deterioran el desarrollo institucional, socavando la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la convivencia ciudadana y la gobernabilidad en los territorios. A estas tendencias se suma la crisis de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de movimientos sociales y políticos.

A nivel local la dirigencia política y empresarial debe apostarle en el largo plazo a la consolidación de un modelo de ciudad – región, donde Cali sea el epicentro y asuma el liderazgo, dado que es la ciudad más importante del suroccidente colombiano. Cabe señalar que para materializar este proceso se hace necesario diseñar e implementar nuevos proyectos de infraestructura física que son determinantes para la transformación urbana de la ciudad y la potencialización de los sectores económicos estratégicos. Adicionalmente, es pertinente recordar que Cali ha sido y seguirá siendo una ciudad receptora de población migrante y desplazada, en la medida en que continúe el escalonamiento del conflicto armado, y se consolide como una ciudad atractiva en términos económicos, sociales y urbanísticos.

Bibliografía

Fuentes primarias

Alcaldía de Santiago de Cali. (2009). Marco fiscal de mediano plazo. Presupuesto 2010. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

_____. (2008a). Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Para vivir la vida dignamente”. Santiago de Cali.

_____. (2008b). Programas básicos y asociativos de vivienda – Proyectos en ejecución año 2008. Santiago de Cali: Secretaría de Vivienda Social.

_____. (2007). Constitución Política de Colombia y otras normas. Santiago de Cali: Centro Gráfico Ltda.

Baena, G. (2009). Conferencia: Apropiación de la seguridad humana. En: *Seminario Desarrollo Humano y Social*. Proyecto Cali 500 años Visión 2036. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali – Universidad del Valle, Noviembre 11.

El País (2006). Conozca el contrato de Si Cali. Santiago de Cali, Diciembre 10. En: <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Diciembre102006/conozcacon.html> (Consultada 13/12/2009).

Presidencia de la República (1994). Leyes 142 y 143 de 1994. Bogotá: Congreso de la República.

Ramírez, J. (2009). Conferencia: El futuro social es local y universal. En: *Seminario Desarrollo Humano y Social*. Proyecto Cali 500 años Visión 2036. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali – Universidad del Valle, Noviembre 11.

Fuentes secundarias

Albi, E. (2000). Público y privado. Un acuerdo necesario. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Arellano, D. (2002). La Nueva Gestión Pública ¿El Meteorito que mató al Dinosaurio? En: Revista CLAD No. 23., Caracas.

Atrio, J. y Piccone, M. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. En: Revista CLAD No. 42, Caracas.

Balbino, L. (2009). Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno. Buenos Aires: CiGob.

Barzelay, M. (2001). La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. En: Revista Reforma y Democracia No. 19. Caracas.

Belikow, J. (2007). “Coordinación de políticas públicas”. Lima: PRODEV.

Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. En: Revista CLAD No. 41. Caracas.

Bresser L. (2000). “Presentación”. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

CLAD. (1999). Hacia una Nueva Gestión Pública para América Latina. En: Revista Reforma y Democracia No. 12. Caracas: Consejo Científico, 1999 (Presentado como documento doctrinario en Primer Congreso Mundial de Reforma del Estado y la Administración Pública en Madrid 1998).

Consejo Científico del CLAD (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Cuervo, L. (1994). "Privatización de las ESP". En: *Modernización económica vs. Modernización Social*. Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Cunill, N. (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad – Nuevas formas de gestión pública y representación social". Venezuela: CLAD – Editorial Nueva Sociedad.

Cunill, N. y Ospina, S. (Editoras). (2003). "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática – Experiencias latinoamericanas". Venezuela: Editorial Texto.

FLACSO. (s.f.). "Intersectorialidad". (Disponible en http://www.mvotma.gub.uy/dinasa/datos/FLACSO_Intersectorialidad.pdf – Consultado en 15-07-2009).

Forero, C., Hidalgo, C., Jiménez, G., Ortiz, M. y Pulido, S. (1997). Descentralización y participación ciudadana. Bogotá D.C.: TM Editores, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Colombia.

Garnier, L. (s.f.). "Función de coordinación de planes y políticas". Santiago de Chile: CEPAL. (Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/5965/LCIPG126Pa.pdf> – Consultado en 15-07-2009).

Guerrero, O. (1999). Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México: UNAM.

_____. (1986). La teoría de la administración pública. México: Harla.

Hintze, J. (2001). Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. En: Revista Reforma y Democracia No. 21, pp. 25 – 74. Caracas.

Hughes, O. (1994). La nueva gestión pública. En: *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Iacoviello, M. y otra (2008). Gestión y gestores de resultados: Cara y contracara. En: Revista CLAD No. 41. Caracas.

Longo, F. (2001). Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. En: Revista CLAD Reforma y Democracia No. 29. Caracas.

Naim, M. (1995). Aspectos institucionales del crecimiento. En: *Aparicio y otros (Comp.). Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional*. Banco Mundial – Banco de la República. Bogotá: TM Editores.

Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la Gestión Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública. En Retos de la Profesionalización de la Función Pública. CLAD. Caracas.

_____. (1997). Estado y sociedad: Las nuevas reglas de juego. En: *Anales Primer Congreso Latinoamericano sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Caracas.

Pelaez-Cortiñaz, L. (1988). En estudio preliminar al texto: Teoría de la Administración Pública por Omar Guerrero. México: Editorial Harla.

Pulecio, J. (1991). La apertura en Colombia. Bogotá: FESCOL.

PNUD (2009). Índice de Desarrollo Humano. Wikipedia.

Restrepo, J. y Rodríguez, S. (2005). Diseño y experiencia de la regulación en salud en Colombia. En: *Revista Economía Institucional*, Vol. 7, No. 12, p. 165 – 190. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Revista Semana. (2009). “Las ‘vedettes’”. Bogotá: Revista Semana No. 1430, Septiembre 26.

Roth, A. (2002). “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar, C. (2009). Políticas públicas y think tanks. Konrad Adenau Stiftung.

Sescovich, S. (2003). El Papel de la capacitación en la gestión del cambio. Bases para las organizaciones públicas que aprenden. Caracas: CLAD.

Sierra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Caracas: Revista CLAD No. 32.

Stapper, C. (2009). “La regulación de los servicios públicos domiciliarios: Eficiencia y protección de los derechos de los usuarios”. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Universidad Externado de Colombia y Alcaldía de Bogotá (2001). Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades. Bogotá.

Varela, E. (2009a). “Coordinación y conflictos entre actores intersectoriales en la gestión de servicios públicos domiciliarios: la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre Empresas Municipales de Cali y Empresas de Servicios Varios”. Salvador de Bahía: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 27 al 30 de Octubre.

Varela, E., Delgado, W. y Jiménez, N. (2009b). “Conflicto armado, deterioro de la gobernabilidad y vulneración de derechos fundamentales en el Valle del Cauca, 1990 – 2007”. Santiago de Cali: Universidad del Valle (Texto inédito).

_____. (2008a). “Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias”. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

_____. (2008b). “Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos”. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

_____. (2007). “Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado”. Segunda edición ampliada y mejorada. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

_____. (2005a). La mercantilización de lo público. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

_____. PIEDRAHITA, Ernesto y DELGADO, Wilson (2005b). Ingovernabilidad y deterioro institucional. Retos de política para el desarrollo regional. En: *Revista Cuadernos de Administración*, No 33. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

_____. (comp.) (1999). Reestructuración de los gobiernos locales – La experiencia de Armenia. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle – Alcaldía Municipal de Armenia.

Vicepresidencia de la República (2008). Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

_____. (s.f.). Algunos indicadores sobre la situación de los derechos humanos en el Departamento del Valle del Cauca. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. En: www.derechoshumanos.gov.co/departamentos/separatavalle.pdf (Consultada Noviembre de 2009).

Weber, M. (1989). ¿Qué es la burocracia? México: Ediciones Coyoacan.

Welp, Y. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. En: Revista CLAD No. 41.

Páginas web

ANEXOS

ANEXO A. Número de funcionarios del municipio de Santiago de Cali por entidad 1996 – 2000

Nombre de la entidad	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL No. FUNCIONARIOS	12922	12919	12671	12002	11465
Dependencias del Concejo	689	1022	1020	996	1021
Concejo	40	248	251	248	269
Contraloría	515	515	512	489	489
Personería	134	259	257	259	263
Administración Central	6900	7123	6716	6564	6644
Despacho Alcalde	9	9	9	18	26
Secretaría General	66	66	59	56	54
Direcciones Adscritas al Despacho	411	456	464	455	477
Jurídica	20	24	24	23	24
Control interno	6	14	15	15	14
Control Disciplinario Interno				8	10
Recurso Humano	186	192	175	160	141
Admtiva. Registro Estadístico de Bienes Inmuebles	90	93	109	109	124
Administrativa de Recurso Físico	28	42	41	40	40
Administrativa de Prevención y Desastres					9
Cultura	72	75	82	83	92
Informática y Telemática	8	8	5	6	8
Arborización, Parques y Zonas Verdes	1	8	13	11	15
Departamentos Administrativos	533	559	515	491	497
Planeación Municipal	87	92	81	77	82
Hacienda, Catastro y Tesorería	386	403	376	357	353
Gestión del Medio Ambiente	60	64	58	57	62
Gerencia del Desarrollo Territorial	34	60	88	92	99
Gerencia del Desarrollo Sectorial	5847	5973	5581	5452	5491
Gerencia	5	7	3	3	3
Secretarías Sector Físico	1191	1190	1081	1042	1006
Infraestructura Vial y Valorización	186	183	164	151	152
Ordenamiento Urbanístico	170	166	156	155	155
Tránsito y Transporte	514	527	483	461	428
Mantenimiento Vial y Vías Rurales	321	314	278	275	271
Secretarías Sector Social	4054	4012	3788	3716	3773
Educación	1572	1581	1490	1469	1474
Cultura y Turismo					
Salud Pública	2185	2136	2031	1982	2025
Bienestar Social y Gestión Comunitaria	129	128	110	111	113
Vivienda Social y Renovación Urbana	168	167	157	154	161
Secretarías Sector Colectivo	597	764	709	691	709
Gobierno, Convivencia y Seguridad	488	517	483	479	476
Deporte y Recreación	55	197	185	174	191
Fomento Económico y Competitividad	54	50	41	38	42
Administración Descentralizada	5333	4774	4935	4432	3800
EMCALI	4072	4100	3602	3237	3071
EMSIRVA	1240	653	1309	1148	657
CALIASFALTO	4	4	4	37	37
Fondo Financiero Especializado	17	17	20	20	35

Fuente:

Elaboración propia con base en cifras de “Cali en Cifras 2000”.

ANEXO B. Número de funcionarios del municipio de Santiago de Cali por entidad 2001 – 2007

Nombre de la entidad	2001 (I Sem)	2001 (II Sem)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL No. FUNCIONARIOS	10883	7705	7860	6924	6270	6238	5398	5421
Dependencias del Concejo	1039	552	563	636	570	504	494	493
Concejo	291	210	208	236	200	206	192	190
Contraloría	489	240	238	258	253	181	184	185
Personería	259	102	117	142	117	117	118	118
Administración Central	6269	3628	3627	2953	2834	2803	2080	2045
Despacho Alcalde	48	17	39	33	50	44	43	32
Secretaría General	115	30	35	33	48	62	63	62
Direcciones Adscritas al Despacho	307	119	148	289	172	177	203	211
Jurídica	23	25	28	29	34	32	31	32
Desarrollo Administrativo	284	94	120	250	125	133	153	62
Control Disciplinario				10	13	12	12	11
Control Interno y Gestión de la Calidad							7	9
Departamentos Administrativos	604	204	199	191	225	230	223	219
Planeación	217	66	63	62	79	78	78	78
Hacienda	329	128	126	124	137	138	129	121
Gestión del Medio Ambiente	58	10	10	5	9	14	16	20
Gerencia del Desarrollo Sectorial	5159	3258	3206	2407	2339	2290	1548	1521
Secretarías Sector Físico	785	316	305	486	482	477	489	476
Infraestructura Vial y Valorización	383	158	153	155	158	152	158	146
Tránsito y Transporte	402	158	152	331	324	325	331	330
Secretarías Sector Social	3768	2634	2596	1625	1540	1499	686	655
Educación	785	316	305	1094	1010	981	164	155
Cultura y Turismo	88	39	37	36	40	36	40	44
Salud Pública	1903	1361	1344	396	362	353	343	320
Desarrollo Social y Bienestar Social	200	59	54	55	85	90	99	100
Vivienda Social y Renovación Urbana	155	36	44	44	43	39	40	36
Secretarías Sector Colectivo	642	308	305	296	317	314	373	390
Gobierno, Convivencia y Seguridad	463	185	191	184	177	174	235	248
Deporte y Recreación	179	123	114	112	140	140	138	142
Administración Descentralizada	3525	3525	3670	3335	2860	2890	2802	2866
EMCALI	2908	2908	3044	2675	2312	2312	2284	2348
EMSIRVA	604	604	617	645	554	578	518	518
Fondo Financiero Especializado	13	13	9	15				
Calisalud EPS						14	22	17

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de “Cali en Cifras 2001 – 2008”.

ANEXO C. Zonas de gobernabilidad y no gobernabilidad de la administración local

	Zonas de gobernabilidad	Zonas de no gobernabilidad
Alto	Socialización y sensibilización de la ciudadanía respecto de la importancia de la cofinanciación para la ejecución de las 21 Mega Obras.	Lograr la coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias gubernamentales (MAVDT, CRA, Ministerio Público, Contraloría) y organizaciones empresariales y sociales a nivel departamental (Gobernación, CVC) y municipales (Alcaldía, EMCALI, EMSIRVA, Gases de Occidente, DAGMA, movimientos ambientalistas, sociedad civil) que convergen en la política pública ambiental.
	Diseñar e implementar programas de sensibilización social para mejorar la cultura ciudadana en relación al uso y conservación del MIO y el MIO Cable.	
	Fortalecer institucional y operativamente la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal (STTM).	Lograr la coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias gubernamentales (Mintransporte, INVIAS, Ministerio Público, Contraloría) y organizaciones empresariales y sociales (Alcaldía, METROCALI, Empresas de transporte, sociedad civil) que convergen en el diseño e implementación de una política pública de transporte multimodal terrestre urbano e intermunicipal.
	Nombrar guardas de tránsito, implementar tecnologías y sistemas de información en la STTM, mejorar el equipamiento vial (semaforización, señalización, demarcación de vías, etc.).	
	Fortalecer institucional y operativamente la Secretaría de Vivienda Social.	La violencia común organizada. Actividades articuladas a las redes del narcotráfico.

	Fortalecer el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.	Financiar totalmente la ejecución de los proyectos de las 21 Mega Obras.
	Recuperación de la hacienda pública, mejoramiento del recaudo de impuestos y fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda Municipal.	Cali como ciudad receptora de población migrante y desplazada, ya que las autoridades territoriales no pueden vulnerar el derecho a la libre movilización de los ciudadanos al interior del territorio nacional.
	Fortalecer institucional y operativamente el DAGMA.	Evitar la tendencia a los retrocesos en el proceso de descentralización de las políticas públicas.
	Blindar EMCALI del clientelismo político y la corrupción después de su devolución al municipio por parte de la Superintendencia.	Implementar una nueva reforma administrativa acorde con un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional y transparente. Cabe señalar que este proceso no se alcanzaría a ejecutar en el tiempo que le resta al actual Alcalde, sumado a los costos políticos que implican este tipo de reformas.
	Articular el POT con el desarrollo urbanístico de la ciudad.	
	Modernizar la administración pública, profesionalizar la burocracia y disminuir el nivel de subcontratación.	Iniciar procesos de transformación y cambio institucional a partir de un pacto fundacional de gobernabilidad.
	Construir un pacto de gobernabilidad, expresado en el Proyecto Cali 500 años Visión 2036.	Fortalecimiento de la cultura política.
Medio	Asignar licitaciones e iniciar la ejecución de alguno de los proyectos de las 21 Mega Obras.	
	Culminar la Fase I del MIO e iniciar la construcción del MIO Cable.	
	Resarcir el contrato de privatización de la Hacienda Pública con el consorcio SICALI.	
	Formulación de una nueva reforma administrativa acorde con un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional y transparente.	
	Control de la violencia urbana e intrafamiliar.	
	Formular e implementar políticas públicas (seguridad alimentaria, habitacionales, salud, educación, generación de empleo, etc.) para proporcionar una atención digna a la población desplazada y de asentamientos subnormales de la ciudad.	
	Mejorar el recaudo de impuestos.	
	Desconcentración de la administración local y fortalecimiento de estructuras de tipo territorial como los CALI's.	
	Crear una Secretaría Municipal de Servicios Públicos.	
Bajo	Profesionalización de la burocracia pública, que depende de la implementación de la nueva reforma administrativa y de la disponibilidad de recursos fiscales.	
	Controlar la evasión y la elusión fiscal.	
	Ampliar la base de tributación.	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO D. Cuadro de síntesis del diagnóstico estratégico de los temas sobre desarrollo institucional, finanzas públicas y gerencia pública

MACROPROBLEMA EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SERVICIOS PÚBLICOS				
Baja gobernabilidad entendida como limitaciones en el liderazgo y en las capacidades de implementación de políticas y acciones colectivas sostenidas en el territorio que respondan a los retos de la ciudad – región y a las diversas demandas sociales de corto, mediano y largo plazo.				
	DESARROLLO INSTITUCIONAL	FINANZAS PÚBLICAS	GERENCIA PÚBLICA	SÍNTESIS
PROBLEMA	La administración municipal no ha consolidado un desarrollo institucional (reglas de juego estables y claras) que permita fortalecer la burocracia profesional y la capacidad de responder a las problemáticas sociales a través de la ejecución de planes, programas y proyectos estratégicos.			Baja gobernabilidad entendida como limitaciones en el liderazgo y en las capacidades de implementación de políticas y acciones colectivas sostenidas en el territorio que respondan a los retos de la ciudad – región y a las diversas demandas sociales de corto, mediano y largo plazo.
	El desarrollo institucional no se corresponde con los retos y demandas políticas, sociales, económicas y tecnológicas del municipio, ni con la posición de Cali como la ciudad más importante y de mayor desarrollo del suroccidente colombiano.	Pérdida de la soberanía fiscal en el manejo de los recursos municipales y de capacidad de gestión fiscal.	En las últimas dos décadas, el municipio no ha logrado desarrollar un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional, transparente, adecuadamente soportado en TIC's, sustentable, intersectorial, orientado al ciudadano – usuario, direccionado por resultados y con un sistema de petición y rendición de cuentas que fortalezca las diversas formas de control: político, institucional y social.	

<p>DESCRIPTORES DEL PROBLEMA/ NUDOS CRÍTICOS</p>	<p>a) Discontinuidad en las políticas públicas que responden a coyunturas y demandas corporativas, políticas y electorales. b) Existe una parcial profesionalización de la burocracia pública. c) Predominio de una lógica clientelista en la provisión de cargos y en la celebración de contratos. d) Baja capacidad del municipio para administrar y defender los bienes y servicios públicos. f) Baja credibilidad por parte de la ciudadanía en los partidos políticos tradicionales.</p>	<p>a) Baja capacidad de inversión. b) Baja capacidad del municipio para ampliar la base tributaria. c) Asunción de obligaciones sociales que otrora correspondían a la Nación. d) Baja capacidad de generación de ingresos debido a limitaciones para el control de la elusión y la evasión. e) Dificultades en la generación de excedentes de las empresas de servicios públicos. f) Gestión deficiente para la atracción de recursos de cooperación técnica internacional que haga posible una refinanciación de la deuda a través de créditos blandos.</p>	<p>a) Inadecuada planificación y gestión del recurso humano. b) Debilitamiento del capital humano organizacional y pérdida de la memoria institucional. c) Alta dependencia de personal provisional, asesores transitorios y tercerización de servicios especialmente en el área social. d) Débil estructura organizativa de tipo sectorial, centralista y piramidal. e) Parcelación de la administración pública por intereses corporativos que impiden la coherencia, coordinación interna y externa, continuidad y eficiencia en las políticas públicas y la gestión pública.</p>	<p>a) Dificultad en la construcción de lo público, B) predominio de grupos de poder (político y económicos) que han impuesto lógicas patrimonialistas, clientelistas y privatizadoras en la vida local, c) debilidad de la cultura política democrática, la participación y el control social; d) carencia de agenda pública y de capacidad institucional para la planeación, gestión y liderazgo del desarrollo local y metropolitano.</p>
---	---	---	--	---

**CAUSAS/
SUBPROBLEMAS**

<p>a) La reforma del Estado y surgimiento de la Nueva Gerencia Pública. b) El modelo de descentralización carece de intermediarios con capacidades jurídicas y de generación de recursos que asuman la función de coordinación regional. c) Retrocesos en el proceso de descentralización y la consecuente discontinuidad en las políticas a nivel local. d) Falta de coordinación interinstitucional, multiseccional y entre los diferentes niveles y agencias del Estado. e) El desarrollo institucional ha estado sometido a los intereses y las lógicas político - clientelistas locales. f) Carencia de liderazgo y voluntad política para producir una reforma institucional acorde con las exigencias de modernización, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.</p>	<p>a) Tendencia a la desindustrialización de la ciudad y diversificación de la base económica como consecuencia del proceso de apertura. b) Nivel de endeudamiento y acuerdos de desempeño con la banca. c) Privatización del recaudo fiscal. d) Debilitamiento institucional y de la gestión pública para realizar las tareas de planeación y manejo de los asuntos fiscales del municipio. e) Precariedad de la cultura de defensa de lo público (bienes y recursos públicos) en los funcionarios públicos. f) Desconfianza ciudadana y baja disposición a la tributación y apoyo al municipio, que se relaciona con la corrupción político - administrativa.</p>	<p>a) Sometimiento del modelo de gestión a los intereses y las lógicas político-clientelistas locales. b) Programas de ajuste estructural, políticas de ajuste fiscal y reorientación del gasto público (Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y 715 de 2001). c) Creciente influencia de políticas nacionales que recortan la autonomía de la gestión local. d) Debilidad en el liderazgo político y técnico para garantizar gerencia pública moderna, eficiente y transparente. e) Cultura organizacional propia del sistema clientelista.</p>	<p>a) A los factores propiamente locales: como la desarticulación y el rezago institucional, el debilitamiento de la burocracia y el capital humano local; la baja capacidad de control social y participación ciudadana; se suma la incidencia de las políticas y acciones nacionales de carácter recentralizador. b) Dominio de grupos de poder (político y económico) con alta capacidad para imponer sus intereses y lógicas en los asuntos públicos locales. c) Patrimonialismo y corporativismo de los grupos dirigentes políticos y de las elites locales. d) Sometimiento del modelo institucional y de gestión a los intereses y las lógicas político-clientelistas locales y a intereses corporativos. e) Culturas institucionales y de gestión propias del sistema clientelista, patrimonialista.</p>
---	---	---	--

TENDENCIAS PESADAS	<p>a) El diseño institucional derivado de la Constitución Política de 1991 no es acorde con el modelo económico, donde los entes territoriales tienen limitaciones para la toma de decisiones dado el carácter centralista de las políticas públicas. b) Crisis de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de movimientos sociales y políticos. c) Globalización y proceso de modernización del Estado. d) Configuración de un modelo de ciudad – región. e) Diseño e implementación de nuevos proyectos de infraestructura física que son determinantes para la transformación urbana de la ciudad y la acumulación de capital. f) Clientelismo y corrupción político - administrativa. g) La violencia política y la criminalidad urbana; esta se exagera en determinadas coyunturas. h) Cali como receptora de población migrante y desplazada. i) Industrialización y proceso de desindustrialización.</p>			
	<p>a) Mercantilización de lo público, modelo de concesiones, tercerización y outsourcing, desregulación del intervencionismo económico, liberalización del mercado laboral, apertura e internacionalización de la economía, etc.</p>	<p>a) La pereza fiscal y la evasión fiscal. b) Desindustrialización del municipio y reconversión en una economía de servicios. c) Proceso de conurbación induce un menor crecimiento demográfico y de asentamientos industriales fuera de la jurisdicción municipal. d) Acuerdo de desempeño para el pago de la deuda.</p>	<p>Coexistencia de tres patrones dominantes en el desenvolvimiento de la administración pública local: a) un patrón de tipo burocrático sin profesionalización ni meritocracia. b) Reclutamiento político, clientelismo electoral y patrimonialismo administrativo. c) Emergencia de reformas tipo Nueva Gerencia Pública (NGP).</p>	<p>a) La imposibilidad o la dificultad de representación y agenciamiento de los intereses públicos y colectivos más amplios en la institucionalidad. b) Debilidad del control social y político para hacer prevalecer el interés público. c) Tendencia a la mercantilización de lo público. d) Debilitamiento institucional y de las capacidades de gestión pública, fiscales y de las empresas públicas modernas.</p>

<p>TENDENCIAS EMERGENTES</p>	<p>a) La Declaración de las Metas del Milenio (Objetivos de Desarrollo) liderada por la ONU, que fundamenta los planes de desarrollo y los programas de gobierno. b) Compromiso del Gobierno local en redireccionar el entramado institucional.</p>	<p>a) Nueva fase de desarrollo económico y metropolitano que puede fortalecer la base económica de la ciudad y los proyectos de interés público. b) Las capacidades fiscales y financieras le ponen un techo a las distintas opciones de políticas de gestión pública.</p>	<p>a) Más conocimiento disponible en investigaciones, experiencias y teorizaciones sobre NGP. b) Alta velocidad de cambio tecnológico en TIC's que posibilita innovaciones relacionadas con el e-government o gobierno electrónico. c) Aumento de confianza ciudadana en el actual alcalde, lo que significa mayor gobernabilidad para acometer procesos de reforma complejos, radicales y de largo alcance. d) Compatibilidad entre las corrientes emergentes de la NGP y los enunciados programáticos sobre el tema en el Plan de Desarrollo vigente.</p>	<p>Positivas: a) Surgimiento de una franja independiente, por fuera de las maquinarias políticas más conectadas con la construcción de lo público. b) Algunos sectores de la sociedad civil y la dirigencia apuestan a una renovación de liderazgos y estilos de conducción a favor de lo público. c) Alianzas público - privada. d) Compromiso del gobierno local con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Negativas: a) Restricciones fiscales y financieras. b) Debilitamiento de la confianza como resultado de la crisis de gobernabilidad.</p>
-------------------------------------	---	--	---	--

<p>FACTORES DE RUPTURA</p>	<p>a) Debate público sobre la necesidad de una transformación y renovación de la vida institucional para colocar a Cali en condiciones de enfrentar complejos retos y oportunidades locales, metropolitanas e internacionales.</p>	<p>a) Endeudamiento del municipio a partir de 1994. b) Renegociación de la deuda en el 2001. c) Debate sobre la recuperación de la soberanía fiscal y la movilización de recursos para el desarrollo local.</p>	<p>a) Reforma administrativa del gobierno Guzmán (1996) fracasó por falta de visión estratégica en el proceso de implementación: todo cambió, pero todo siguió igual. b) Reformas administrativas aplicadas en los gobiernos de Jhon Maro Rodríguez (2001 - 2003) y Apolinar Salcedo (2004 - 2006) que por presiones fiscales llevó al desmantelamiento de buena parte del capital humano y a incurrir en desajustes entre el personal y perfiles. c) Errores en la toma de decisiones políticas y empresariales que conllevaron a la intervención por parte de la SSP de EMCALI y EMSIRVA.</p>	<p>a) Positivas: 1) Recuperación de confianza, promoción de espacios de concertación sobre temas claves (Emcali). 2) Recuperación de autoestima de la ciudad y del espíritu cívico. b) Negativas: 1) Privatización de la hacienda pública local, endeudamiento y contradicciones en la gestión pública de corto plazo. c) Movilización institucional, gubernamental y social hacia la recuperación institucional y de las Empresas de Servicios.</p>
<p>HECHOS PORTADORES DE FUTURO</p>	<p>a) Convergencia de diferentes sectores (público, privado, no gubernamental, cooperación internacional) para la cofinanciación e implementación de políticas públicas.</p>		<p>a) Importancia creciente a nivel mundial y latinoamericano de las reformas tipo NGP. b) Acuerdo para transformar los estilos, la lógica y el modelo de gerencia pública.</p>	<p>a) Convergencia de sectores públicos, privados no gubernamental y de la cooperación internacional para impulsar políticas públicas. b) Actores políticos y sociales con un amplio liderazgo y capacidad de convocatoria en dirección a reconstruir lo público. c) Iniciativa del Proyecto Cali 2036, como oportunidad para generar un gran acuerdo político, social e institucional para la transformación de la política y las instituciones locales.</p>

FACTORES O ALTERNATIVAS DE CAMBIO (Cortos y Largo Plazo)

<p>a) Fortalecer la cultura política por medio de la educación y la cultura ciudadana. b) Lograr coordinación interinstitucional e intersectorial para minimizar los vacíos institucionales. No obstante, dicha coordinación tiene límites a nivel de lo local. c) Diseñar e implementar políticas públicas incluyentes fundamentadas en la equidad y la seguridad humanocéntrica. d) Iniciar proceso de transformación y cambio institucional a partir del pacto de gobernabilidad.</p>	<p>a) Resarcir el contrato con la firma SICALI. b) Mejorar el recaudo de impuestos. c) Controlar la evasión fiscal. d) Ampliar la base de tributación. e) Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. f) Fortalecer la Secretaría de Hacienda Municipal.</p>	<p>a) Implementar una nueva reforma administrativa que permita reconstruir un sector público con capas medias y altas de gerentes públicos profesionales, dentro de una arquitectura organizacional flexible que trabaje en redes interorganizacionales, con evaluación de desempeño y rendición de cuentas, dirigidos a la satisfacción de las necesidades de los clientes - ciudadanos, con procesos participativos y transparentes, excelencia y calidad en la prestación de servicios, donde el Estado intervenga como regulador, formulador y financiador de políticas públicas (reforma de segunda generación). b) Desconcentración de la administración local y fortalecimiento de estructuras de tipo territorial (CALI's, Alcaldías Zonales o Menores, etc.). c) Blindar a EMCALI y EMSIRVA del clientelismo y la corrupción a través de la implementación de un gobierno fundamentado en los principios de la NGP.</p>	<p>Pacto ético y político y movilización social, política y ciudadana por la gobernabilidad democrática que incluya: a) Principio de responsabilidad política. b) Acuerdo sobre la reforma y actualización de la administración pública local para potenciar la capacidad de planeación y gestión, la descentralización. c) Transparencia y rendición de cuentas. d) Blindar las empresas públicas locales del clientelismo y la corrupción.</p>
--	--	--	--

RELACIÓN CON EL RESTO DE LOS EJES	<p>El nivel de confianza que los ciudadanos tengan sobre la estructura institucional del Estado, afecta positiva o negativamente todos los ejes. En nuestro caso, las finanzas públicas, la capacidad gerencial y el reconocimiento a los funcionarios públicos.</p>			
	<p>a) Eje Desarrollo Institucional y Servicios Públicos: existe una relación directa entre el desarrollo institucional y la gobernabilidad.</p> <p>b) Eje Desarrollo Humano y Social: Planes de desarrollo y política social (educación, salud, empleo, vivienda, seguridad alimentaria y demás variables que convergen en el concepto de desarrollo y calidad de vida).</p> <p>c) Eje Desarrollo Territorial y Medio Ambiente: POT, planes de vivienda, planes de infraestructura y movilidad urbana, coordinación entre agencias del Estado a nivel territorial que se ocupan de la problemática ambiental (Alcaldía, DAGMA, EMCALI, EMSIRVA, CVC).</p> <p>d) Eje Desarrollo Tecnológico: Fortalecimiento de la infraestructura física y de capital humano para lograr competitividad, incentivos fiscales y de logística para atraer la inversión extranjera directa, fortalecimiento de los sectores estratégicos y de clase mundial.</p>	<p>a) Eje Desarrollo Institucional y Servicios Públicos: la renegociación de la deuda y la recuperación de la hacienda pública afectan positivamente la gobernabilidad, porque así se liberan mayores recursos para satisfacer demandas ciudadanas.</p> <p>b) Eje Desarrollo Humano y Social: recuperar el monopolio sobre la hacienda pública, controlar la corrupción y la evasión fiscal, y mejorar el nivel de recaudo para liberar recursos para inversión social.</p> <p>c) Eje Desarrollo Territorial y Medio Ambiente: buscar otras fuentes de financiación para los proyectos de infraestructura urbana y recuperación medioambiental.</p> <p>d) Eje Desarrollo Tecnológico: si se recupera la hacienda pública, se mejora el nivel de recaudo y se controla la evasión, se liberan recursos para inversión en infraestructura y capital humano, afectando positivamente el aparato productivo y el nivel de confianza del sector privado y la ciudadanía en la administración local.</p>	<p>a) Eje Desarrollo Institucional y Servicios Públicos: eliminar la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo en la administración pública, para generar confianza y mejorar la gobernabilidad. No obstante, la clave está en encontrar el equilibrio entre el modelo burocrático clásico y el NPM.</p> <p>b) Eje Desarrollo Humano y Social: la clave está en encontrar el equilibrio entre el modelo burocrático clásico y el NPM, ya que gestionar lo público bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía, vulnera la equidad. La gerencia pública eficiente genera confianza y acerca el ciudadano al Estado.</p> <p>c) Eje Desarrollo Territorial y Medio Ambiente: asignación de contratos y manejo de los recursos con criterios éticos, transparentes y gerenciales.</p> <p>d) Eje Desarrollo Tecnológico: la transparencia y eficiencia en la administración pública incentivan la inversión y dinamizan la actividad económica. La implementación de TIC's en los procesos administrativos disminuye los costos de transacción y, junto con la eficiencia en la gerencia pública, se incentiva la competitividad.</p>	<p>La crisis de gobernabilidad democrática se coloca como factor central en el rezago institucional y en la prestación de servicios públicos en forma eficiente; al mismo tiempo el rezago institucional profundiza la problemática de gobernabilidad e incide en el conjunto de dimensiones y ejes de desarrollo: a) Como limitación en el liderazgo y construcción de agenda común, y propuestas de políticas públicas de largo plazo con capacidad de transformación de cada eje. b) Limitación o disponibilidad de recursos para desarrollar programas y políticas. c) Capacidades institucionales para plantear alternativas, planeación y gestión eficiente. d) Confianza, credibilidad y apoyo social y ciudadano para el desarrollo de acciones y políticas concretas.</p>

Fuente: Elaboración propia.