

# 14

## Transformar lo público

Perspectivas sobre la  
reforma administrativa  
de Santiago de Cali  
de 2016

### Editores

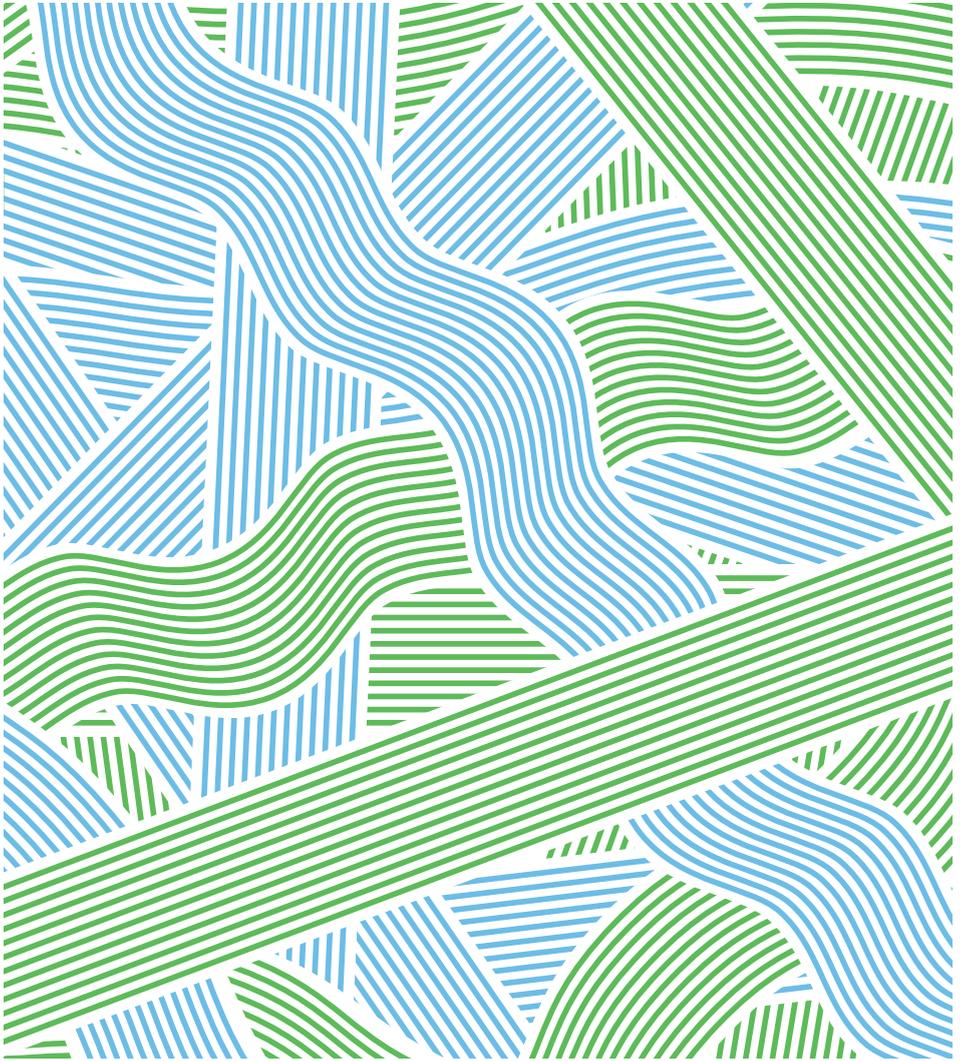
Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Enrique Rodríguez Caporalli



Pontificia Universidad  
Javeriana  
Cali

Colectión  
**EL SUR ES  
CIELO  
ROTO**





---

**Imagen de portada**  
Natalia Ayala Pacini, 2017.



# 14

## Transformar lo público

Perspectivas sobre la  
reforma administrativa de  
Santiago de Cali de 2016

Editores Académicos

Pedro Pablo Sanabria Pulido

Enrique Rodríguez Caporalli



# Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016

© Pedro Pablo Sanabria Pulido y Enrique Rodríguez Caporalli (editores académicos), y varios autores

Cali. Universidad Icesi, 2017.

pp. 296; 17x23cm

Se incluyen referencias bibliográficas

ISBN 978-958-8936-31-4

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.14.2017>

**Palabras Clave:** 1. Reforma administrativa | 2. Administración pública | 3. Planificación regional-Cali (Colombia) | 4. Alcaldía de Cali (2016-2019)

**Código Dewey:** 351.722

---

## © Universidad Icesi

### Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Primera edición / Diciembre de 2017

Colección «*El sur es cielo roto*»

**Rector:** Francisco Piedrahita Plata

**Secretaria General:** María Cristina Navia Klemperer

**Director Académico:** José Hernando Bahamón Lozano

**Decano de la Facultad de Derecho**

**y Ciencias Sociales:** Jerónimo Botero Marino

**Coordinador Editorial:** Adolfo A. Abadía

## © Pontificia Universidad Javeriana Cali

**Rector:** Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.

**Secretario General:** Pablo Rubén Vernaza

**Vicerrectora Académica:** Ana Milena Yoshioka Vargas

**Coordinadora Editorial:** Claudia Lorena González G.

**Directora Oficina de Investigación, Desarrollo e Innovación:** Teresita Sevilla

## Comité Editorial

Roberto Gargarella [Ph.D.]

*Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.*

Victor Lazarevich Jeifets [Ph.D.]

*Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia.*

Antonio Cardarello [Ph.D.]

*Universidad de la República, Uruguay.*

Javier Zúñiga [Ph.D.]

*Universidad del Valle, Colombia.*

Juan Pablo Milanese [Ph.D.]

*Universidad Icesi, Colombia.*

## Diseño y Diagramación:

Natalia Ayala Pacini | [natalia@cactus.com.co](mailto:natalia@cactus.com.co)

**Revisión de Estilo:** Sarah Nieto Méndez

---

## Editorial Universidad Icesi

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali – Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 | E-mail: [editorial@icesi.edu.co](mailto:editorial@icesi.edu.co)

<http://www.icesi.edu.co/editorial>

## Sello Editorial Javeriano Cali

Calle 18 No. 118-250 (Pance), Cali - Colombia

<https://www.javerianacali.edu.co/sello-editorial-javeriano>

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Las universidades editoras no se hacen responsables de las ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es). El contenido publicado es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), no reflejan la opinión de las directivas, el pensamiento institucional de las universidades editoras, ni genera responsabilidad frente a terceros en caso de omisiones o errores.

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite el título, el autor y la fuente institucional.

# Índice

- 05 — **Presentación**  
Maurice Armitage Cadavid
- 07 — **Prólogo**  
Liliana Caballero Durán
- 11 — **Introducción**  
Pedro Pablo Sanabria Pulido y Enrique Rodríguez Caporalli

## **Resultados de investigación del proyecto de acompañamiento al proceso de reforma administrativa del municipio de Santiago de Cali**

- 27 — **Revisión de lineamientos estratégicos en estudios previos y agenda sistémica de políticas públicas como insumos para la reforma administrativa**  
Pedro Pablo Sanabria Pulido y Jairo Eduardo Gómez Chamorro
- 77 — **Revisión del marco y antecedentes jurídicos, jurisprudencia y normatividad - reforma administrativa de Santiago de Cali - entidad territorial de orden municipal**  
Carlos Felipe Rúa Delgado y Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa
- 105 — **Análisis de referenciación comparativa de prácticas y estructuras administrativas para la reforma administrativa de Santiago de Cali**  
Pedro Pablo Sanabria Pulido y Cesar Augusto Morantes
- 161 — **Presencia territorial de la Administración Municipal en una ciudad fragmentada**  
Enrique Rodríguez Caporalli y Juan David Mesa

# **Gobierno y sociedad: visiones y retos de implementación de una nueva estructura para una ciudad en construcción**

## *Administración*

- 195 — **Reforma administrativa: una mirada interna**  
Juan Fernando Reyes Kuri
- 203 — **Una reforma administrativa que estaba pendiente**  
Nicolás Orejuela Botero

## *Sociedad civil*

- 217 — **Políticas públicas de seguridad ciudadana y reformas administrativas, Cali 1993-2016**  
Álvaro Guzmán Barney y Alba Nubia Rodríguez Pizarro
- 239 — **Función pública y ciudad región ampliada**  
Juber Galeano Loaiza y Fernando Urrea Giraldo
- 259 — **Prospectiva ambiental de la reforma administrativa de Cali**  
Armando Palau Aldana
- 269 — **Una oportunidad para consolidar un equipo interinstitucional por el desarrollo de Cali y el Valle del Cauca**  
Juan Esteban Ángel Borrero
- 271 — **La educación en la reforma administrativa de Cali**  
Esteban Piedrahita
- 285 — **Sobre los autores**
- 291 — **Índice temático**

# Presentación

Un cordial saludo para todos y todas.

Como Alcalde de Cali, me siento muy complacido de escribir estas palabras de agradecimiento para todas las universidades, profesionales e instituciones de la academia que nos apoyaron en este importante proceso de construcción de la reforma administrativa que presentamos al Concejo y, con el cual, ahora gobernamos de una manera más eficiente, cercana y transparente de cara a los caleños.

Este proceso estuvo acompañado por las universidades Icesi, Javeriana Cali y San Buenaventura Cali, quienes nos apoyaron mucho mediante la elaboración de documentos que fueron vitales para nosotros como Administración Municipal, a la hora de obtener sustento técnico y teórico para sentar las bases de la reforma.

La Alianza de Universidades elaboró un estudio técnico con el fin de determinar la nueva estructura municipal, las funciones de los organismos, su funcionamiento y su gestión institucional. Este fue ni más ni menos que un robusto documento de setenta páginas, en el que se analiza el porqué de la necesidad de realizar la reforma, se estudia el sustento constitucional y legal para estos cambios administrativos y se realiza un completo diagnóstico, con análisis financiero y proyecciones financieras, de los entornos administrativo, social –con temas relacionados con vivienda, infraestructura, seguridad, salud, educación y deporte, entre otros–, económico y ambiental.

También, en el informe entregado por la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad, un proyecto financiado por la Cámara de Comercio –a quienes también agradecemos inmensamente la colaboración y el compromiso en este proceso de ciudad–, se comenta la propuesta de la Alcaldía y se realizan recomendaciones que resultan fundamentales para el resultado final.

Por ejemplo, la Alianza de Universidades nos recomendó intervenir integralmente el espacio público, un consejo que asumimos de la mejor manera y que hoy, casi en la mitad de mi mandato, se materializa con la Política Pública de Regulación del Espacio Público, cuyo tránsito en el Concejo avanza, bajo el liderazgo de la renovada Secretaría de Seguridad y Justicia –por medio de

la Subsecretaría de Inspección, Control y Vigilancia– y del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

También vimos con buenos ojos la recomendación de que el Municipio cualificara su presencia en los territorios con un enfoque descentralizador. Por ello, por poner solo un par de ejemplos, desde las secretarías del Deporte y la Recreación y Cultura contratamos a profesionales en acondicionamiento físico, educación física, deporte, literatura, teatro, danzas, entre otros, para que trabajen con nosotros como monitores deportivos y culturales en las comunas. Actualmente, tenemos más de doscientas personas trabajando directamente en los barrios y escenarios deportivos de nuestra ciudad, con los adultos mayores, población en situación de discapacidad y niños y niñas.

Yo le quiero agradecer a todos los que tuvieron que ver con este proceso de análisis juicioso que se realizó desde las universidades, que permitió sacar lo mejor de cada área para la propuesta final de la reforma administrativa.

Muy especialmente, a Pedro Pablo Sanabria Pulido, Enrique Rodríguez Caporalli, Carlos Rúa, César Morantes, Jairo Gómez, Juan David Mesa y Luis Gabriel De la Rosa, quienes dedicaron gran esfuerzo y mucho intelecto en este acompañamiento hecho desde la academia.

Bien lo dice en su documento la Alianza de Universidades: «una reforma administrativa puede definirse como un rediseño institucional que permita afrontar los retos del mañana». Para nosotros, desde la Alcaldía de Cali, la reforma administrativa no es más que una manera de ordenar la casa, en aras de poder acercarnos más a los caleños, para tener un Municipio más eficaz, más transparente, que genere más oportunidades de progresar y que se traduzca en mejores condiciones de vida para los caleños.

---

**Maurice Armitage Cadavid**

Alcalde de Santiago de Cali, 2016-2019

# Prólogo

## Reforma de Cali: la potencia de trabajar en equipo

*«Para incidir en la realidad y construir mundos posibles, no se avanza con discursos bien intencionados sobre superación personal, sino a través de esa fuerza que da el encuentro con otros».*

Estanislao Zuleta (1935-1990)

Comienzo este prólogo como iniciamos el rediseño de la Alcaldía de Santiago de Cali: sin dar tantas vueltas y exaltando el recurso más valioso de una entidad: quienes trabajan en ella, su gente, los de adentro, su memoria, sus ideas (una mezcla de sueños cumplidos y frustraciones por concretar) y su capacidad para producir ideas con más vocación de soluciones y con menos riesgo de perderse en un lugar común de toda promesa: «interesante, pero inviable». Con frecuencia, me parece que la experiencia de Función Pública con Cali es uno de esos alicientes que rompen la advertencia que alguna vez lanzó John Lennon: «La vida es lo que pasa mientras nos enfrascamos haciendo planes».

Desde abril de 2016, en Función Pública convinimos acompañar con nuestros servicios de asesoría para el fortalecimiento de capacidades institucionales a la Alcaldía de Cali en el ejercicio de repensarse, dibujar opciones y definir el tipo de administración más adecuada para enfrentar un contexto distinto: un municipio que necesita fabricar oportunidades para que su sociedad pudiera generar ingresos y viva –en el posconflicto– con seguridad y justicia.

En la mayoría de casos de cambio organizacional, las entidades optan por tomar el camino más corto: contratar a un consultor para que dicte cómo y hasta dónde debe llegar el reajuste. Aquel camino puede ser el más eficaz y mediático mensaje, ya que se asegura que, en un cortísimo plazo, el líder de una organización pueda contar con un informe con decisiones perentorias sobre el deber ser. Pero aquel documento suele no ser la medida más pertinente;

generalmente, queda entre un cajón. Esos expertos acostumbran caer en la lista de los resultados inconclusos. Todo queda en un «cumplí con las propuestas de cambio». Y todo queda ahí: en intenciones.

Los cambios en entidades públicas son sostenibles si se hacen desde adentro. La viabilidad de un cambio en un municipio del tamaño de Cali, por ejemplo, depende proporcionalmente de cuánto se involucran en el diseño y alcance de los ajustes quienes viven la rutina del día a día. Y sí, puede ser el camino más largo. Se necesita más tiempo. Más gente interviene. Más personas opinan. Más horas de reuniones. No obstante, el reto de generar verdaderos cambios merece conectar varias perspectivas para evitar perder, en lo posible, aquellos detalles que el afán se permite pasar por alto.

En ese sentido, la apuesta de Cali fue muy importante. Si bien todos los municipios cuentan con autonomía para definir su estructura y planta, Cali le propuso a Función Pública ser facilitador técnico del proceso. El municipio tomó la última decisión, pero exigió siempre nuestras preguntas para controlar la calidad de cada paso.

Esta reforma comenzó por donde deberían comenzar casi todas: creando espacios de diálogo, saberes, experiencias e intercambio de nociones de desafíos. La interacción tuvo lugar en diversos momentos y reuniones extenuantes. Perdí la cuenta de cuántas horas invertimos. No solo participó el equipo de Función Pública con servidores públicos de la administración caleña; también asistieron actores clave como los empresarios, la Cámara de Comercio, y los medios de comunicación, entre otros. Durante casi ocho meses entramos en la filigrana de las expectativas y el tipo cambios más relevantes que requeríamos en la Alcaldía para satisfacerlas.

Nos tomamos más tiempo, sí. Pero no nos agotamos en planes excesivos en detalles que solo ofrecían fantasías. Unimos esfuerzos entre todos los actores que nos interesó –y aún nos interesa– una Cali más potente. Ahora, lo que resta es persistir en la firmeza de implementar cada palabra y cada línea de la reforma. El 80% de las dependencias modifican sus funciones para este contexto desafiante, se incorporan nuevas secretarías a la cadena de valor de la Alcaldía, remasterizamos Planeación y Hacienda como la columna vertebral sobre la cual debe apoyarse toda una tropa municipal dedicada a juntar oportunidades de progreso.

Esta cooperación entre Cali y Función Pública, sin quererlo, me ha permitido constatar que las oportunidades pocas veces se repiten. Y a las oportunidades hay que tomarlas en el preciso momento en el que llegan. Gracias a todo este proceso, puedo reafirmar que la manera como formulamos el rediseño de la Alcaldía de Cali es un ejemplo, donde, no todos los planes que construimos ocurren mientras la vida pasa y pasa.

A quien lea este libro, le invito a darse el escaso lujo de invertir tiempo de trabajo en equipo para transformar realidades. La retribución de esa inversión se contará en decisiones perdurables.

---

**Liliana Caballero Durán**

Directora de Función Pública



# **Introducción**

## **Colaboración Universidad-Sociedad Civil-Gobierno local en la construcción de una estructura administrativa**

### **Un proceso de colaboración Academia-Gobierno local**

El presente libro resume las principales conclusiones del trabajo elaborado por el equipo de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, la Universidad Icesi y la Universidad de San Buenaventura Cali, resultado del acompañamiento que la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano con Equidad realizó a parte del proceso de reforma de la estructura administrativa del municipio de Santiago de Cali durante 2016. Este apoyo podría calificarse en dos sentidos: uno conceptual, sobre las líneas gruesas que en materia administrativa y de papel del Estado local debería considerarse en la reforma, y, otro, más técnico, encaminado a brindar información precisa sobre algunos aspectos metodológicos relevantes. La reforma es mucho más que esto y algunos temas clave, procedimientos y definición de la implementación, excedían las posibilidades del acompañamiento.

Gracias al apoyo de la Cámara de Comercio de Cali, las tres universidades pudieron brindar asistencia mediante un equipo conformado por expertos en temas de gestión y políticas públicas, desarrollo urbano y derecho administrativo, quienes tuvieron como objetivo brindar evidencia y retroalimentación técnica a los equipos conformados por la Alcaldía para el diseño de la reforma. Dicho proceso, que duró los seis meses de facultades extraordinarias que le fueron dados a la Alcaldía para este, implicó el desarrollo de un interesante modelo de alianza Universidad-Gobierno Local que permitió, por medio de múltiples canales, recoger las visiones, críticas, comentarios y propuestas que el equipo de acompañamiento presentaba a la Alcaldía.

Desde el inicio del período de facultades extraordinarias, los profesores investigadores acompañaron como observadores las reuniones de preparación que la Alcaldía llevó a cabo para definir los equipos temáticos y la metodología a seguir por cada uno de los equipos transversales. Posteriormente, definida la metodología, se acompañó a los equipos temáticos en las reuniones generales acordadas por la Alcaldía. El acompañamiento se centró en dos grandes fases. La primera fase se enfocó en brindar elementos y evidencia global acerca de la estructura que permitiera a los equipos contar con una mirada macro del proceso de reforma.

Así, en la primera fase, el equipo de las universidades se concentró en encontrar evidencia estructural acerca de aspectos relacionados con el marco normativo, la estrategia de ciudad, el modelo de gestión y la presencia en el territorio. En dicho proceso, la alianza se enfocó en cinco grandes preguntas para orientar su acompañamiento:

1. Tomando en consideración una dimensión jurídico-normativa: ¿Cuáles son los antecedentes y el marco normativo, nacional y municipal, que definen los alcances de la reforma? ¿Hasta dónde llegan las competencias del nivel municipal en el proceso de diseño? ¿Cuáles son los procedimientos legales que deben tenerse en cuenta en el proceso de diseño de la estructura administrativa del municipio?
2. Teniendo en cuenta la dimensión de diseño organizacional, en cuyas teorías se habla de que la estructura debe seguir a la estrategia, y dado el corto tiempo brindado por las facultades extraordinarias, ¿Existen lineamientos estratégicos previos que ayuden a delinear la forma y el diseño de la estructura? ¿Cuáles son los documentos previos de ciudad que recogen las grandes líneas hacia las cuales se proyecta Santiago de Cali? Y, desde una agenda de políticas públicas, ¿Cuáles son los grandes temas que la ciudadanía y la sociedad civil identifican sistemáticamente como prioritarios en la agenda? ¿Cómo estos últimos pueden informar el proceso de estructura organizacional y reforma administrativa?
3. Desde una mirada de gestión pública local, el *benchmarking* es una estrategia usada para aprender o mejorar lecciones de otros casos similares. En este caso, se buscó responder: ¿Cómo son las estructuras administrativas de ciudades con tamaños, poblaciones y vocaciones económicas y sociales similares a la capital vallecaucana? ¿Qué elementos de dichas estructuras pueden inspirar los procesos de diseño la estructura administrativa de nuestra ciudad?
4. Por otro lado, desde una mirada de gestión territorial y desarrollo urbano, ¿Cómo debe el diseño tener en cuenta procesos de presencia en el territorio y acercamiento al ciuda-

dano para mejorar la calidad del servicio público? ¿Cómo facilitar la constitución de un modelo de gobernanza a partir de procesos de descentralización y desconcentración de la estructura administrativa de la ciudad?

Basados en estas preguntas, el equipo de acompañamiento planteó un modelo enfocado en aspectos estructurales que buscaba complementar el trabajo de la Alcaldía. El enfoque en lineamientos estratégicos y en aspectos globales de la estructura buscaba complementar el trabajo micro que los grupos de trabajo desarrollaron por sectores. Así, se hicieron presentaciones de los informes al equipo directivo y luego a los representantes de los diferentes equipos de trabajo con el fin de compartir los resultados del proceso de investigación y recibir también su retroalimentación en términos de la viabilidad y justificación de nuestras recomendaciones para el caso caleño. Posteriormente, y recogiendo la retroalimentación de los equipos de la reforma, un informe global fue entregado al equipo coordinador de la reforma con los elementos levantados en esas cuatro dimensiones por parte del equipo de las universidades.

Después de esto, en la segunda fase del proceso, el equipo se enfocó en analizar las propuestas micro de reforma a la estructura por parte de los equipos de la Alcaldía. Dicho proceso se hizo por medio de varias modalidades, mediante la participación y acompañamiento (en calidad de observadores) en las reuniones de los equipos de trabajo. Más adelante, ya sobre las propuestas finales para la estructura, se presentaron comentarios al equipo de gobierno. Finalmente, se realizaron dos reuniones de trabajo entre el equipo de la Alcaldía y el grupo de acompañamiento de la Alianza de Universidades para refinar comentarios y aclarar inquietudes.

Los resultados de dicho trabajo se presentaron en un informe que recogió comentarios generales del equipo de acompañamiento de las universidades a la propuesta presentada, con el fin de indicar los elementos globales de la propuesta a partir de las visiones del equipo investigador. Para tal fin, el equipo de las universidades desarrolló una serie de veintitrés fichas técnicas (ver Figura 1) que tuvieron como objetivo sintetizar la retroalimentación técnica que se hizo a la propuesta de la Alcaldía, por cada entidad que estaba considerada en dicha propuesta. Estas fichas buscaban conectar la propuesta con los elementos presentados en la primera fase, en el nivel micro por sector (análisis normativo,

## Figura 01

### Modelo de Ficha con Retroalimentación Técnica

<b>Entidad nueva</b>
<b>Entidad precedente</b>
<b>Funciones</b>
<b>Conexión con líneas estratégicas y agenda de políticas públicas</b>
<b>Elementos del <i>Benchmarking</i></b>
<b>Requerimientos normativos</b>
<b>Enfoque descentralizador</b>
<b>Comentarios generales</b>

Fuente: elaboración de los autores.

lineamientos estratégicos provenientes de documentos de ciudad, *benchmarking* de estructuras de ciudades, y descentralización y presencia en el territorio).

Por último, el equipo se enfocó en señalar aspectos y temas que no se encontraron en la propuesta y que se transmitieron a los funcionarios de la Alcaldía, en su momento, los cuales se hicieron con base en la versión de la propuesta antes del decreto. Dicho documento final fue entregado al final del periodo de las facultades extraordinarias.

## Algunas líneas para la implementación

En general, el acompañamiento técnico de la Alianza de Universidades se orientó en lo que se define como el *imperativo de construir Estado*. Cualquier reforma de estructuras y entidades estatales debe basarse en la idea de crear y fortalecer nuevas instituciones (reglas de juego) y organizaciones, antes que en limitar y reducir el Estado. Como menciona Sanabria (2010), la tradición en procesos de reforma estatal se enfocó, durante los años ochenta y noventa, en limitar la capacidad del Estado para obtener mayor eficiencia. Aun así —o quizás por ello—, el autor menciona que, particularmente en países desarrollados, persisten Estados débiles, en peligro de ser Estados fallidos, Estados incompetentes e inexistentes (Fukuyama, 2004, p.17). Hoy, se requiere construir Estados eficientes, orientados al servicio al ciudadano, efectivos, transparentes, digitalizados y enfocados a dar respuestas rápidas y efectivas a problemas complejos.

En ese orden de ideas, el proceso de reforma de la estructura de la administración pública de la ciudad constituyó una oportunidad fundamental para construir y modernizar el Estado en lo local. La noción de Estado, el rol y las expectativas sobre este han cambiado consistentemente desde la última reforma de gran alcance que se hizo en la ciudad de Cali durante los años noventa. Hoy, el Estado, a nivel global, ha cambiado sus formas de actuación, pero también el objeto de acción y los sujetos, los ciudadanos y las sociedades han cambiado. Buena parte de los bienes y servicios públicos pueden ser prestados en estructuras de red colaborativas del Estado con actores privados, organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones religiosas, u organizaciones no gubernamentales. Igualmente, a los cambios anteriores se suman cambios en los modos: el gobierno digital y, en forma más amplia, el enfoque de gobierno abierto aparecen como herramientas para fortalecer procesos de gestión y facilitar flujos de información y trámites.

Los ciudadanos —y esto es más evidente en países en desarrollo— han generado nuevas capacidades para interactuar con lo estatal, a partir de mayores niveles de educación e involucramiento en lo público. Un nuevo ciudadano más exigente y menos dispuesto a aceptar incoherencias, trámites innecesarios y problemas de servicio en lo público. En general —y aún más en el nivel local—, el Estado ha transformado su *modus operandi*; actúa en un entorno dinámico gracias a los cambios tecnológicos y a la llegada de la era digital en lo estatal, en donde

las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) transforman el accionar y relacionamiento del Estado con el ciudadano. Estos choques externos son latentes a nivel local, donde, dada la cercanía con el ciudadano, son más frecuentes las interacciones ciudadanía-Estado y, por ende, la expectativa de calidad en la gestión pública es mayor.

De esta manera, la estructura propuesta para el municipio requiere una mirada en la implementación que, con el fin de modernizar, ajuste –en términos de diferenciación e integración del diseño organizacional–, especialmente en el nivel de los sectores y entidades que la componen, el aparato institucional caleño para dar respuestas relevantes y efectivas a las necesidades colectivas de la ciudad. El análisis de lineamientos estratégicos en el capítulo de Sanabria y Gómez muestra cómo Cali enfrenta retos de política pública que implican necesariamente la transversalización de la acción y la operación en redes más que por entidades mediante procesos de colaboración entre sectores e, incluso, de coproducción Estado-ciudadanía. En ese contexto, los problemas públicos responden cada vez menos a la lógica y capacidad de una sola organización, sino que requieren un andamiaje integral que permita responder de forma efectiva e integral a *wicked problems* (problemas perversos de política pública). Problemas tales como la inseguridad y violencia urbana, la movilidad, los problemas de salud por los hábitos de consumo como el sedentarismo y la obesidad, entre otros no responden únicamente a las acciones de un determinado sector, sino que su rasgo multicausal implica un enfoque integral de política pública para el cual la gestión pública debe responder con diseños transversales que faciliten dicha integración, articulación y colaboración entre sectores y actores.

Por consiguiente, la estructura planteada por el municipio podría orientarse hacia implementar un modelo matricial que permita tener en un eje los objetivos de política y los grandes lineamientos estratégicos –provenientes tanto de la agenda de políticas públicas como de los documentos de planeación (ej. Planes de Desarrollo)–; y, en el otro eje, los sectores que dirigen y ejecutan grandes temas de política pública (desarrollo económico, seguridad, movilidad, hábitat, salud y recreación etc.). Así, la estructura propuesta por el municipio plantea, y requiere, la posibilidad de consolidar las nuevas entidades que responden a esas nuevas dinámicas y que exigen mayor integración interna estatal para responder a problemas complejos. De cualquier forma, la creación de entidades en los temas señalados, por parte de la propuesta del equipo de la Alcaldía, permite

avizorar adecuadamente esta necesidad de responder a temas complejos de política pública con una mirada amplia e integral.

El Estado moderno también exige una estructura que facilite el trabajo en red a partir del acceso a nuevas tecnologías que permita mejorar la experiencia del ciudadano y la operación misma de este, pero que, a su vez, propicie una mayor capacidad para llegar de forma descentralizada y efectiva a ciudadanos más exigentes y mejor informados. Buena parte de las propuestas revisadas a partir de los documentos de la Alcaldía parecen estar encaminadas en la ruta correcta al buscar responder a una nueva realidad y forma de funcionamiento de lo estatal y hacia un Estado servidor orientado a responder con efectividad y eficiencia a las demandas de los ciudadanos y grupos mediante el uso de tecnologías y el desarrollo de un fuerte enfoque en servicio.

No obstante, en la implementación se dará un reto clave y es cómo articular esos sectores y entidades propuestas en un modelo de gestión que permita superar la «cultura de silos» en lo público y que permita entender el Estado a nivel local como un todo y no simplemente como una agregación de entidades que responde de forma parcial a problemas de política pública y necesidades ciudadanas. La consideración de la estructura del municipio como una matriz más que como un organigrama con diferenciación vertical que facilite jerarquía y líneas de mando, y con diferenciación horizontal que facilite definición de funciones y tareas, debe concentrarse en la integración, o lo que en diseño organizacional se entiende como la capacidad de una organización de articular unidades y objetivos en pos de un mismo propósito para evitar re-procesos y duplicidades. Esta tarea es clave para el proceso de implementación que tendrá lugar en estos primeros años post-reforma.

Por otro lado, teniendo en cuenta que hoy se habla más de gobernanza que de gobierno, la gestión de la estructura propuesta debe considerar también las implicaciones políticas de un modelo organizacional. El término gobernanza—que si bien a veces es usado indiscriminadamente con diferentes significados (Rhodes, 2006)— implica, según nuestra definición, un modelo de gestión—enmarcado en la estructura— que involucra y articula a los diferentes *stakeholders* de la ciudad alrededor de los objetivos de política pública. La mayor operación mediante redes con contratistas, subcontratistas y organizaciones privadas y no gubernamentales, así como el mayor rol de grupos organizados de ciudadanos, gremios y grupos de interés, implica la necesidad de un

modelo que propicie la participación de individuos y grupos, la rendición de cuentas y el *accountability*; además, la adopción de un modelo de gobierno abierto (McDermott, 2010) que facilite el alcance de mecanismos efectivos de gobernanza que redunde en una mayor gobernabilidad para el municipio. La cuestión central en este punto es encontrar un balance entre la transparencia imperativa en las acciones de gobierno, los mecanismos de participación y deliberación y el alcance efectivo de los objetivos de gobierno por parte del aparato administrativo de la Alcaldía. Así las cosas, la clave puede residir en la adopción de tecnologías que propicien la transparencia y la participación ciudadana y grupal, pero que a la vez permitan avanzar rápido hacia la ejecución y alcance de los objetivos de política pública. Es así que la creación de entidades relacionadas con las TIC, la política de ciudades inteligentes y el mejoramiento del servicio al ciudadano mediante la tecnología son medidas acertadas para el futuro de estos temas en la ciudad.

Por otro lado, en la medida en que hoy se presenta a nivel global un nuevo escenario participativo caracterizado por la presencia de múltiples actores en la acción misma estatal, la nueva estructura también debe propiciar mayor capacidad efectiva de regulación, monitoreo y seguimiento desde un Estado que opera cada vez más mediante contratación y subcontratación, y menos por ejecución directa. Así, la nueva estructura parte de comprender esta nueva realidad; por lo cual, la creación de una nueva instancia encargada de la gestión global de la Alcaldía, así como la encargada de temas de contratación y suministros, aparece como una oportunidad clara para la mejora de la gestión colaborativa con otros sectores, pero también, para impulsar la transparencia y el mejoramiento de los procesos de compras estatales y contratación que redunde en mayor eficiencia en el uso de recursos en la ciudad.

Otro asunto clave que requiere ajustes en el proceso mismo de refinamiento e implementación de la nueva estructura administrativa, es la presencia del Estado en el territorio para lograr cercanía con el ciudadano mediante la descentralización y la desconcentración. En el contexto público, a veces, estos últimos dos términos se usan indistintamente, por lo cual se requiere una aclaración. La *descentralización*, por un lado, consiste en la transferencia de funciones estatales a entidades con personalidad jurídica propia. Dichas entidades descentralizadas son personas jurídicas subordinadas al Ejecutivo en un

menor grado en la relación de jerarquía. Esto implica que se transfieren ciertas funciones de la administración municipal a entidades locales, en un proceso de adaptación del servicio a las necesidades de las comunidades territoriales puntuales, descongestionando el trabajo y aportando eficiencia en la gestión (Gallo, 2008). La *desconcentración* (o descentralización burocrática), por otro lado, es un mecanismo en el cual se le otorgan determinadas funciones a un ente inferior que se encuentra en la misma administración: desconcentración de oficinas, Secretarías, Subsecretarías, fundamentalmente.

En otras palabras, un documento del Departamento Nacional de Planeación (2010) establece que la idea clave de la descentralización es la «transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder) de una escala jerárquica superior a una inferior», mientras la idea central de la desconcentración es «trasladar dependencias del centro a la periferia». En ese orden de ideas, es evidente que el diseño organizacional en la reforma administrativa presente, debe darle un fuerte enfoque descentralizador y desconcentrador a la implementación misma que probablemente sigue más allá de la reforma misma. El enfoque descentralizador puede enfocarse en brindar cierto nivel de autonomía a las comunas y corregimientos para responder de forma efectiva a las necesidades de sus comunidades. Mientras el enfoque desconcentrador también debería facilitar efectivamente una respuesta apropiada y a tiempo a las comunidades, pero también propiciar la construcción de una nueva relación con el ciudadano. Aquí, el rol de los Centros de Atención Local Integrada (C.A.L.I.), innovación interesante de la reforma administrativa de los noventa, debe ser remozado para liberarlo de presiones políticas e ineficiencias. Los C.A.L.I. deben ser el puntal de un nuevo modelo de acercamiento del municipio hacia los caleños, que permita establecer una relación efectiva, cercana y cordial, no solo mediante la presencia física sino por medio de tecnologías de información y comunicación, herramientas de gobierno electrónico que fortalezcan esa relación y propicien la efectividad y la eficiencia gubernamental. Estos elementos se observan dentro de la propuesta recibida y, de alguna forma, requieren un sólido apoyo social y político para superar las barreras de gestión que hoy enfrenta la figura de los C.A.L.I.

Por último, y no por ello menos importante, el Estado en el municipio debe reconocerse como una estructura organizacional intensiva en capital humano.

Son las personas, los servidores públicos quienes construyen y mantienen lo estatal. En consecuencia, la reforma, al plantear la creación de una instancia enfocada en la gestión estratégica del talento humano, permite poner en evidencia una mayor y urgente importancia de reconocer el factor humano en lo gubernamental. La conformación de un nuevo modelo que permita mejorar los mecanismos de planeación del empleo, de reclutamiento y selección, de clima organizacional, de gestión del desempeño y el desarrollo de los servidores públicos requiere darle recursos y dientes efectivos a esa instancia que se encargará de modernizar el paso de una oficina de personal a una unidad de inteligencia encargada de la gestión estratégica de personas. La instancia propuesta encargada de la gestión de personas recoge de forma efectiva las tendencias recientes y el estado del arte en esta materia (Sanabria, 2015). Se requiere, eso sí, alta voluntad y apoyo político para sacar adelante reformas que redundarán en la modernización del Estado a nivel municipal, que renazcan de la esencia misma del municipio y de las personas que presten día a día sus servicios a la ciudad. Esas personas deben reunir todas las calidades y deben ser escogidas por medio de procesos abiertos, transparentes y basados en el mérito. La unidad encargada de dicho tema debe contar con todos los recursos y apoyos para poder cumplir esa función, como el acompañamiento de las instancias nacionales encargadas de estos procesos.

## El libro

El presente libro está dividido en dos secciones. En la primera, se presentan algunos resultados del proceso de acompañamiento de la reforma llevado a cabo por la Alianza y, en la segunda, se pidió a miembros de la administración, a expertos y comentaristas sus opiniones sobre la misma. Ambos textos, en medio de su diversidad, comparten una intención, más que evaluar el articulado de la reforma –tarea que está pendiente– pareció más urgente producir unos insumos que permitieran identificar los desafíos que implica el texto como quedó.

La Alianza produjo algunos documentos, a lo largo del proceso de su acompañamiento, y para la escritura de este libro resultaba tentador hacer una lista de las recomendaciones que por distintas razones no fueron incluidas en el articulado final. Esas recomendaciones apuntaban a mejorar las condiciones de

funcionamiento de la administración, que es tan solo un medio para mejorar la vida de los caleños y de su ciudad. Ese listado corría el riesgo de convertirse en un documento que, primero, desconociera las realidades administrativas, políticas y económicas del proceso en el que se tomaran las decisiones de la reforma y, segundo, se quería evitar un cierto prurito académico que lleva en muchas ocasiones a dejar constancia de que como no se hizo lo que el experto recomendó, las cosas salieron mal. La intención de la Alianza fue todo el tiempo, contribuir con el proceso y estamos seguros de que un buen cierre es señalar a la administración, de manera crítica y respetuosa, los retos que se abren para la ciudad después de aprobada la reforma.

La primera sección, conformada por cuatro capítulos, da cuenta, entonces, del proceso que desarrolló la alianza y que tiene pertinencia para el futuro de la ciudad. En el primer capítulo se hace énfasis en la agenda de políticas públicas que se deben considerar en estos ejercicios, a partir de la revisión de estudios previos sobre la ciudad. Se incluyen aquí los pocos balances existentes sobre reformas previas: el Plan de Desarrollo vigente, la Visión Cali 2036, resultados de algunos informes de Cali Cómo Vamos, entre otros. El capítulo concluye, a partir de estas revisiones, llamando la atención sobre aspectos específicos de algunas secretarías y hace énfasis sobre los correctivos que deben hacerse para evitar la duplicidad de funciones. El capítulo dos hace una revisión del marco jurídico de la reforma. Hace un recuento de la jurisprudencia y la normatividad pertinentes. Este capítulo es quizá el que más está pensado para no solo documentar el proceso, sino ofrecer una herramienta para otras reformas, en Cali o en otros municipios, pues ofrece un insumo que permite a las administraciones municipales identificar e interpretar el abundante marco normativo que hay al respecto. El tercer capítulo se pone en contexto la reforma de cara a otras similares adelantadas en municipios equiparables a Cali, dentro y fuera de Colombia. Esta comparación se hace a partir de la identificación de la literatura pertinente sobre gestión pública y rediseño institucional, para desembocar en el ejercicio de referenciación comparativa. Por la naturaleza del documento, es en este apartado en donde quizá se hace más referencia a los aspectos que no quedaron incluidos en la reforma, pues esta identificación permite con mayor claridad reconocer los parámetros de las comparaciones propuestas. La primera sección finaliza con un insumo sobre los retos que enfrenta la administración

en materia de descentralización, incluyendo diversos diferentes como la necesidad de evaluar los C.A.L.I. como forma de desconcentración, el entorno tecnológico y la economía naranja.

La segunda sección inicia con dos apartados —capítulos cinco y seis—, en los cuales se presenta el proceso desde la perspectiva de la administración. En ellos, se da cuenta de los propósitos que animan la reforma, la perspectiva desde la cual se abordaron y el tipo de administración municipal que se le quiere dar a Cali. Dentro de la variedad de insumos que se ponen de manifiesto en estos dos apartados, quizá el más significativo sea la conciencia que transmiten de que el decreto aprobado por la reforma solo es el primer paso en una serie de medidas, actividades y proyectos que deben continuar para asegurar el buen funcionamiento de la administración municipal.

El capítulo siete se centra en uno de los problemas de mayor impacto en la ciudad, el de la seguridad y la convivencia. A partir de una revisión de las políticas públicas que ha tenido la ciudad desde 1992 en este tema, se desemboca en una reflexión sobre la manera como, desde la reforma, se pretende impactar este problema. Asuntos clave como el acceso a la justicia, la política pública de largo plazo, la participación activa del ciudadano, la cultura pública y ciudadana, son los ejes en torno a los cuales se presentan los desafíos de la reforma en el tema de seguridad y convivencia. El capítulo ocho aborda otro desafío neurálgico de la administración municipal. Administrar una ciudad como Cali no se restringe a los límites políticos del municipio; Cali, como cualquier otra ciudad, es también la profusa red de interrelaciones que la definen. Uno de los grandes vacíos de las prácticas administrativas tradicionales en Cali reside en solo pensar el municipio hacia adentro, al desconocer que sus principales problemas dependen del modo como establece sus relaciones hacia afuera. El capítulo subraya esta necesidad, ofrece abundante evidencia de estas relaciones y señala, con precisión, líneas de acción urgentes para la ciudad.

El capítulo nueve ofrece un análisis desde la perspectiva ambiental. Siguiendo las principales consideraciones normativas sobre el tema, se discuten las posibilidades y limitaciones de las autoridades ambientales locales; en especial, las consecuencias que el diseño adoptado en esta área tendrá sobre la formulación de planes sobre el sector y, en particular, el tipo de seguimiento que puede hacerse al cumplimiento de dichos planes.

En el décimo capítulo se ofrece una visión desde los gremios económicos, especialmente del sector empresarial sobre la reforma, que plantea diversas vías de articulación entre el sector privado y el público, la necesidad de escenarios de concertación y el nuevo papel que debe cumplir la Secretaría de Desarrollo Económico, creada con esta. Finalmente, el capítulo once se centra, brevemente, en el papel que juega la reestructuración de la Secretaría de Educación en la reforma y los desafíos que desde allí se plantean para abordar un tema central para la ciudad. La organización adoptada, entre otros aspectos, robustece la administración de la calidad educativa, permite tener recursos focalizados, así como programas y proyectos que en el mediano plazo reporten de manera más clara los desempeños de las instituciones educativas.

Este libro, con la estructura descrita, da cuenta de que el proceso de acompañamiento deja importantes lecciones para la Alianza de Universidades. Esta fue una oportunidad para conocer de cerca la estructura administrativa e institucional de la ciudad, los retos y limitaciones que enfrenta lo público en el nivel local, pero también sus potencialidades. Un proceso como el llevado a cabo con los equipos de la Alcaldía permitió aprender desde la práctica la necesidad de aterrizar propuestas e ideas con un enfoque que considerara las diferentes variables que se deben balancear en un proceso de reforma (presupuestales, políticas, de capacidad institucional, consecuencias humanas, etc.). La presencia de la academia enriqueció el proceso y encontró en los equipos de la Alcaldía una disposición para debatir, con miras a construir la estructura administrativa que llevará a Santiago de Cali a alcanzar en la próxima década el reto de ser una ciudad competitiva, con una alta calidad de vida y, ante todo, con un sector público cada vez más capaz que genere valor público en cada una de las acciones de su gobierno para todos los caleños y caleñas.

---

**Pedro Pablo Sanabria Pulido**

Universidad del los Andes

**Enrique Rodríguez Caporalli**

Universidad Icesi

## Referencias bibliográficas

- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2010). *Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano*. Bogotá, D. C.: Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Desarrollo Territorial.
- Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State Building. *Journal of Democracy*, 15(2), 17-31.
- Gallo, P. (s.f.). *Descentralización y Desconcentración: Excepciones a la Improrrogabilidad de la Competencia*. México: Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- McDermott, P. (2010). Building Open Government. *Government Information Quarterly*, 27, 401-413.
- Rhodes, R. (2006). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Sanabria, P. (Comp.). (2015). *Gestión del Talento Humano en el Sector Público: Estado del Arte, Diagnóstico y Recomendaciones para el Caso Colombiano*. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. ( Agosto, 2010). Dos Pasos Hacia Adelante y Uno Hacia Atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy*, (7) [Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación- Dirección de Evaluación de Políticas Públicas].

**Resultados de  
investigación  
del proyecto de  
acompañamiento al  
proceso de reforma  
administrativa  
del municipio de  
Santiago de Cali**



# **01**

## **Revisión de lineamientos estratégicos en estudios previos y agenda sistémica de políticas públicas como insumos para la reforma administrativa**

---

**Pedro Pablo Sanabria Pulido**

Universidad de los Andes | [psanabri@uniandes.edu.co](mailto:psanabri@uniandes.edu.co)

**Jairo Eduardo Gómez Chamorro**

Universidad de Auckland | [jairo.eduardogch@gmail.com](mailto:jairo.eduardogch@gmail.com)

En el marco del acompañamiento de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con equidad, se evidenció la necesidad de conectar el proceso de reforma, y más precisamente en el diseño de la estructura, con lineamientos estratégicos previos que han definido o buscado definir el rumbo de la ciudad de Santiago de Cali. En ese sentido, en este capítulo presentamos una revisión general de esas grandes líneas estratégicas de planeación previas en la ciudad. Esto con la idea de que dichos lineamientos se constituyeran en guías para el diseño de una nueva estructura, acorde con la realidad y la problemática de Santiago de Cali en el momento de la formulación de la reforma y, que reconociera las necesidades de una ciudadanía caleña hoy, mejor informada, conectada y con altas expectativas de servicio.

## **Antecedentes y contexto**

---

El rol del Estado en la sociedad ha sido un tema recurrente en el devenir del modelo democrático y en la configuración de los gobiernos. Alrededor del quehacer estatal se generan álgidos debates sobre los alcances del Estado, la profundidad de su interacción con la sociedad, el sector privado, y múltiples actores e instancias clave en un modelo de gobernanza. En ese contexto, el Estado ha venido operando de forma cambiante en una definición dinámica de su rol frente a una sociedad también cambiante. Por ende, es natural que, cada cierto tiempo, las estructuras estatales deban repensar su diseño institucional y organizacional para mejorar y actualizar sus formas de acción y su relacionamiento con la ciudadanía.

A lo largo del tiempo, se ha evidenciado aprendizajes en los procesos de rediseño del Estado. Por ello, una reforma de las estructuras administrativas, hoy por hoy, no se enfoca en miradas reduccionistas, frecuentes en procesos de reforma de primera y segunda generación en los años ochenta y noventa relacionados con la nueva gerencia pública, sino, más bien, busca identificar de forma estratégica el andamiaje de entidades, unidades, cargos y funciones, que permitan llegar de forma efectiva al ciudadano. Esto implica pensar de forma estratégica una estructura que propicie la generación de valor público, la colaboración interinstitucional, la materialización de los valores públicos establecidos en la Constitución, la provisión de bienes y

servicios públicos costo-efectivos y de alta calidad, y la creación de redes intersectoriales que potencien el impacto de lo público.

Así, los gobiernos subnacionales también realizan cada cierto tiempo ajustes a su estructura administrativa con el fin de actualizar los medios y fines de la gestión pública. En el caso de Santiago de Cali, desde 1996, cuando inició el último proceso estructural de reforma, y luego entre los años 2000-2001 con reformas enfocadas en lo fiscal, no se han hecho nuevos procesos de ajuste a la estructura. La reforma de 1996 constituyó un momento fundamental de reflexión sobre la puesta al día del aparato administrativo de la ciudad, y dio elementos para avanzar hacia el siglo XXI<sup>1</sup> en momentos de alta agitación social y retos a la institucionalidad. Por su parte, las reformas que se llevaron entre 2000 y 2001, con un enfoque de eficiencia, respondieron a la necesidad de aplicar ajustes y recortes al gasto público, acorde con las Leyes 550 de 1990, 617 de 2000 y 715 de 2001 (Visión Cali 2036). Si bien la primera correspondió más a un esfuerzo voluntario de la ciudad para replantear el modelo administrativo y la segunda buscaba la racionalización fiscal en momentos de crisis económica, las dos implicaron importantes cambios en términos de reasignación y remoción de cargos laborales, funciones administrativas y reorientación del modelo de gerenciamiento local de la administración.

No obstante, pasadas casi dos décadas es evidente que la ciudad ha cambiado y enfrenta una nueva combinación de retos y capacidades que requieren un ajuste del andamiaje institucional. En sus últimos desarrollos, la administración caleña ha ido configurando un modelo híbrido en el que prácticas patrimonialistas y brechas en la atención han coexistido con avances importantes en cobertura de la oferta de bienes y servicios públicos. Sin embargo, los retos han crecido en tamaño y magnitud y Cali es la única de las cuatro ciudades más grandes de Colombia que no había revisado su estructura en este siglo. En este periodo, la

---

1. En el documento de la reforma de 1996 se proponía la introducción de un modelo gerencial, ofrecía nuevas herramientas al ciudadano como el silencio administrativo positivo, creaba una nueva estructura que les permitiría a las dependencias asumir con eficiencia sus responsabilidades y los retos de Cali como gran centro urbano en el siglo XXI, estimulaba el desempeño de los servidores por medio del incremento salarial, y buscaba la desconcentración territorial para acercar el gobierno a la comunidad a través de los Centros de Administración Local Integrada (C.A.L.I.) (Municipio de Santiago de Cali (1996). Reforma Administrativa - Acuerdo 01 de 1996).

ciudad ha enfrentado una serie de retos y profundos cambios en su constitución a partir de los efectos posteriores a la economía del narcotráfico, las dinámicas de los flujos poblacionales generados por el conflicto interno colombiano y el crecimiento casi inercial de una ciudad que es polo de desarrollo del suroccidente colombiano y de la región Pacífico.

Estas situaciones, junto con los avances sociales, económicos y tecnológicos a nivel internacional —así como los avances de la gestión pública como campo de estudio—, justifican la necesidad actual de revisar, discutir y rediseñar el aparato estatal a nivel municipal en la ciudad, sus formas de funcionamiento, los usos de sus capacidades y recursos. Todo ello en el contexto territorial de un país que a partir de la constitución de 1991 definió un modelo unitario descentralizado, buscando brindar mayor presencia estatal en el territorio, autonomía regional y efectividad en la aplicación de las políticas públicas desde las regiones. Un contexto en el que, a partir de los avances en la implementación de ese marco constitucional, el municipio como unidad básica juega cada vez más un rol preponderante en el proceso de gestión e implementación de las políticas públicas.

Este proceso tiene, además, un contexto en el que la relación entre sociedad y Estado se ha transformado por múltiples razones. Actualmente se habla de un modelo enfocado en el gobierno abierto y orientado al servicio público. A partir de los aprendizajes de las reformas reduccionistas, se entiende que una reforma debe darle un sentido a la eficiencia y la efectividad. Se requiere un Estado orientado a servir y llegar al ciudadano de forma transparente, no como cliente sino como sujeto poseedor de derechos, con servicios que respondan de forma efectiva a las necesidades individuales, sociales, sectoriales etc. Esto en un contexto de gobernanza colaborativa con otros sectores de la sociedad. Cali, como tercera ciudad del país y como una de las ciudades con mayor proyección económica y social en la región pacífico de América Latina, requiere remozar su modelo de gestión pública y constituir un entramado de organizaciones públicas capaces de responder de forma competitiva a los retos que impone su ubicación geográfica y su importancia estratégica en la región y el país.

Santiago de Cali también requiere contar con los recursos, capacidades y estructura necesarios para enfrentar los retos que le corresponden frente a las necesidades de una población en crecimiento, diversa y multicultural como quizás ninguna otra ciudad colombiana y como pocas en América Latina.

Una población afectada de forma notoria por la violencia del narcotráfico y el conflicto interno ha llegado a la ciudad con nuevas demandas y necesidades –también con nuevas potencialidades– ante un Estado que no siempre muestra tener los recursos indispensables para satisfacerla. Dichas dinámicas implican estructurar un aparato administrativo, financiero y humano capaz de responder efectivamente en todo su territorio con políticas públicas que garanticen la sostenibilidad de la ciudad, brinden una alta calidad de vida, y propicien la existencia de oportunidades para el desarrollo adecuado de todos los caleños nacidos y no nacidos en esta ciudad. Dicho proceso requiere revisar los lineamientos estratégicos que permitan comprender los retos actuales y ajustar las acciones necesarias para generar valor público y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la capital vallecaucana. En ese orden de ideas, este capítulo recoge la revisión de diversos documentos de planeación y prospectiva que han visualizado el futuro de Santiago de Cali y que funcionaron como insumos para el acompañamiento que las Universidades Icesi, Javeriana Cali y San Buenaventura hicieron al equipo de la Alcaldía en dicho proceso.

## **Revisión de los grandes lineamientos estratégicos para la ciudad provenientes de documentos previos de prospectiva**

---

En esta sección llevamos a cabo un análisis de diferentes documentos previos prospectivos y de planeación de la ciudad como fuente de consulta para la revisión de los parámetros estratégicos y lineamientos de política pública que podría orientar el diseño de la nueva estructura administrativa. Dicha agenda transmite mensajes relevantes sobre qué asuntos y temas la estructura administrativa nueva debe responder con instancias de integración vertical y horizontal, recursos administrativos y organizaciones. A continuación, revisamos temas sustantivos de política pública y sus prioridades específicas. Para tal fin, nos concentraremos en los temas de: salud, espacio público y movilidad, desarrollo humano, seguridad y convivencia, educación, niñez y juventud, cultura ciudadana, cultura, recreación y deporte, crecimiento y metropolización, medio ambiente y desarrollo económico.

## Salud

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) los temas prioritarios en la percepción de la ciudadanía en cuanto a la salud en Cali han sido identificados como: deficiencia en la prestación del servicio de salud, baja capacidad instalada e infraestructura con relación a equipos médicos e incrementos de embarazos no deseados. El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) señala como principales retos en materia de salud: el grado de mortalidad materna en la ciudad, atención a los principales factores en la morbilidad de la población y aseguramiento al sistema de salud. En cuanto a la mortalidad materna, con base en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DANE), dicho plan de desarrollo muestra que la preocupación de las autoridades locales se centra en la población femenina con edades entre los 20 y 24 años, la cual reporta mayores índices de morbilidad en comparación con otros grupos de población. La pre-eclampsia ha sido identificada como la principal causa de muerte en este grupo de población en el plan de desarrollo.

En lo que respecta a factores de morbilidad en la ciudad, el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016), con datos de la Secretaría de Salud Municipal, ha señalado un posicionamiento por número de consultas médicas asociadas a enfermedades en el sistema digestivo. Los casos por factores de riesgo mantienen una preocupación sostenida, ya que el sedentarismo, consumo de tabaco, sobrepeso y obesidad, hipertensión arterial se perfilan como enfermedades crónicas no transmisibles con alta incidencia en la salud pública. En relación con la encuesta de Calidad de Vida del programa Cali Cómo Vamos, los retos y desafíos en la temática sobre salud se han mantenido consistentes con lo esbozado en el Plan de Desarrollo Municipal durante los años 2011-2104.

Estos lineamientos reflejan la necesidad de fortalecer el enfoque efectivo en la política pública de salud. En general, el acompañamiento técnico de las universidades resaltó, en su momento, al equipo de la reforma, que los retos en materia de salud, de acuerdo con lo establecido en estos lineamientos, van desde requerimientos en la capacidad instalada, dotación, servicio y recursos, hasta aspectos concernientes al cuidado, prevención e incidencia de la salud. En especial, temas sensibles como la superación de problemas de morbilidad materna y aseguramiento al sistema de salud, entre otros, han aparecido consistentemente como prioritarios en la agenda pública en los últimos años en la ciudad.

En efecto, la reforma administrativa, por medio del Artículo 138 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 propuso un diseño para la Secretaría de Salud que distribuye funciones en dos subsecretarías que tienen a cargo la promoción y prevención de la Salud y la prestación de servicios, respectivamente. A grandes rasgos, el objetivo y funciones de estas dos nuevas entidades apuntan a llevar políticas y programas de: atención, prevención y monitoreo de factores de riesgo de enfermedades que afectan a la población; atención prioritaria sobre segmentos de población con alto nivel de vulnerabilidad; apoyo inter-institucional con entidades públicas y privadas para llevar a cabo actividades que contribuyan con el bienestar y mejoramiento de la salud pública; planes de gestión para el aseguramiento en salud de la población; actividades de promoción y desarrollo de proyectos con entidades de educación superior, con el propósito de impulsar la investigación aplicada en salud.

En términos generales, la revisión de las funciones asignadas indica que la reforma cubre en su mayor parte las preocupaciones subyacentes a los lineamientos previamente establecidos en la política pública, y hace cierto énfasis en materia medio-ambiental de salud, como lo establecen el Artículo 139 numeral, 3, 4 y 5 y Artículo 140 numeral 5, 6, y 7. No obstante, temas como mortalidad materna, entre otros factores de alta incidencia como diabetes, hipertensión y enfermedades del sistema digestivo, quedan por tener mayor con mayor prioridad en la implementación misma de la nueva institucionalidad creada.

## Espacio público y movilidad

El reporte Visión Cali 2036 y el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) subrayan la necesidad de incrementar la oferta de Espacio Público Efectivo (EPE), la cual se encuentra dentro del rango de 2,4 a 3,8 metros cuadrados, mostrando un déficit frente a la Ley 388 de 1997 que exige 15 metros cuadrados y pese a que en el POT se había propuesto alcanzar un valor mínimo de 6 metros cuadrados. Así mismo, ambos documentos indican que la concepción de movilidad debe ir dirigida no solo a la eficiencia en términos del transporte urbano y sus diversas modalidades, sino a buscar mayor énfasis en el acceso al peatón y la construcción de infraestructura para tal fin, (Visión Cali 2036, s. f., p. 296; Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, 2016, p. 53). El Plan de

Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) muestra que la ciudadanía ve como temas de interés prioritario la invasión del espacio público, la carencia de mantenimiento de vías peatonales, el incremento de ventas ambulantes y desorganización en la actividad comercial en lugares públicos. Esto muestra la necesidad de fortalecer la estructura en la parte de cumplimiento de la ley y organización.

No obstante, siguiendo a Rodríguez (2016), el tema de espacio público en sí juega un papel poco prioritario en la percepción de los ciudadanos caleños. Según sus cálculos, el porcentaje de percepción por el espacio público como un tema de interés prioritario para la administración local no pasa del 20%. Por ejemplo, en el 2012, alcanzó el 13,2%, mientras que, en el 2014, solo fue del 3,4%. Reforzando este aspecto, y basándose en indicadores de Cali Cómo Vamos, Rodríguez (2016) indica que las cifras evidencian que la ciudadanía muestra un porcentaje de indiferencia mayoritario frente al espacio público disponible. Los porcentajes de satisfacción e insatisfacción alcanzaron el 6% respectivamente, mientras que el ítem de «Ni satisfecho ni insatisfecho» alcanzó el 45%. Así mismo, parece haber consenso en este resultado al desagregar por estratos. Los estratos de la ciudad se ubican en promedio en un 45% de indiferencia en lo relacionado con el espacio público.

Al comparar los resultados a lo largo del tiempo, Rodríguez (2016) establece que entre el año 2005 y 2009 el grado de insatisfacción se mantuvo en niveles bajos, así como el de satisfacción. El quiebre se observa a partir de 2009 donde la percepción de indiferencia supera los otros dos ítems debido a que llega a un punto en 2014 donde la indiferencia alcanza el orden del 40%, mientras la satisfacción ha caído y la insatisfacción va en aumento, cuyo porcentaje de convergencia para estos dos últimos es del 30%. De acuerdo con Rodríguez (2016), los cambios en percepción se explican por los proyectos viales de gran impacto que afectaron la ciudad. En este punto, el autor destaca que la caída en la satisfacción coincide con el inicio de las Megaobras; mientras que el salto en los niveles de indiferencia, con el poco impacto que recibió la ciudad en términos del espacio público derivado de los nuevos proyectos.

Por otro lado, Rodríguez (2016) analiza los resultados de percepción en cuanto al cuidado y respeto por el espacio público. Los resultados muestran que la ciudadanía tiene mayoritariamente una percepción negativa por el cuidado del espacio público del 45%, mientras que la percepción positiva alcanza el

20%. Los resultados por estratos identifican al estrato 6 como el que mayor percepción positiva tiene por el cuidado de estas zonas, mientras el estrato 1 es el que mayor porcentaje presenta en la percepción negativa sobre el mismo. Esto puede reflejar una oferta desigual de espacio público en el territorio y diferenciada por nivel de ingresos que habla de la necesidad de un aparato administrativo que priorice y fortalezca la oferta de espacio público de forma homogénea en la ciudad.

Finalmente, el estudio de Rodríguez (2016) expone el grado de satisfacción al desagregar el espacio público por tipo de oferta, esto es: alumbrado público, andenes, parques y zonas verdes. Los resultados presentados por el autor muestran que entre 2005 y 2014 los ciudadanos han mantenido una percepción positiva en cuanto a satisfacción por el alumbrado público, superando por unos cuantos puntos la satisfacción por andenes y seguido por parques y zonas verdes. Este último es el que presenta peor desempeño en la serie histórica, aunque, a partir de 2013, las tres series presentan un descenso en la satisfacción por alumbrado y andenes, mientras empieza a haber un aumento en la satisfacción por parques y zonas verdes. Nuevamente, el análisis por estratos socioeconómicos muestra un cierto grado de heterogeneidad. Por ejemplo, los parques y las zonas verdes tienen un nivel de aprobación mayor que el de alumbrado público y andenes. Para los estratos 4, 5 y 6 el porcentaje de valoración positiva alcanza el 60%, mientras que los estratos 1, 2 y 3 muestran un porcentaje de apenas el 29%, todo lo contrario a lo reportado previamente en el agregado prereflejando divergencias en la calidad de la oferta pública.

En lo relacionado con la movilidad, el programa Cali Cómo Vamos (2014) destaca como principales puntos de convergencia en la agenda pública la búsqueda de formas alternativas de transporte como la bicicleta y el estímulo consistente al uso del transporte público con el fin de hacer sustitución frente el crecimiento del parque automotor y la consecuente contaminación del aire y el aumento del tráfico vehicular. La serie de documentos del programa Cali Cómo Vamos (2004-2014) destaca la accidentalidad y la cultura vial como aspectos clave a trabajar en la ciudad, especialmente, en relación con los diferentes métodos formales e informales de transporte, por ejemplo el desmedido incremento del uso de motocicletas como sustitutos del transporte público, las «gualas» y otros formatos de transporte informal e ilegal. La necesidad de

un aparato que permita mejorar el cumplimiento de la normatividad y que se oriente a innovar en las formas de movilidad pone una línea clara para la estructura en materia de movilidad.

En general, la movilidad se manifiesta como uno de los temas prioritarios tanto de los estudios previos de Cali Visión 2036 como de las percepciones de los ciudadanos en los estudios de los años recientes de Cali Cómo Vamos. Es claro que el MIO ha traído un impacto sobre la movilidad de la ciudad que, sin embargo, debe llevar a desarrollar una mirada de largo plazo que se adelante al proceso de conurbación y metropolitanización del sur del Valle del Cauca. En las recomendaciones del equipo de universidades, a partir de los elementos anteriores, se resaltó la necesidad de contar con una capacidad administrativa que le permita al municipio no solo resolver los problemas del día a día en materia de transporte público y privado, sino empezar a visualizar las necesidades estructurales de movilidad de una ciudad en permanente crecimiento y que requiere mayor capacidad para hacer cumplir la normatividad.

En resumen, si bien hay un reconocimiento en los problemas de espacio público que tiene la ciudad y el impacto en diferentes frentes, especialmente en su relación con la movilidad, la ciudadanía muestra un comportamiento de indiferencia sobre la situación. En este sentido, el equipo de acompañamiento de la Alianza de Universidades expresó la necesidad de crear una institucionalidad con capacidad de ejecución para atender las coyunturas del día a día en materia de movilidad pero que le dé un enfoque de planeación a largo plazo y metropolitano a la movilidad, que fortalezca tanto el ordenamiento como el espacio público y que ponga la movilidad como asunto prioritario de las administraciones municipales, teniendo en cuenta su nivel de impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos caleños.

En este orden de ideas, el Decreto Extraordinario No. 0516 de 2016 en el Artículo 194 estableció la creación del sector de movilidad, conformado, de acuerdo con el Artículo 195, por las subsecretarías de movilidad e infraestructura. Ambas secretarías tienen como misión garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, control y desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en lo que atañe al tema de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial en todas las modalidades. De acuerdo con nuestro análisis, si bien la secretaría de infraestructura tiene como objetivos de política llevar proyectos físicos de infraestructura dirigidos al desarrollo de vías principales, secundarias, vías pea-

tonales y semi-peatonales, entre otros (Artículo 209, N° 2), por el lado de la secretaría de movilidad hay mucho énfasis en materia de educación y seguridad vial (Artículo 200, N° 6, 9; Artículo 201, N° 5, 9.). De esta forma quedan pendientes en la implementación futura los temas prioritarios resaltados en la línea prospectiva, como la planeación a largo plazo y con mirada metropolitana, la conexión y articulación de las acciones de transporte y movilidad con otras áreas de política clave como el ordenamiento territorial, la constitución de un espacio público efectivo, el diseño de reservas naturales y la regulación de los procesos de expansión y construcción.

## Desarrollo humano

El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) presenta el Índice de Progreso Social (IPS), de la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos que mide la calidad de vida en las ciudades y está compuesto por medidas de necesidades básicas, bienestar y oportunidades. Según dicho indicador, Cali ha evidenciado un mejoramiento de las condiciones sociales, el cual pasó de 45,7% en el año 2009 a 54,3% en 2014, un crecimiento de cerca de nueve puntos porcentuales. No obstante, al establecer un marco comparativo por ciudades, el indicador refleja la necesidad que tiene la administración local de fortalecer las estrategias que afectan la calidad de vida de caleños y caleñas. Al comparar los avances a través del IPS de Cali con 10 ciudades capitales entre las cuales se incluyeron Manizales, Bucaramanga, Medellín, Bogotá, Pereira, Ibagué, Barranquilla, Cartagena y Valledupar, Cali ocupó la octava (8ª) posición. Ciudades más pequeñas como Manizales y Bucaramanga obtuvieron un mejor posicionamiento, al ocupar los primeros dos lugares, respectivamente, por encima de ciudades capitales importantes como Medellín y Bogotá que se ubicaron en el tercer y cuarto puesto, respectivamente. Esta situación refleja una posición relativa desfavorable para la ciudad que indica una baja satisfacción de necesidades humanas básicas, tales como el suministro de servicios públicos y seguridad; y, por otro lado, del papel de las oportunidades, en lo referente al tema de inclusión y acceso a la educación superior.

Y dentro de los componentes de dicho índice de progreso social (IPS), los aspectos relacionados con seguridad y crimen en la ciudad parecen empeorar

de forma sistemática la calidad de vida de los caleños y caleñas y nos ubican en lugares de bajo desempeño al compararla con otras ciudades del país, especialmente, las grandes. Al revisar los componentes de dichos índices se encuentra que los de menor desempeño fueron Seguridad Personal que comprende tasa de homicidios y mortalidad por accidentes de tránsito (posición 10 entre 10); Derechos Personales que comprende la libertad de asociación y derechos políticos (posición 10 entre 10); Tolerancia e Inclusión (posición 9 entre 10) y Acceso a la Educación Superior (posición 9 entre 10). El panorama general de los asuntos anteriores refleja la importancia del tema en la agenda y, por ende, establece un imperativo acerca de la necesidad de un aparato administrativo moderno enfocado en la política social y en lo relacionado con calidad de vida en el municipio.

En general, el tema de desarrollo humano es una dimensión del desarrollo que abarca una mirada multidimensional del bienestar humano y la calidad de vida. En un contexto de descentralización, en el que los municipios asumen un rol predominante en la ejecución de la política social, el acceso a oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas requieren un andamiaje administrativo que permita la articulación de lineamientos de política pública en materia de desarrollo humano y calidad de vida y que propicie un trabajo conjunto entre las instancias encargadas de desarrollo económico y bienestar social para coordinar esfuerzos en pro del bienestar de todos los segmentos de la población de forma homogénea y equitativa.

El Decreto 0516 de 2016 muestra que las funciones asignadas a la Secretaría de Bienestar Social (que se mantiene), así como las de la Secretaría de Salud Pública, Seguridad y Justicia, de Desarrollo Económico, de Infraestructura, de Vivienda Social y Hábitat buscan cubrir de forma transversal temas clave de desarrollo humano y calidad de vida. El reto que se presenta es generar los mecanismos centrales de articulación, a través de una integración horizontal que permita la creación de instancias y equipos autónomos que transversalicen efectivamente el trabajo hacia el alcance de los objetivos. La implementación requerirá avanzar desde el papel dicha transversalización para contar con una mirada estratégica e integrada de ciudad hacia el mejoramiento de la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo humano de caleños y caleñas.

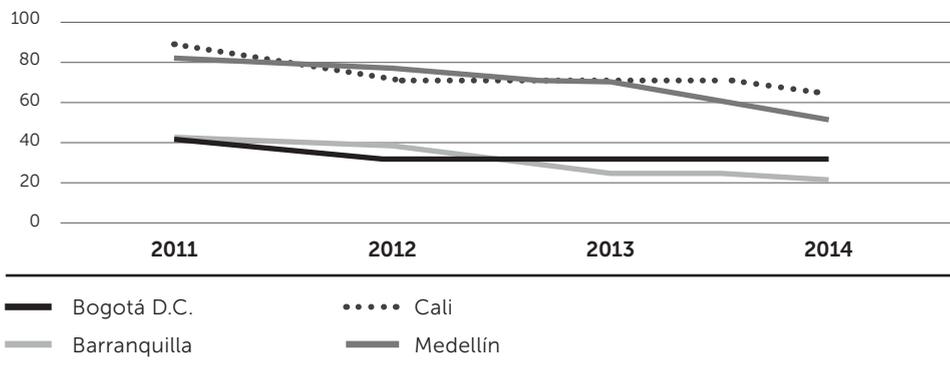
## Seguridad y convivencia

De acuerdo con datos de diferentes años de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, entre las principales causas de inseguridad y convivencia en nuestra ciudad se encuentran las relacionadas con la existencia de redes organizadas de criminalidad y narcotráfico. Reflejo de ello es la magnitud de los delitos que más afectan a la ciudadanía caleña como los hurtos y las lesiones personales. Si bien se observan avances, el tema de seguridad y criminalidad permanecen altos en la agenda la revisar los delitos de mayor impacto. La tasa de hurto a vehículos (Gráfica 1) ha presentado una leve disminución tendencial desde 2011 pasando de 80 vehículos /100.000 habitantes a cerca de 60 vehículos por cada 100.000 habitantes. No obstante, esta sigue siendo la más alta en comparación las otras tres ciudades más grandes del país.

La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (Gráfica 2) muestra una tendencia a la baja que ha sido consistente en los últimos 20 años y que en

### Gráfica 01

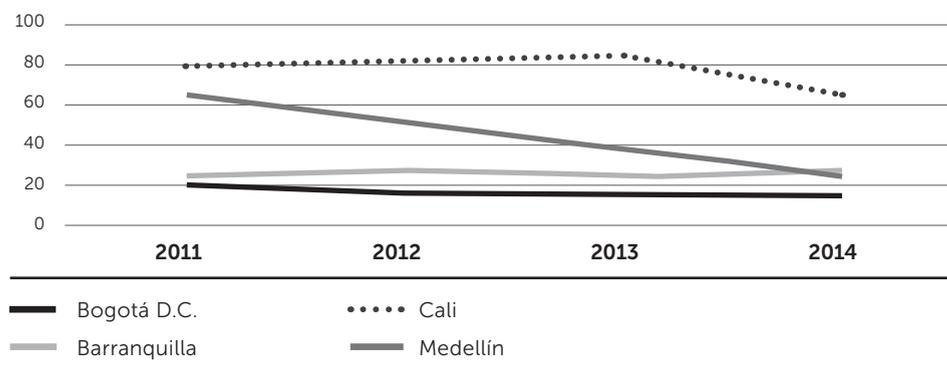
Tasa de hurto de vehículos por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

## Gráfica 02

Tasa de Homicidios por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



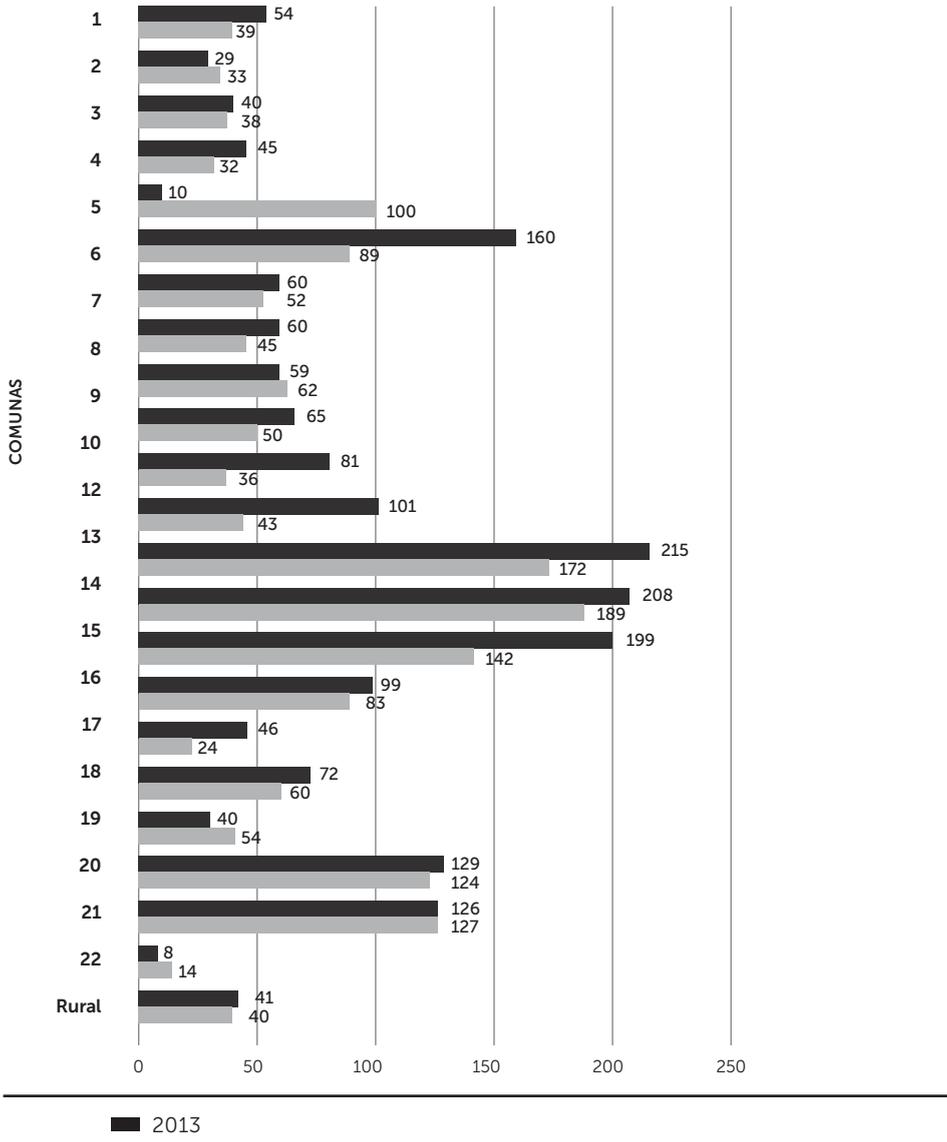
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

2014 se ubicaba cerca a un nivel de 60 homicidios por 100.000 habitantes, lo cual, a pesar de la caída, nos pone aún en el foco, al ser una de las veinte ciudades con la tasa más alta de homicidios en el mundo y la más alta entre las grandes capitales del país. Si bien Cali ha sido innovadora en las décadas anteriores en el manejo de los temas de criminalidad, es necesario que el aparato administrativo le dé mayor capacidad y dientes al proceso y separe el tema de seguridad de otros temas gubernamentales. Este es quizás uno de los elementos más urgentes –en el que insistimos desde el equipo de investigación en su momento– que requería la ciudad para actualizar su estructura administrativa en pos de mejoramientos en la calidad de vida en Santiago de Cali, darle institucionalidad independiente al tema de seguridad en la nueva estructura.

Al analizar los datos al nivel descentralizado en el municipio (Gráfica 3), las comunas que presentaron mayor concentración de homicidios entre 2013 y 2014 fueron la 13, 14 y 15, ubicadas en la zona oriental de la ciudad. Las tasas de criminalidad de estas comunas se ubican entre 128 a 188 homicidios por 100.000 habitantes según el Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad. Estas cifras son muy elevadas si se comparan con

### Gráfica 03

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes comunas de Santiago de Cali 2013-2014



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Observatorio Social.

las del nivel nacional y aún más en referencia con las del nivel internacional. La disparidad en las tasas por comuna da señales claras de cómo se deberían distribuir en el territorio las capacidades y recursos a nivel municipal con el fin de mejorar la presencia y respuesta estatal para responder a una dinámica compleja y multicausal.

Este problema se evidencia más cuando se identifica que las poblaciones involucradas y afectadas por la violencia urbana se encuentran en zonas vulnerables de la ciudad y responden mayoritariamente a población joven. Cerca del 50% de las víctimas de homicidios se ubica entre los 18 y los 25 años, y a su vez, la mayor parte de los homicidas se ubican en dicho grupo etario. Estas cifras no solo identifican aspectos geográficos y poblacionales de la violencia y la inseguridad en Cali, sino que reflejan la necesidad de priorizar toda la capacidad institucional hacia el mejoramiento de las condiciones sociales en el Oriente y la ladera de la ciudad y a la atención de población joven.

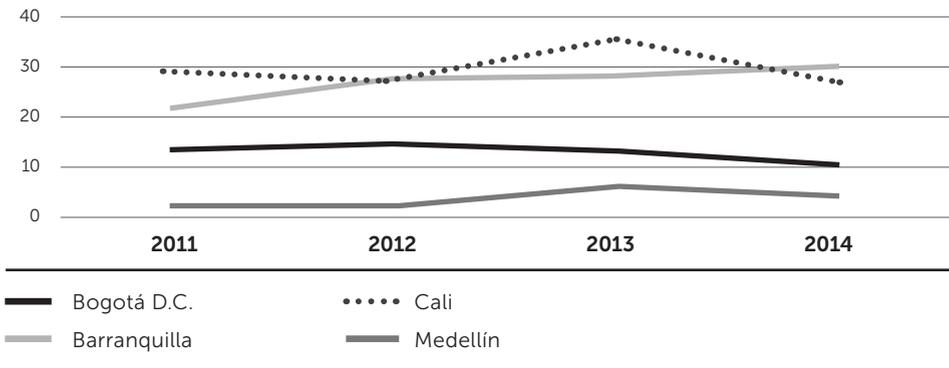
En lo relacionado con otros delitos, las tasas de violencia sexual (Gráfica 4) y de lesiones personales (Gráfica 5) por cada 100000 habitantes también han decrecido a partir de 2013, ubicándose, en 2014, en tasas de 29 casos/100.000 habitantes y 248 casos/100.000 habitantes, respectivamente. Aunque mantienen niveles similares a otras ciudades como Bogotá, Medellín y Barranquilla, los altos niveles de violencia sexual y lesiones personales reflejan la necesidad de fortalecer el aparato administrativo para atender estos delitos, crear una estructura y capacidad para estimular nuevos mecanismos de resolución de conflictos y propiciar la atención integral a familias y a grupos vulnerables a estos comportamientos, como mujeres y ancianos.

Por su parte, la tasa de hurto de celulares (Gráfica 6) evidencia que, al igual que todos los indicadores anteriores, los niveles más altos del país llega a cerca de 130 casos/100.000 habitantes en 2014. El robo de celulares se ha convertido en uno de los delitos que más afecta la seguridad de caleños y caleñas. La magnitud de estos delitos, y sus tendencias en el tiempo, refuerzan la importancia de ajustar un andamiaje organizacional que facilite la interacción institucional y la articulación de las políticas públicas sectoriales para enfrentar de forma integral y transversal un fenómeno complejo y multicausal, la inseguridad, que requiere coordinación institucional y recursos en el nivel local.

En contraste con los análisis anteriores que se basan en medidas objetivas, Guzmán (2016) presenta un análisis de percepción de seguridad para Cali con

### Gráfica 04

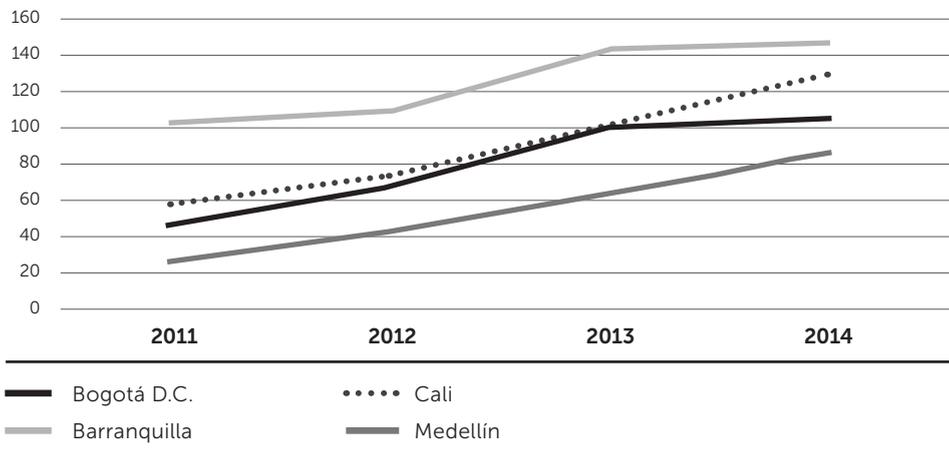
Tasa violencia sexual por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

### Gráfica 05

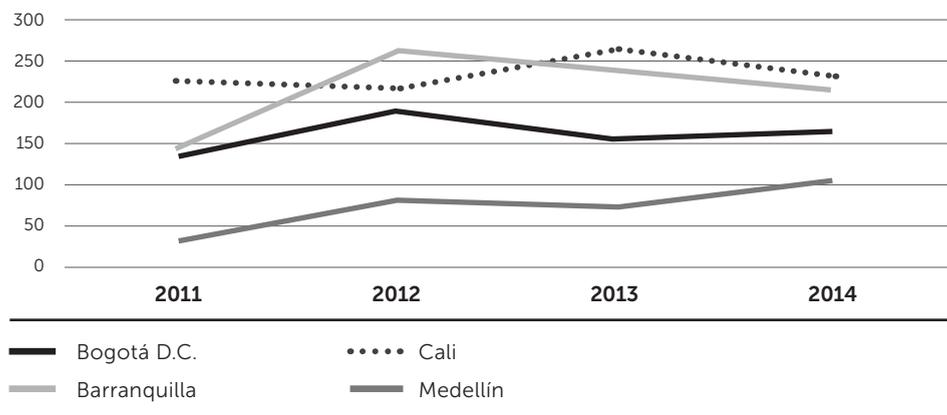
Tasa Lesiones Personales por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

## Gráfica 06

Tasa de hurto de celulares por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2015



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

base en cifras del proyecto Cali Cómo Vamos. Entre sus principales análisis se destaca que la serie de tiempo de percepción de seguridad en el barrio es mucho mayor que la serie de percepción para la ciudad. De nuestro análisis de los datos presentados por Guzmán (2016) sobre percepción de seguridad, pareciese que las fluctuaciones en la percepción global de seguridad de la ciudad se forman desde el barrio, lugar de mayor interacción y llegada y salida de los habitantes. Dichos datos reflejan que la percepción de ambos niveles tiene la misma trayectoria durante el periodo de tiempo analizado 2006-2014. Esto también es indicativo de que los hechos de percepción a nivel global tienen resonancia en lo local, por lo cual, en este punto, se mezclan factores de presencia de fuerzas de seguridad a nivel barrial, pero también efectos de comunicación a nivel de ciudad.

Guzmán (2016) también desagrega la percepción de seguridad por género y estrato. Entre 2006 y 2014, los datos muestran que la tasa de percepción de seguridad es mayor para los hombres que las mujeres, tanto a nivel del barrio como de la ciudad. Mientras los datos por estratificación socioeconómica seña-

lan que para el caso de percepción del barrio, los estratos 6 y 5 presentan mejores percepciones de seguridad que los estratos 4 y 3, los cuales a su vez muestran mayores niveles que los estratos 1 y 2. No obstante, de forma llamativa, para todos los seis estratos se aprecia una reducción en las percepciones de seguridad en el año 2014. Estos datos indican mejoras en percepción, generalizadas pero dispares a nivel territorial.

La revisión de los indicadores anteriores en el tema de seguridad y convivencia para Cali refleja la prioridad del tema dentro de la agenda y, por lo tanto, dentro de la estructura. Como tal, las universidades participantes resaltaron en los diferentes espacios y documentos de acompañamiento técnico la necesidad de desarrollar una capacidad institucional en seguridad orientada a formular e implementar políticas públicas basadas en evidencia que permitan al aparato administrativo llegar de forma efectiva a ciudadanos y grupos mayormente afectados por problemas de seguridad. Esto requería la constitución de una organización independiente y de enfoque técnico especializada en seguridad ciudadana. Adicionalmente, se resaltó la necesidad de diseñar un andamiaje transversal con una mirada integral de estos fenómenos para mejorar la adherencia escolar, el acceso a mecanismos de seguridad y justicia efectivos, y propiciar una presencia directa estatal municipal que garantice los derechos de propiedad y la vida digna para las poblaciones en zonas afectadas por la marginalidad, la violencia y la pobreza.

Frente a esto, la reforma administrativa en el Decreto Extraordinario 0516 de 2016 creó la Secretaría de Seguridad y Justicia a través del Artículo 109, con la función de generar condiciones de gobernabilidad, orden público y desarrollar una política de seguridad ciudadana con acceso a los servicios de justicia. Entre sus funciones, se observa una priorización en el tema de seguimiento a los homicidios de alto impacto por medio del monitoreo y seguimiento de información geo-referenciada (Artículo 113, N° 8, 9, 10). Además, hay un énfasis marcado en el desarrollo de estrategias de prevención, coordinación y realización de consejos de seguridad comunales para la prevención de delitos, así como acciones que rompan con la inserción a redes de delincuencia de la población juvenil. Por consiguiente, se puede evidenciar una correspondencia entre la agenda de los ciudadanos revisada en los datos previos y lo planteado por la reforma.

## Educación

En materia de educación, es evidente una tendencia creciente en la demanda por servicios educativos públicos en nuestra ciudad en los últimos años. La matrícula en los establecimientos educativos oficiales se ha incrementado al pasar de 52%, en , a 61%, en 2014, según informes del Programa Cali Cómo Vamos (2004; 2014). Esta situación ejemplifica los retos a los que se enfrenta la oferta pública de educación en la ciudad, en materia de construcción de infraestructura que propicie la educación de alta calidad. La mayor demanda también es una oportunidad para constituir una red educativa de primer nivel que brinde a estudiantes mayores oportunidades de empleo y educación a nivel superior.

Las mejoras en calidad en secundaria y primaria, no obstante, aún no se hacen evidentes en una magnitud alta y distan de los resultados en las ciudades más grandes del país. El desempeño en las pruebas SABER 11 refleja que el puntaje global aumentó cerca de cuatro puntos porcentuales pasando de 45,88% a 49,19%. A pesar de dicho crecimiento, nuevamente a nivel comparativo con otras ciudades colombianas de mayor o menor tamaño, los resultados aún reflejan la necesidad de aumentar la calidad de la educación pública a nivel municipal (ver Gráfica 7).

Otro de los aspectos que, de acuerdo con la agenda, requieren atención en la estructura planteada es el acceso a la educación superior. La proporción en cobertura en educación superior para Cali sigue estando muy por debajo de otras ciudades capitales del país (Gráfica 8). El municipio requiere mayor presencia estatal en el territorio con opciones de educación técnica y tecnológica que fortalezcan la oferta del Estado a poblaciones vulnerables con dificultades de enganche en el mercado laboral. El rol de la Institución Universitaria Antonio José Camacho es estratégico para facilitar la oferta en zonas vulnerables de la ciudad con menor oferta de educación superior. Aquí, es importante revisar las experiencias de Medellín con el Instituto Tecnológico Municipal y las sedes tecnológicas de la Universidad Distrital de Bogotá, con el fin de llegar con una oferta relevante y efectiva para dichas poblaciones.

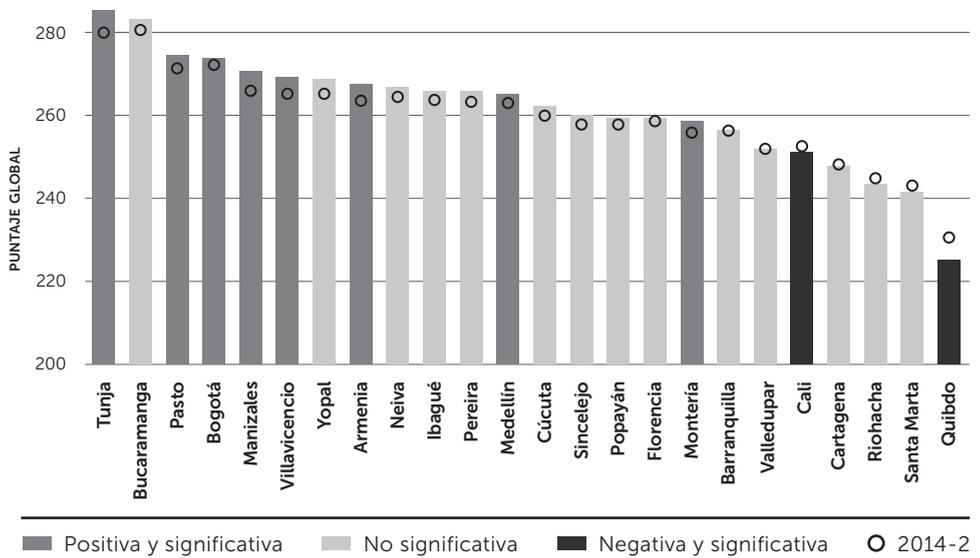
La revisión general de los indicadores previos refleja los potenciales de mejora del municipio en términos del acceso y la calidad de la educación tanto a nivel secundario como superior. La estructura administrativa ajustada a esta nueva

realidad de demandas de calidad puede ayudar a aunar esfuerzos para mejorar los indicadores de desempeño en Pruebas Saber 11 y contar con el equipo técnico y recursos para fortalecer la planta e infraestructura que propicien aumentos en la cobertura de educación en sus diferentes niveles en la ciudad.

En esa línea, el Decreto 0516 de 2016 crea el Sector Educación (Artículo 142), el cual está integrado por la Secretaría de Educación y entidades adscritas como el Instituto Popular de Cultura, la Escuela Nacional del Deporte y la Institución Universitaria Antonio José Camacho. De acuerdo con el Artículo 144 del Decreto, el Sector tiene como objeto el diseño, formulación y ejecución de políticas, programas, proyectos y planes dirigidos a garantizar el acceso, permanencia y calidad de la oferta educativa en el Municipio. Para la Secretaría de Educación se resalta entre sus funciones establecer parámetros de monitoreo

### Gráfica 07

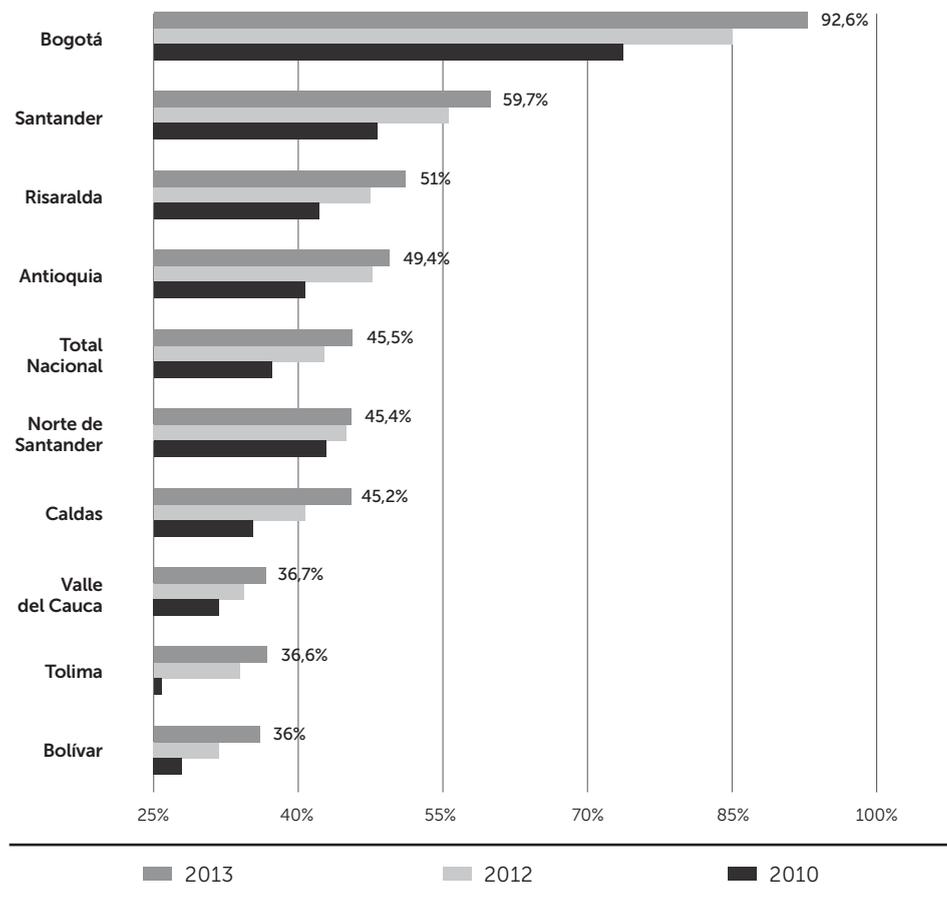
Resultados pruebas Saber 11 principales ciudades Colombia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

## Gráfica 08

Cobertura educación superior principales ciudades del país



Fuente: Cali Cómo Vamos (2014).

y medición de la calidad en educación (Artículo 148 N° 4; Artículo 149 N° 2; Artículo 151 N° 3), como de medición de calidad a los docentes (Artículo 151 N° 12), así como adecuación en infraestructura (Artículo 149 N° 4) y lineamientos para el acceso, permanencia al sistema educativo y detención de

deserción escolar (Artículo 150 N° 2). Así, pues, la reforma tiene en cuenta lineamientos claves esbozados en los análisis prospectivos aunque apuntando a mejorar los niveles de calidad del sector de educativo de la ciudad.

## Niñez y juventud

El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) muestra, con base en proyecciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE), que la población de niños, niñas y adolescentes representa el 28,14% de la población total de la ciudad para el año 2014, de cuyo total el 8,3% se encontraba en situación de trabajo infantil. La población que comprende edades entre 15 a 29 años representaba aproximadamente el 26% de la población total para 2015, según proyecciones del DANE. Estos datos reflejan la importancia de políticas poblacionales que permitan atender las problemáticas que afectan a estos grupos y que requieren transversalidad desde la estructura.

Entre los principales desafíos a enfrentar en esta población se encuentran la tasa de fecundidad en menores de 20 años, que representó el 26% en 2014. Si bien este problema se ha reducido en el tiempo en términos absolutos, pues en 2004 se habían reportado 6.632 casos de embarazo en adolescentes entre 10 y 19 años contra 4.557 casos en 2015, las cifras siguen siendo altas en términos relativos. Esto indica la necesidad de un aparato que apoye las políticas orientadas a la población joven.

La juventud caleña también está afectada por el desempleo juvenil. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida y Empleo realizada por la Alcaldía de Santiago de Cali en 2012, se aprecia que la tasa de desempleo promedio fue de 15%. En los jóvenes entre los rangos de edad de 20 a 24 y 25 a 29 fue mayor, reportando valores alrededor de 27% y 18% respectivamente. Estos valores, comparativamente, también se encuentran entre los más altos del país y reflejan la necesidad de políticas integradas y articuladas hacia estos grupos poblacionales a partir de una estructura que facilite lo que en estudios organizacionales se llama la integración horizontal.

En conclusión, el tema de niñez y juventud pone de relieve aspectos preocupantes como los casos de embarazos a temprana edad, que afectan el desarrollo y libertad de la población juvenil, al igual que la problemática de desempleo

que afecta primordialmente a este segmento poblacional y que puede tener implicaciones para otras áreas de política. A primera vista, tales problemáticas parecen ser del dominio de las secretarías de Salud y de Desarrollo Económico; sin embargo, algunas funciones específicas de la actual reforma administrativa del municipio apuntan al tema de juventud por parte del aparato como un todo. Por ejemplo, el Artículo 107 N° 2 y el Artículo 113 N° 6 del Decreto Extraordinario proponen la coordinación de programas dirigidos a prevenir la vinculación de jóvenes en escenarios de violencia. No obstante, la implementación de la reforma misma implica que la Alcaldía desarrolle una mirada transversal a esta y otras políticas poblacionales. En el caso específico de los jóvenes, se requerirá una estructura articulada entre diferentes entidades que propicie un énfasis marcado en políticas públicas de juventud que permitan escenarios de desarrollo acorde con sus etapas de crecimiento y que propendan por la protección del menor en riesgos de violencia sexual e inclusión de programas de inclusión laboral para la adolescencia.

## Cultura ciudadana

En cuanto a la concepción de valores, cultura ciudadana y fomento democrático, el principal problema identificado está relacionado con la convivencia. El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016), a través de las encuestas llevadas a cabo por el Sistema de Monitoreo y Medición de la Cultura Ciudadana (2013), por la Corporación Visionarios de Colombia (Corpovisionarios), y el Programa Cali Cómo Vamos reveló que la falta de respeto por los demás y la actitud beligerante hacia las leyes han conllevado a un recrudecimiento de la violencia en un contexto histórico permeado por el narcotráfico, las estructuras delincuenciales organizadas, y la violencia como mecanismo de respuesta al conflicto.

Cali se debe reconocer como una ciudad receptora de población y como un espacio multiétnico, rico, diverso y en ebullición. La baja priorización de dichos temas en la agenda de políticas públicas por años facilitó la segregación social, económica y espacial, por lo que es un reto fundamental para el Estado caleño de las próximas décadas ser capaz de construir una ciudad para todos, con acceso igualitario a bienes y servicios públicos de alta calidad que propicien la convivencia y una cultura ciudadana positiva. Una nueva institucionalidad que

genere confianza y credibilidad en un Estado al servicio de todos los caleños y caleñas sin distinción de etnia, género, orientación sexual, origen geográfico, etc.

En general, el tema cultura ciudadana tiene como eje transversal el papel del respeto, aceptación y tolerancia de los ciudadanos hacia sus semejantes. Por ello requiere nuevamente, al igual que varios de los aspectos revisados previamente y expresados así al equipo de la reforma, una andamiaje que facilite la transversalidad. En este aspecto, la reforma administrativa ha presentado en el Artículo 104 del Decreto Extraordinario el papel misional de la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, cuyo fin radica en el diseño de planes, proyectos y programas que reduzcan la violencia, estimulen la resolución pacífica de conflictos y promuevan la importancia de los derechos humanos y fomente una cultura de reconciliación y paz. En este sentido, esta línea temática del desarrollo puede ser ubicada en este eje que plantea la reforma.

## Cultura, deporte y recreación

Los datos de Cali Cómo Vamos indican bajos niveles de satisfacción con la oferta de cultura, deporte y recreación de la ciudad. Según los resultados de Cali Cómo Vamos, para 2009, el porcentaje población que se declaraba satisfecha alcanzaba el 61%, mientras que en 2013 y 2014 alcanzó un valor del 59% y del 42% respectivamente. Los mismos resultados de Cali Cómo Vamos por comunas identifican: insuficiencia de programas culturales y artísticos, inexistencia de espacios para la realización de actividades culturales, carencia de aceptación por el desarrollo de actividades artísticas y falta de insumos y suministros para llevar a cabo actividades culturales. Esos indicadores de percepción indican el estado de dicho tema a nivel municipal y su visibilidad entre los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 (2016) muestra que el Deporte y la Recreación han sido un pilar importante dentro de las quejas que la ciudadanía ha emitido por la falta de acceso y oferta de la misma. Según lo mencionado en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, un problema ha sido la distribución desigual de espacios públicos para el deporte en de la ciudad. Por ejemplo, la comuna 4, que cuenta con 54 mil habitantes, posee 33 unidades recreativas y 2 escenarios deportivos; mientras que la comuna 21, que alcanza los 110 mil habitantes, solo 2 unidades recreativas. La carencia en el acceso a

espacios de esparcimiento, recreación y deporte se ha relacionado con la falta de infraestructura, especialmente, para la población joven y con la existencia de un número reducido de programas orientado a incentivar a la población en general para el desarrollo de prácticas saludables. Finalmente, de acuerdo con los informes citados, el vandalismo y expendio de drogas en zonas destinadas para la recreación afecta el acceso de la población a espacios deportivos.

En este sentido, coincide Rodríguez (2016) en que existen altos niveles de indiferencia frente a la oferta cultural entre los caleños. El autor señala que si bien es difícil tener datos de oferta cultural ya que el concepto de cultura abarca formas y medios poco susceptibles de medición en la práctica (festivales, encuentros callejeros informales), la información disponible acerca de la percepción ciudadana muestra resultados que informan sobre las limitaciones de la oferta cultural. No obstante, Rodríguez (2016) llama la atención sobre otros modos de esparcimiento particulares (no públicos) en nuestra ciudad que no se tienen en cuenta como oferta cultural la salida a parques o al río. De igual forma, se excluye la oferta cultural de bienes que se pueden obtener mediante el consumo masivo de medios televisivos, radiales o de internet. Así, se evidencia que en Cali hay una idea de cultura que se relaciona con lo callejero –como lo han mostrado diferentes trabajos de Renán Silva de la Universidad del Valle que tratan sobre cultura popular– y de carácter de festividad más informal, que deberían ser usados como evidencia para el diseño de políticas públicas en la ciudad y para la formulación de un aparato organizacional que facilite dicho propósito y se articule de forma natural a esos procesos ya existentes.

La reforma administrativa del municipio en 2016 presentó un diseño institucional conformado por una Secretaría de Cultura y otra Secretaría del Deporte y la Recreación. El Decreto Extraordinario define a la Secretaría de Cultura como la encargada de la promoción, difusión e investigación de manifestaciones culturales y artísticas (Artículo 172 N° 1), así como encargada del patrimonio cultural de la ciudad (Artículo 172 N° 2). Esta nueva estructura debería facilitar procesos de promoción de cultura que menos articulados están a la oferta oficial.

Por otro lado, se evidencia que la reforma hace hincapié en el tema de cultura orientada a la articulación de redes de biblioteca y fomento a la lectura. Por ejemplo, el Artículo 173 del Decreto establece un conjunto de funciones para una subsecretaría encargada del patrimonio y bibliotecas de la ciudad en donde

se enfatiza el desarrollo de estrategias para el fomento de lectura y escritura (Artículo 173 N° 13) y fortalecimiento a procesos de alfabetización informacional con uso de las Tecnologías de la información (Artículo 173 N° 16).

Frente al tema del deporte, la reforma crea una Secretaría de Deporte y Recreación cuyo enfoque está dirigido al apoyo de actividades deportivas de corte profesional y a su vez en el fomento de este como medio de recreación para la población. Así pues, el Decreto Extraordinario en su Artículo 181 N°4 pone en evidencia la necesidad de liderar procesos de oferta educativa, recreativa y de educación física en concordancia con las necesidades específicas de la población. En este punto, cabe hacer mención sobre el requerimiento de escenarios deportivos como se establecía previamente en las prioridades del lineamiento, acompañadas de actividades para la población joven, adulta y adulta mayor (Artículo 181 N° 4; Artículo 182 N° 3). Finalmente, la reforma apunta, también, a fijar políticas de fomento, estímulo y bienestar para los deportistas profesionales del Municipio (Artículo 181 N° 7). En términos generales, es posible observar que la reforma le da un espacio a los temas de cultura, recreación y deporte aun cuando los niveles de percepción son bastante bajos en la ciudad.

## Crecimiento y metropolitanización

Algunos aspectos de importancia en la dinámica de la población en Cali subrayan que el municipio viene presentando cambios sustanciales en la tendencia de la composición demográfica y en los procesos de poblamiento y expansión del territorio. Con base en la información censal que presenta Visión Cali 2036, las tasas de crecimiento de la población desde 1951 a 2005 revelan que la ciudad se ha desacelerado y alcanza tasas menores al nivel nacional y departamental. No obstante, la importancia que han tomado las áreas circunvecinas de la ciudad como espacio de conurbación, lo que se podría definir como «la Gran Cali», plasmada en los municipios de Yumbo, Jamundí y Palmira (e incluso Candelaria y Puerto Tejada) revelan que el área metropolitana cobra cada vez mayor importancia relativa en la región y que, como tal, el aparato administrativo debe empezar a perfilarse a la constitución de una pluriestructura metropolitana. De hecho, si bien es claro que Cali sigue siendo el principal centro urbano donde las personas estudian, trabajan y residen, las ciudades y poblaciones del área

juegan un rol cada vez más importante en las dinámicas urbanas, poblacionales y económicas que afectan a la capital vallecaucana. Este es un aspecto clave en la constitución de una nueva estructura.

Otro aspecto fundamental de la dinámica poblacional de Cali que presenta Visión Cali 2036 está en la senda de transición hacia el dividendo demográfico. Este último puede entenderse como un proceso en el cual la esperanza de vida aumenta, las tasas de fecundidad disminuyen, que conlleva a un incremento de la población en edad de trabajar, una mayor inserción de la mujer al mercado laboral, lo que, aunado, se traduce en un incremento del ingreso per cápita, el ahorro y la inversión. Algunos pronósticos de la pirámide poblacional para los años 1993 a 2036 señalan que los grupos más jóvenes presentarán una menor participación, mientras que la población en edad de trabajar tendrá un incremento altamente considerable. Esta oportunidad que brinda el dividendo demográfico debe aprovecharse oportunamente a través de acciones de política que inviertan en el mejoramiento de la educación y la productividad que incremente la acumulación de capital y la gestión del cambio en la ciudad.

En términos generales, el tema de metropolitanización y dinámica poblacional juega un rol de suma importancia para el desarrollo del municipio, puesto que los flujos de migración interregional tienen un impacto sobre muchos frentes del desarrollo, como los mercados laborales, urbanización, movilidad, etc. Así, la expansión geográfica del municipio con ciudades intermedias y municipios cercanos lleva a plantear un paradigma para la planeación que no solo se centre en temas de Planeación Territorial focalizados en el área urbana de Cali, sino que integre lineamientos de política pública dirigidos a concertar problemas del orden municipal y regional con los municipios de conurbación. Estos temas aparecen vinculados al Departamento Administrativo de Planeación Municipal en la reforma administrativa en el Decreto Extraordinario, Artículo 77. Como bien establece el orden misional de esta entidad, Planeación Municipal debería hacer frente a temas de planificación de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, la temática de expansión territorial y conurbación con otros municipios aparecen como de suma relevancia para la entidad; la cuestión es si aún se requiere definir un nuevo andamiaje institucional y organizacional que facilite la constitución del área metropolitana del sur vallecaucano.

## Medio ambiente

En materia medio ambiental y gestión del riesgo, Visión Cali 2036 establece un conjunto de problemas y desafíos de importancia capital para la ciudad. Por un lado, el manejo de residuos sólidos requiere de un tratamiento diferencial que involucre no solo la capacidad institucional para propiciar acciones dirigidas a la promoción de prácticas de reciclaje, sino al fortalecimiento tecnológico y científico que permita atender las externalidades negativas derivadas de la producción de lixiviados y materiales tóxicos y pesados (Visión Cali 2036, 2009, pp. 316-317). La literatura sobre el tema ha ilustrado los efectos perjudiciales de la proliferación de lixiviados en su mayoría compuestos químicos como el cadmio, plomo, mercurio y cobre, cuya descomposición en estado líquido tiene impactos negativos sobre el suelo y las cuencas hídricas (Visión Cali 2036, 2009, p. 317).

Por otro lado, el problema de los residuos sólidos en el municipio requiere dimensionar el tema de los recicladores quienes desempeñan una tarea importante en la separación de los residuos que produce la ciudad, pero que se encuentran bajo condiciones de informalidad laboral y con poco reconocimiento social hacia su importante labor. Este no es un tema menor que presenta correlaciones claras con temas de empleo, pobreza y política social en la ciudad, que reflejan la necesidad de propuestas integrales que desde una estructura administrativa integrada permitan respuestas consistentes a un problema de alto impacto social.

Otro tema de relevancia es los niveles de contaminación atmosférica y auditiva en el municipio. Cali ocupa el tercer puesto, después de Bogotá y Medellín, en términos de Concentración de Partículas Suspendidas (PS) y Material Particulado (PM-10 (micras), PM-2,5 (micras)). Nuestra ciudad reporta valores de PS, PM-10 Y PM-2,5 cerca a los 110, 38 y 22 ug/m<sup>3</sup> respectivamente; mientras Bogotá y Medellín reportan en su orden 130, 70, 30 ug/m<sup>3</sup> y 99, 50, 25 ug/m<sup>3</sup> respectivamente. Los análisis por comunas de Cargas Contaminantes (Toneladas/Años) muestran que los mayores niveles de contaminación se ubican, como es de esperarse, en aquellas comunas con mayor actividad industrial. No obstante, el tamaño del parque automotor ha contribuido notoriamente a la emisión de gases, cuyo crecimiento en los últimos años ha sido sostenido (Visión Cali, 2009, p. 325).

En cuanto a la contaminación acústica, Cali ha presentado niveles excesivos de ruido, incluso, por encima de los permitidos con la normativa internacional que se sitúa en un nivel máximo permitido de 60 decibeles (dB). Los resultados evidenciados por Comunas presentados en Cali Visión 2036 mostraban niveles desde los 70 dB, donde las más afectadas eran, para la época, las comunas 5 y 9 con valores de 81,5 dB 80,7 dB respectivamente.

Otro grave problema medio ambiental de la ciudad de Cali es la contaminación del recurso hídrico y la pérdida de este por desabastecimiento. Cali es una ciudad que posee una amplia ventaja en cuanto a recursos hídricos ya que es bañada por siete ríos como el río Cauca, Cañaveralejo, Meléndez, Lili, Cali, Aguacatal y Pance. A pesar de ello, algunos indicadores sobre uso del recurso hídrico evidencian un mal manejo del agua. Cerca del 40% del agua no contabilizada se pierde en de la red de distribución: esto es, mal estado del alcantarillado o deficiencia en el mantenimiento y complejizan los graves problemas de contaminación de nuestras fuentes hídricas. Esto pone de plano el tema del agua como un asunto prioritario para la ciudad y su agenda de políticas públicas.

Gandini (2016), usando los datos de la encuesta Cali Cómo Vamos, también se enfoca en los principales retos medioambientales subrayados en Cali Visión 2036. Resalta, en particular, los niveles de contaminación atmosférica presentes en la ciudad, donde el sector transporte aporta aproximadamente el 70% de gases de efecto invernadero. De igual manera, el autor destaca en su análisis la necesidad por descontaminar las principales vertientes hídricas de la ciudad y la protección de sus nacimientos de la deforestación como claves para la conservación y la protección del agua en una ciudad con enormes potenciales de provisión de este recurso natural.

En términos de percepción ciudadana, Gandini (2016) señala que la ciudadanía se encuentra insatisfecha con la gestión ambiental llevada a cabo por el municipio, donde el principal interés de la población en términos de impacto medio ambiental es la congestión vehicular. En cambio, resalta que los temas de menor priorización que considera la ciudad en cuanto a gestión por el medio ambiente radican en arborización, reciclaje y contaminación visual. Esto último es preocupante ya que la ciudad de Cali atraviesa por un déficit de árboles, pues el estándar internacional establece un árbol por cada tres habitantes, mientras que en el municipio se cuenta con tan solo un árbol por cada ocho habitantes.

En conclusión, en materia medio ambiental, Cali tiene desafíos relacionados con el manejo en residuos sólidos y sus impactos contaminantes sobre los recursos hídricos del municipio, al igual que el desabastecimiento en sus fuentes naturales de agua por causa de la contaminación y la contaminación auditiva y atmosférica, especialmente debido al crecimiento del parque automotor. La nueva estructura propuesta recoge varios de estos temas de forma efectiva para ser articulados dentro de la estructura administrativa ambiental de la ciudad e incluso conecta con temas de relevancia actual como el cambio climático.

El nuevo diseño de reforma en el Artículo 225 del Decreto Extraordinario establece como objeto del Sector Ambiente, el cual, a su vez, conforma el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA), la formulación de políticas, programas y proyectos que conduzcan a la planeación, gestión, ordenamiento y control del medio ambiente. De acuerdo con las funciones presentadas, este sector incluye funciones que reflejan los problemas de prioridad señalados y otros en materia de cambio climático y promoción de tecnologías limpias que, si bien no aparecen altos en la agenda ciudadana, son relevantes. Por ejemplo, los numerales 15 y 18 del Artículo 229 y Artículo 230 Numeral 9 establecen la promoción y gestión del conocimiento para la reducción de las amenazas y riesgos asociados con el fenómeno del cambio climático, así como el fortalecimiento de políticas para la sustitución de economías basadas en carbono por el uso eficiente de energías limpias. En tanto el Artículo 230, Numerales 4 y 5, se refiere al seguimiento en las emisiones contaminantes al aire, excesos de ruidos que permitan conocer el desarrollo de estos problemas. Finalmente, el Artículo 231 Numerales 2,5 y 8, apunta a la ejecución de políticas para la conservación y rehabilitación de los recursos hídricos, aunado al hecho de fortalecer la presencia de parques naturales para la renovación de fuentes de agua para la ciudad. La estructura planteada recogió, entonces, varios de los aspectos clave mencionados en la revisión de lineamientos estratégicos y agenda ciudadana.

## Desarrollo económico

Visión Cali 2036 (2009) destaca el desarrollo económico de la región basado en el emprendimiento, la vocación exportadora y la productividad. Al comparar las cifras del crecimiento del Producto Interno Bruto del Valle del Cauca y Cali

con regiones como Antioquia y Bogotá durante 1990-2007 se observan tasas superiores en el departamento y la ciudad frente a los registrados por Bogotá y Medellín en el mismo periodo y superior también al promedio nacional para los años 2005-2007.

Por otro lado, los indicadores socioeconómicos evidencian avances en materia social. Por ejemplo, el Índice de Calidad de Vida (ICV) de la ciudad y el departamento reportaron valores de 95,15 y 83,0 durante el periodo 2005-2010 superiores al 78,8 de la media nacional para este mismo. Así mismo, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) fue menor en comparación con el promedio nacional (25,8%) al reportar valores para la ciudad de 11% y el departamento de 16% respectivamente (Visión Cali 2036, 2009).

En cuanto a la productividad laboral, los datos evidencian que Cali y el Valle del Cauca han estado ubicados levemente por encima que el promedio nacional durante el período 2000 y 2003, aunque la brecha ha ido reduciéndose en el tiempo. Asimismo, el informe establece que la región es una de las que mejor remunera a sus empleados de acuerdo con la productividad. En cuanto a participación laboral, las series históricas de las tasas de desempleo entre 1996-2008, aunque aparecen como altas en el concierto nacional, presentan una tendencia a la baja desde el año 2000 para Cali y el Valle del Cauca.

De acuerdo con Visión Cali 2036, el modelo exportador del Valle del Cauca experimentó un cambio importante en su dinámica de exportación favoreciendo sectores en crecimiento en la oferta exportadora a nivel internacional. Esto significó una recomposición de la intensidad tecnológica de la industria regional orientada también hacia las manufacturas, especialmente, en sectores farmacéuticos, productos de aseo y llantas, en lugar de solo productos como el azúcar. Esta transición de la canasta exportadora ha conllevado a que el Valle de Cauca se ubique en la categoría de «regiones diversificadas de clase mundial» (Visión Cali 2036, 2009). Sin embargo, su nivel de exportación per cápita sigue siendo bajo y la diversificación en intensidad tecnológica sigue siendo intensivo en recursos naturales (Visión Cali 2036, 2009). Por ejemplo, las exportaciones manufactureras por intensidad tecnológica reportaron para el Valle del Cauca una menor posición que con relación a Bogotá y Antioquia. Mientras las dos últimas regiones ampliaron sus componentes en Tecnología Media y Alta, la región mantiene un peso importante de tecnología basada en Recursos Naturales (Visión Cali 2036, 2009).

Sin embargo, el proceso de apertura adoptado ha producido cambios de gran significancia con claros desafíos por superar en la agenda, por ejemplo cambios en el grado de diversificación orientada a productos de mayor valor agregado sustentados en las manufacturas. Si bien han ganado importancia, sigue siendo baja la profundización de la intensificación tecnológica en estos sectores. En efecto, la balanza comercial deficitaria del Valle de Cauca requiere de un mayor flujo de exportaciones que supere el umbral deficitario en que se encuentra la región (Visión Cali 2036, 2009). Para ello, se necesita la explotación de excedentes con lo cual deben profundizarse las alianzas comerciales con el Asia-Pacífico en la urgencia de captar mayores mercados transnacionales. Estos elementos reflejan la necesidad de que la ciudad actualice su aparato administrativo para generar instancias y espacios de apoyo al desarrollo empresarial, el emprendimiento, la diversificación de mercados, la atracción de flujos de inversión y el desarrollo tecnológico desde lo público.

En lo relacionado con competitividad y atracción de inversión, Visión Cali 2036 (2009) indicaba un desempeño relativamente positivo en atracción de inversión extranjera directa (IED) en el ámbito nacional. En años recientes, la salida de multinacionales y su establecimiento en otras regiones del país u otros países han afectado la competitividad de la ciudad. Las cifras de la última década muestran una tendencia a la baja en términos relativos a nivel nacional. No obstante, es evidente la recuperación en los últimos dos años. De hecho, la salida de multinacionales se ha visto balanceada por la proyección de empresas vallecaucanas a nivel internacional como Colombina, Carvajal, Tecnoquímicas, Fanalca, Aldor, entre otras que se han insertado en mercados externos de forma exitosa, consolidando a Cali como una ciudad con vocación exportadora.

Debido a que la visión de desarrollo económico en Cali y el Valle está plasmada en la expansión de la empresa privada como promotora de riqueza y prosperidad, Visión Cali 2036 subraya algunos problemas y desafíos para que en el año 2036 la ciudad y la región se perfilen como una fuente de innovación y ejemplo de competitividad. De acuerdo con dicho informe prospectivo, las empresas requieren mejorar problemas de desechos y manejo ambiental, así como la adopción de tecnologías verdes acordes con el cuidado de la tierra y los ríos en relación con el impacto que generan los desechos industriales (Visión Cali 2036, 2009). La ciudad también debe hacer saltos importantes en cuanto a conectividad y procesos de digitalización en la que se mejore el acceso de

información y se reduzcan los costos de transacción. Por ejemplo, en el *ranking* de ciudades digitales para América Latina del año 2009, Cali no quedó dentro de las 25 primeras posiciones. Sao Paulo ocupó el primer lugar, mientras que Bogotá y Medellín se ubicaron respectivamente en la posición 8 y 14. Estos elementos hablan de la necesidad de una instancia que se encargue de articular una mirada global de desarrollo económico en la ciudad.

Como es persistente en las encuestas de percepción y calidad de vida de los ciudadanos, el tema de empleo en la ciudad constituye uno de los principales asuntos por el que la ciudadanía muestra mayor interés. Alonso y Bonilla (2016) subrayan la necesidad de fortalecer este frente, ya que en la medida en que la población incrementa sus ingresos, puede haber mayor expansión de la demanda y, por ende, del mercado y de la economía de la ciudad. Por ello la necesidad de establecer un mejor ambiente de negocios para el emprendimiento, creación y consolidación de nuevas empresas que generen más empleo.

De acuerdo con Alonso y Bonilla (2016) Cali ocupó en 2007 la cuarta posición entre 13 ciudades nacionales en la facilidad de hacer negocios en el *ranking Doing Business* del Banco Mundial. Mientras tanto, en 2009, ocupó la posición 20 entre 21 ciudades, posición de bajo perfil que mantuvo para los años 2010, 2012 y 2013. No obstante, el reporte *Doing Business* en Colombia (2013) resalta algunos avances importantes del municipio en la consolidación del fortalecimiento empresarial. Por ejemplo, se resalta que la ciudad suprimió requisitos como el pago de estampillas y la facilidad en la adquisición de formularios para la inscripción de empresas en la Cámara de Comercio. Por otro lado, presentó un mejoramiento en los permisos de construcción al abolir ciertos requisitos en la obtención de paz y salvos en pagos de impuestos, lo cual conllevó a suprimir los trámites del orden de 1 a 3, aproximadamente, para los empresarios. En este sentido, en trabajo mancomunado con la Curaduría, la Alcaldía, la Secretaría de Planeación y la Cámara de Comercio, se logró reducir los tiempos para la expedición de licencias y certificados de construcción de 60 a 15 días (*Doing Business* en Colombia, 2013, p. 4). Lo anterior, pone de relieve la necesidad de generar instancias públicas que se encarguen de estimular el ambiente de negocios que promueva la creación de empresas y la generación de puestos de trabajo.

En conclusión, y tal como fue indicado en el acompañamiento de las universidades al equipo de reforma de la Alcaldía, las prioridades en materia

económica, de acuerdo con los estudios prospectivos previos de la ciudad, podrían enfocarse en crear una instancia de desarrollo económico encargada de impulsar la productividad de empresas locales y la orientación exportadora de las mismas y facilitando un ecosistema de negocios positivo. La atracción de inversión y la facilitación de oportunidades para el emprendimiento, la innovación y la internacionalización establecen prioridades para la estructura administrativa de una de las ciudades en Latinoamérica con mayor población y cercanía a un puerto sobre el Pacífico.

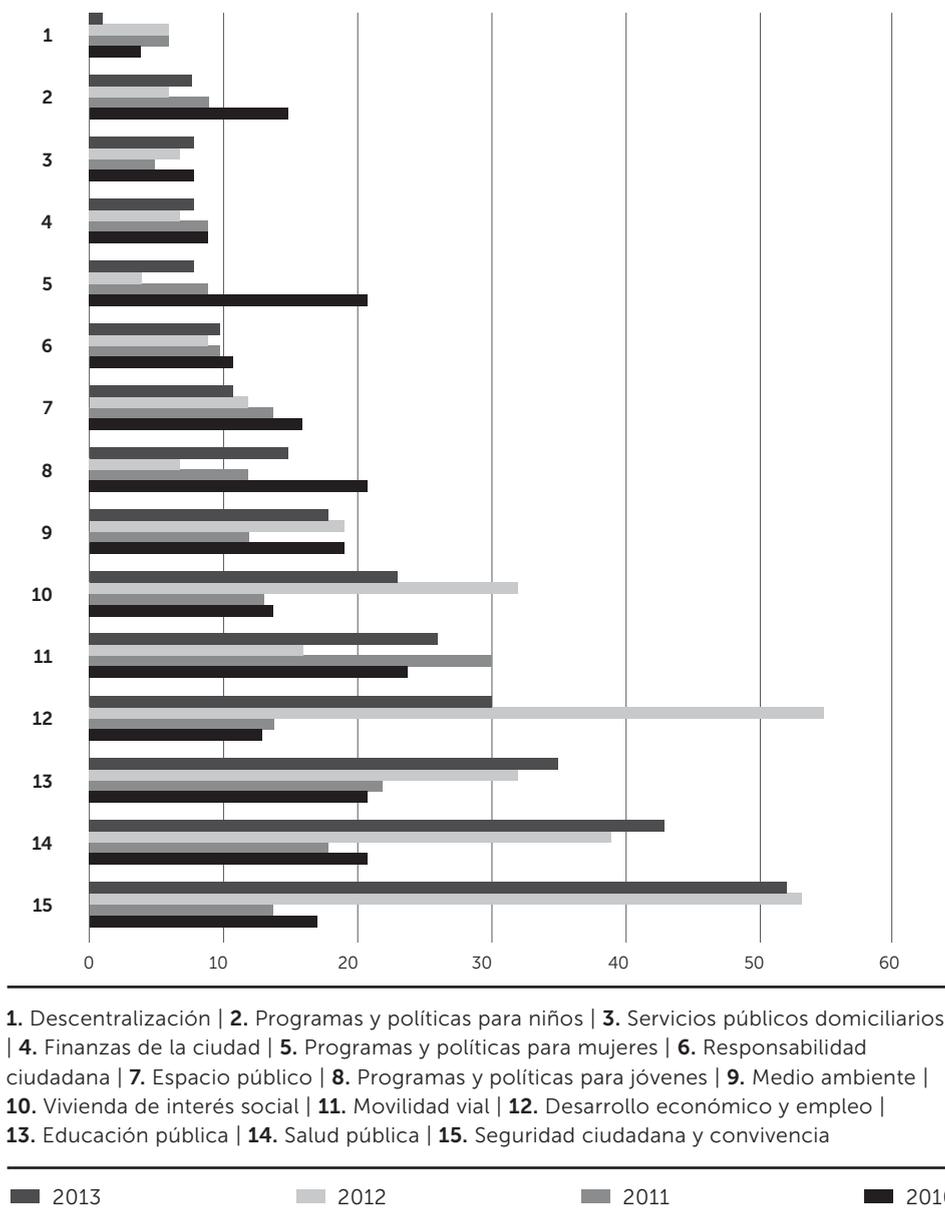
Con respecto a la reforma administrativa, son importantes los pasos tomados. La reforma creó dos entidades de carácter económico: la Secretaría de Desarrollo Económico (Artículo 158) y la Secretaría de Turismo (Artículo 162). Según las funciones esbozadas en el Decreto para la Secretaría de Desarrollo Económico, esta agencia se encargará de articular las diferentes políticas en aspectos claves del desarrollo económico de la ciudad tales como la competitividad, la productividad, la ciencia y la innovación. Igualmente, establece fortalecer el rol del emprendimiento y apoyo a Mipymes y grandes empresas; generación y fortalecimiento de mercados laborales y empleo formal, emprendimiento y orientación exportadora. Sin embargo, parece aun necesario aclarar el rol de dicha entidad en el fortalecimiento del sector exportador pues no se evidencia de forma clara en la reforma aprobada. Por otro lado, la reforma crea una Secretaría de Turismo, orientada a la promoción de políticas públicas que impulsen la diversificación de la oferta de servicios turísticos en la ciudad y la región. En este sentido, el Artículo 164, que resalta las funciones de la Secretaría de Turismo, perfila la actividad turística como el eje de desarrollo del sector externo, lo cual es una visión incompleta del eje exportador de la ciudad y la región.

## **Prioridades desde la ciudadanía**

A continuación revisamos los datos provenientes de Cali Cómo Vamos para los últimos años, donde se ranquean los principales temas que la ciudadanía percibe como claves para la administración pública y la agenda de políticas públicas. Dado que las preguntas han cambiado su estructura en los últimos años, presentamos primero los datos para 2010 a 2013 y luego para 2014 y 2015.

## Gráfica 09

Retos que la administración debe trabajar según la percepción ciudadana



1. Descentralización | 2. Programas y políticas para niños | 3. Servicios públicos domiciliarios | 4. Finanzas de la ciudad | 5. Programas y políticas para mujeres | 6. Responsabilidad ciudadana | 7. Espacio público | 8. Programas y políticas para jóvenes | 9. Medio ambiente | 10. Vivienda de interés social | 11. Movilidad vial | 12. Desarrollo económico y empleo | 13. Educación pública | 14. Salud pública | 15. Seguridad ciudadana y convivencia

■ 2013      ■ 2012      ■ 2011      ■ 2010

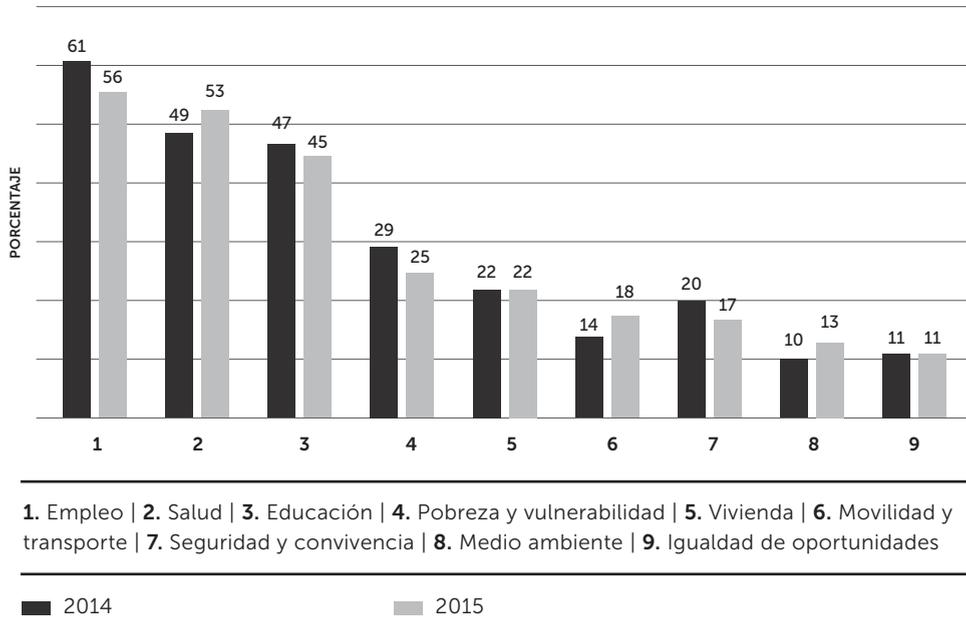
Fuente: Cali Cómo Vamos (2004-2014).

Una revisión de los resultados de la Encuesta de Cali Cómo Vamos para el periodo 2010-2013 (Gráfico 9) muestra la evolución de los principales temas en la percepción de los caleños que deben incluirse en la agenda de políticas públicas. Se observa a partir de 2011 un cambio en los temas principales, cuando empiezan a adquirir mayor relevancia el desarrollo económico, educación, salud y surge con fuerza el tema de seguridad ciudadana y convivencia como el principal –y consistente– tema prioritario en el imaginario de los habitantes de Santiago de Cali.

Para 2014 y 2015 (Gráfico 10) se observa un ascenso importante en la agenda ciudadana de temas relacionados con empleo, salud y educación y un descenso en temas usualmente frecuentes en la opinión pública caleña como

### Gráfica 10

Percepción ciudadana sobre temas prioritarios en la gestión pública. 2014-2015



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

la movilidad y el transporte, y la seguridad y convivencia. Este fenómeno de cambio puede responder a las nuevas agendas que aparecen en la ciudad a partir de mejoramientos en la infraestructura y seguridad de los últimos años y traen nuevos temas de atención entre los ciudadanos, pero también a las diferentes agendas y enfoques propuestos por los gobiernos locales en los últimos años.

A partir de la revisión de los datos de Cali Cómo Vamos, las percepciones de los caleños acerca de los temas prioritarios reflejan la necesidad de reforzar en la estructura administrativa, particularmente, en primera instancia, en las áreas de desarrollo económico y bienestar social –con especial énfasis en empleo y generación de ingresos e igualdad de oportunidades–; el sector salud, especialmente, en materia de atención básica y prevención; el aparato relacionado con la educación en los aspectos señalados en la sección anterior –infraestructura, acceso y calidad–, vivienda, movilidad y transporte, así como seguridad y convivencia; y, finalmente, medio ambiente.

## **A modo de conclusión. Lo propuesto por la reforma y algunos lineamientos generales para la implementación**

Esta sección del capítulo presenta, a modo comparativo, cómo cada una de esas dimensiones está reflejada en las propuestas de reforma adoptada por la Alcaldía de Cali recientemente. Esta reflexión se hace en aras de identificar los problemas de la ciudad en cada frente del desarrollo a largo plazo. Asimismo, dar líneas para la implementación e ilustrar cómo el proceso de reforma administrativa ha logrado moldear un diseño administrativo que obedezca a lineamientos estratégicos para responder a las necesidades que demanda una ciudad que, en más de veinte años, no llevaba a cabo un proceso de modernización de su estructura.

### **Desarrollo económico**

La actual reforma administrativa contempla la creación de una Secretaría de Desarrollo Económico, en el Artículo 156, que tiene a cargo liderar la política de desarrollo económico de la ciudad, con el fin de articular actores del sector

público y privado que fomenten la competitividad, productividad, tecnología, innovación, la promoción de la ciudad, atracción de la inversión, sostenibilidad urbana y el fortalecimiento de sectores económicos. Todo ello está destinado a cerrar las brechas de ingreso de la población y en el mejoramiento de la calidad de vida. La creación de esta nueva entidad representa una respuesta a esos temas que han estado en la agenda pública –como se ha plasmado en las secciones previas–. En ese sentido, es evidente que el equipo de la reforma tomó en consideración la necesidad de fortalecer el aparato de competitividad y desarrollo económico de la ciudad a partir de la nueva estructura propuestas. El Artículo 159 del Decreto Extraordinario de Reforma establece las funciones a cargo de la nueva entidad, las cuales toman en cuenta en gran medida los principales lineamientos estratégicos esbozados anteriormente. Por ejemplo, entre las funciones se puede destacar:

- La definición de lineamientos para la competitividad, la productividad, innovación y tecnología, con énfasis en sectores estratégicos.
- Fortalecimiento al emprendimiento en Mipymes y grandes empresas.
- Establecer estrategias para la formalización de pequeñas y medianas empresas.
- El liderazgo en estrategias a fomentar la actividad exportadora y promoción internacional de la ciudad.

Siguiendo esta misma línea, la Reforma, a través del Artículo 162, crea la Secretaría de Turismo, la cual tiene a cargo la creación de proyectos, programas y estrategias concernientes a impulsar el desarrollo productivo y comercial del turismo. Según el Artículo 165 del Decreto, que fija las funciones de la dependencia, puede verse principalmente a:

- Concertar estrategias y mecanismos que fortalezcan la actividad turística en apoyo con sectores conexos al mismo con el fin de internacionalizar la ciudad.
- Producir medidas dirigidas a establecer portafolios de productos turísticos en conjunto con actores del sector en aras de incluir la población.

En conclusión, la reforma apunta, en buena medida, por medio de sus instancias, a fortalecer el aparato para enfrentar los desafíos que tiene la administración en materia económica; aunque, en materia comercial, para el proceso de

implementación, la administración debe propiciar a las nuevas instancias la posibilidad de jugar un rol de facilitador y mediador para la diversificación de la canasta exportadora, la productividad y la competitividad de la ciudad, pero también, a nivel micro, para crear un ecosistema adecuado para el emprendimiento y la internalización de las empresas caleñas de diferentes tamaños.

## Desarrollo humano y social

La reforma contempla, por medio del Artículo 122, la creación del sector de Bienestar Social, con dependencias como la Subsecretaría de Poblaciones y Etnias, la Subsecretaría de Atención Integral a Víctimas, la Subsecretaría de Equidad de Género y la Subsecretaría de la Primera Infancia. Los temas de priorización alrededor del desarrollo humano revisados previamente tales como la inserción laboral de la población juvenil, la prevención y cuidado de la primera infancia son tomados de forma efectiva por la reforma.

En general, en lo relacionado con Desarrollo Humano y Social, la reforma tiene en cuenta las problemáticas y lineamientos prospectivos que conciernen al tema de bienestar social, mediante la consolidación de nuevas entidades que se enfocan, especialmente, en atención a primera infancia e inserción de grupos juveniles en actividades laborales, tal como se mencionó en las líneas prospectivas previamente. Sin embargo, la implementación se debe ampliar a temas de creación de oportunidades y políticas poblaciones, así como conectar con las acciones orientadas al posconflicto.

## Crecimiento y metropolización

La reforma administrativa presenta una Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación, y deja el tema ambiental en otras dependencias. El Artículo 184 del Decreto crea el sector administrativo de desarrollo territorial y participación ciudadana, que mediante del Artículo 189 estructura la sub-secretaría de Promoción y Fortalecimiento y la Promoción, la sub-secretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades Urbano y Rural y los Centros de Administración Local Integrada (C.A.L.I.). De acuerdo con las funciones esbozadas en el decreto para cada una de las sub-secretarías creadas –y mencionadas previamente– no

parece haber una línea hacia la conformación de una estructura metropolitana y el enfoque se centra en temas de intervención en el territorio. Por ejemplo, el Decreto Extraordinario entre las funciones de la subsecretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades Urbano y Rural está:

- Elaborar metodologías de intervención territorial que conduzcan a la reducción de la pobreza y la inequidad, forjando la construcción de un tejido social.
- Concertar con los organismos la focalización, sincronización y articulación de las intervenciones en el territorio.

En otras palabras, los procesos de crecimiento en el sur del Valle del Cauca avanzan hacia la conurbación, pero los principales elementos de la reforma no evidencian una línea clara de integración y colaboración metropolitana con los municipios circundantes. Lo contemplado en la reforma apunta a concebir el territorio desde la intervención del gobierno para subsanar temas de pobreza y exclusión por medio de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación. Sin embargo, el avance en expansión físico del territorio que conlleva a hacer de Cali una ciudad-región si requiere llevar a cabo políticas de planificación territorial desde instancias como el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de forma transversal desde las diferentes secretarías. La implementación de la reforma podría enfocarse en definir las bases de una arquitectura institucional y organizacional que facilite la creación del área metropolitana del sur del Valle del Cauca.

## Movilidad y espacio público

En general, el enfoque prospectivo de esta línea considera temas como el crecimiento del parque automotor, la creación de formas alternativas de transporte, la ampliación de la oferta de zonas verdes y la efectividad en la prestación del alumbrado público. La reforma plantea diferentes agencias encargadas de los temas de espacio público, movilidad y renovación urbana. En primer lugar, la Secretaría de Movilidad –creada en el Artículo 194– tendrá como misión garantizar la planeación, ordenamiento y desarrollo armónico y sostenible del tránsito y transporte en sus diversas modalidades. En segundo lugar, la Secretaría de Infraestructura (Artículo 195), encargada del diseño y desarrollo

físico de proyectos de construcción de infraestructura, relacionados con la construcción de vías, deprimidos viales, puentes y mantenimiento de la malla vial del municipio. Sopesando los objetivos propuestos entre los lineamientos prospectivos de Visión Cali 2036 (2009), Cali Cómo Vamos y Rodríguez (2016) y el decreto de reforma, hay una ligera discrepancia en los objetivos de política pública. En el primero, hay visión del espacio público pensado en términos de movilidad del ciudadano, mientras los decretos hacen énfasis en la infraestructura de movilidad de automóviles. En otras palabras, la movilidad va pensada en términos del déficit espacial que no solo tiene que ver con la movilidad vial de automóviles, vehículos de carga, entre otros. Es decir, por un lado hay una política hacia el tema de infraestructura vial que está latente en los estudios prospectivos y en la reforma, pero no conecta con la idea de una ciudad para el peatón con espacio público e inteligencia de transporte y movilidad que desestime el uso del auto particular. Por consiguiente, como línea para la implementación de la secretaría y la transversalización de objetivos, podrá establecerse una visión conjunta del concepto de movilidad en correlación con el diseño urbanístico que no solo tome en cuenta la malla vial de la ciudad para el parque automotor.

## Medio ambiente

La actual reforma administrativa crea en el Artículo 223 del Decreto el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible con el DAGMA a la cabeza conformada por la Subdirección de Gestión de Calidad Ambiental, Subdirección de Gestión Integral de Ecosistemas y Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA) y la Unidad de Apoyo a la Gestión (Artículo 228). Entre las principales funciones, que llevan una concordancia con los aspectos subrayados en los lineamientos estratégicos, se pueden destacar:

- Ejecutar los programas y políticas medio ambientales para el municipio sean del orden nacional, regional o municipal definido según los órganos competentes.
- Formular el Plan de Gestión del Municipio en trabajo coordinado con otras autoridades ambientales.

- Hacer acompañamiento y asesorar en el componente ambiental el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial y cualquier otro tipo de herramienta de planificación de la ciudad.
- Promover la realización de estudios de investigación en materia ambiental y de recursos naturales renovables en armonía con los lineamientos del Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- Llevar a cabo una coordinación con entidades competentes en compromiso con las políticas nacionales para el uso eficiente de energía con bajo consumo de carbón como forma para mitigar los impactos del cambio climático y la sostenibilidad del municipio.
- Coordinar con las Universidades y las entidades de orden nacional, departamental y municipal del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, la adopción y transferencia de tecnología apropiadas al sector rural.

En general, se observa una concordancia entre lo establecido en el documento de prospectiva de Cali Visión 2036 (2009), Cali Cómo Vamos, Rodríguez (2016) y el decreto de reforma. Se puede apreciar que se busca incidir en los planes de ordenamiento y planificación que tenga en cuenta el componente ambiental, especialmente, en los temas de prioridad como el cuidado y preservación de recursos hídricos y contaminación atmosférica y auditiva. En este punto, es clave resaltar que la reforma en las funciones concernientes a temas medioambientales vaya más allá de lo planteado en las líneas prospectivas al subrayar estrategias y políticas para mitigar y responder a los impactos del cambio climático. Así como también, realizar esfuerzos en llevar a cabo investigaciones con otros organismos, incluyendo la academia, en lo concerniente al problema del cambio climático. Para finalizar con el tema de estructura, se recomienda para la implementación evidenciar el papel del desarrollo sostenible. También, se sugiere la creación de observatorios alrededor de una estructura transversal que integren con otras entidades que, en este caso, sería con la Secretaría de Gestión de Riesgos.

## Gobernabilidad y gobernanza

La reforma administrativa creó la Secretaría de Gobierno (Artículo 33) encargada de asistir al alcalde en lo que respecta al ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, así como coordinar las relaciones políticas de la Administración

con organismos de elección popular, órganos de control y todos los niveles de la administración pública. Al revisar las funciones de esta entidad, su dirección está encaminada a convertirse en un articulador de las acciones de la Alcaldía y de la gestión política. El Decreto reorganiza en el Artículo 43, el Departamento Administrativo de Control Interno el cual está encargado de hacer seguimiento y evaluación de los sistemas de gestión y control, así como el asesoramiento a los organismos municipales en la continuidad de procesos administrativos, reevaluación de planes e introducción de correctivos para cumplimiento de metas. En general, esta entidad puede llevar a cabo los seguimientos de programas hechos en administraciones pasadas y jugar un rol activo en la búsqueda de una gobernabilidad más eficiente que refleje el cumplimiento de metas con regulaciones sobre procesos adjudicados a terceros en aras de que la gerencia pública se vea mejor proyectada en el largo plazo.

La reforma actual adhiere un conjunto de nuevas subsecretarías para responder a lo anterior. Por ejemplo, en lo que se refiere al papel de coordinación entre instituciones, el Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene como una de sus funciones establecer un sistema de coordinación entre todas las entidades. Sin embargo, aún hace falta profundizar más en los aspectos de buen gobierno y de gestión estratégica que no se ven muy claros en la nueva propuesta de reforma en lo que respecta a la consolidación de burocracia con perfiles técnicos al estilo del sector privado para la administración pública. En este tema, será clave durante la implementación enfocar la secretaría de gobierno hacia la consolidación de un *delivery office* o centro de gobierno (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017) que permita fortalecer la gestión pública municipal.

## Educación

En general, se puede apreciar que existe una concordancia entre los temas de prioridad subrayados en los lineamientos prospectivos revisados en las secciones previas y las funciones del decreto de reforma para el sector educación, los cuales hacen énfasis, precisamente, en mejorar la calidad de la educación, evaluación docente y acceso y permanencia del estudiante dentro del sistema

educativo. Por otro lado, en lo que respecta al tema de estructura que plantea la reforma, acorde con los análisis llevados a cabo, se sugirió que esta entidad presentaba una estructura acorde con las funciones y, por lo tanto, no fue sujeto de amplias transformaciones. El único punto que llama la atención para la implementación es tener presente es la incorporación de los programas de atención a primera infancia y educación superior en la ciudad que se ven menos reflejados en la estructura existente.

## Salud

El Decreto de reforma enfatiza en aspectos sobre el acceso y cobertura en salud y al monitoreo de factores que inciden en la calidad de esta en la población, pero probablemente requerirá en la implementación identificar las instancias encargadas del seguimiento de estos temas de atención básica y del enfoque mismo en prevención. La reforma apunta, con especial insistencia, en aspectos en prevención de enfermedades relacionadas con el medio ambiente. Por ejemplo, los siguientes decretos establecen como tareas:

- Implementar estrategias de reducción de la carga ambiental de la enfermedad, promoviendo entornos saludables para la vida, previniendo enfermedades de interés en salud ambiental, realizando inspección, vigilancia y control (IVC) de los factores de riesgo sanitarios del ambiente y la vigilancia epidemiológica en salud ambiental, de acuerdo a las normas vigentes en la materia (Artículo 139 N° 3-N° 4).
- Cumplir y hacer cumplir la gestión integral e intersectorial en salud ambiental, contribuyendo a un mejor estado de salud y de calidad ambiental en el marco de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA) y normas vigentes relacionadas con la materia (Artículo 139 N° 5).

En este sentido, la reforma tiene una fuerte orientación por temas de salud en relación con temas sobre el medio ambiente y de tratamiento de agua en la ciudad, pero quizás en la implementación deba darle un mayor ritmo en la estructura a las instancias encargadas en materia de salud preventiva y familiar.

## Seguridad

En cuanto al tema de reforma, el Decreto Extraordinario establece en el Artículo 113 varias funciones dirigidas al tema de violencia con alto impacto. Lo que principalmente se destaca es el uso de herramientas de geo-referenciación para el monitoreo de este tipo de problema que es una de las mayores prioridades para la ciudadanía. Frente al tema de estructura de esta entidad, la Alianza de Universidades había recomendado la separación del tema de *Gobierno y Seguridad*, puesto que la primera versión del documento de reforma presentaba una entidad conformada por ambos temas. De acuerdo con el análisis de la Alianza, el tema de gobierno tenía que ver con aspectos del Gabinete, gestión del gobierno (*delivery office*) y relaciones gubernamentales y políticas. Este es clave en la implementación la consolidación de una secretaría de seguridad altamente técnica y enfocada en el diseño de políticas basadas en evidencia.

## Conclusiones generales

La reestructuración de la estructura administrativa representa un paso necesario para el mejoramiento de la gestión pública, la generación de valor público y el servicio efectivo al ciudadano en la ciudad de Santiago de Cali. Dicha transformación significa repensar la organización de toda la estructura administrativa desde una perspectiva de gobernanza<sup>2</sup> y gobierno abierto para responder a los cambios que demanda una ciudad en casi permanente crecimiento y transformación como la nuestra. El municipio de Santiago de Cali adoptó, en 2016, un nuevo modelo de reforma en la administración local en aras de responder a los desafíos y prioridades que se encuentran en la agenda pública actual de ciudad. Como se ha presentado a partir de la revisión de los análisis de estudios prospectivos estratégicos y de agenda –realizados por la Alianza de Universidades durante el diseño de la reforma y como parte de su acompañamiento al equipo de la Alcaldía–, en paralelo con la estructura y las funciones decretadas, se puede apreciar que la reforma responde, en gran

---

2. Se entiende la gobernanza como un ejercicio de gobierno compartido entre el Gobierno, los ciudadanos y diferentes actores sociales en la búsqueda del bien colectivo.

medida, a las prioridades establecidas por esos lineamientos prospectivos y de agenda. En general, la nueva reforma abarca –de manera específica, por medio de secretarías y sub-secretarías– en buena medida los temas más recurrentes que preocupan a la ciudad y han puntuado históricamente en la agenda de políticas públicas local.

Por ejemplo, algunos de los casos más sobresalientes son la Secretaría de Desarrollo Económico y la de Medio Ambiente, que proponen funciones muy acorde con las preocupaciones en materia económica y medioambiental que urge la ciudad y que son temas recurrentes en varios de los estudios prospectivos mencionados. Así mismo, hay propuestas muy acorde con los desafíos actuales que poco se mencionan en la agenda de ciudad y en lineamientos estratégicos previos pero que la reforma incorpora: la preocupación por el cambio climático, la creación de la secretaría de seguridad, el fortalecimiento de la secretaría de gobierno hacia un centro de gobierno, entre otros.

Como lineamientos para la implementación de la reforma, cabe seguir revisando algunas funciones específicas en otras entidades que logren ser más acordes con los desafíos planteados en estos y que no hagan énfasis en temas que no parecen ser prioritarios dentro de la política pública, como es el caso de lo mencionado en la Secretaría de Salud en materia de atención básica, prevención y medicina familiar. No menos importante, la reforma en su implementación debe propender por el fortalecimiento de un servicio civil municipal, calificado, profesional y basado en el mérito que elimine las prácticas clientelistas, de contratación y de patronazgo político y que propicie la consolidación del servicio público en la ciudad. Otro punto clave para la implementación es el de empezar a pensar el gobierno de la ciudad en escala metropolitana, respondiendo a problemas de política pública que sobrepasan la capacidad administrativa y las fronteras de los municipios del sur del Valle del Cauca, particularmente en temas de saneamiento, servicios públicos, movilidad conurbación.

Frente al tema de las recomendaciones en la evolución de la estructura, la nueva reforma debe dar prelación a la cuestión de duplicidad de funciones entre dependencias, la creación de equipos autónomos transversales que toquen temas que requieran una visión integrada tales como políticas poblacionales, seguridad, calidad de vida entre otros. También, la implementación debe permitir la consolidación clara en temas de política pública a cargo de una misma entidad y la coordinación entre entidades por medio de observatorios que funcionen

como ejes de apoyo para la administración. Lo anterior es fundamental para hacer que la administración funcione de la manera más coordinada y eficiente y brinde unos resultados con mayor inmediatez y eficacia para una ciudad vibrante, en crecimiento y con todo el potencial para ser una de las principales ciudades del Pacífico.

## **Referencias bibliográficas**

- Alonso, J. C. & Bonilla, M. F. (2016). Empleo y Precios. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción de la seguridad, Cali: 2005-2014*. UAO.
- Barona, B. et al. (1995). *Hacia una administración municipal moderna para Cali*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8154/1/hacia%20una%20administracion.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Gobernar para Cumplir con los Ciudadanos. El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- Cali Cómo Vamos. Encuestas de Calidad de Vida (2011-2014). Recuperado de <http://www.calicomovamos.org.co/#!blank-1/c1onh>
- CorpoVisionarios. (2013). *Medición de Cultura Ciudadana de Cali (2013)*. Cali: CorpoVisionarios.
- Doing Business en Colombia. (2013). *Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas. Comparando las regulaciones empresariales para las empresas locales en 23 ciudades con 4 puertos en 185 economías*.
- Gandini, M. A. (2016). Análisis del programa *Cali, Cómo Vamos*. Aspectos ambientales. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)*. Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.
- Guzmán, A. (2016). Percepción de la seguridad, Cali: 2005-2014. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)* (pp. 185-211). Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.

- Alcaldía de Cali. (2011). *Visión Cali 2036. Diagnóstico Estratégico*. Cali: Alcaldía de Cali
- Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación. (1996). *Reforma Administrativa - Acuerdo 01 de 1996*.
- Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019). Anexo 1. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_municipal\\_2016\\_2019\\_abril\\_2016\\_pub](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2016_2019_abril_2016_pub).
- Reporte Global de Competitividad 2014-2015: Foro Económico Mundial. Síntesis de Resultados para Colombia.
- Rodríguez, E. (2016). El espacio público y la oferta de cultura y recreación en Cali. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)* (pp. 139-184). Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.



# **02**

## **Revisión del marco y antecedentes jurídicos, jurisprudencia y normatividad - reforma administrativa de Santiago de Cali - entidad territorial de orden municipal**

---

**Carlos Felipe Rúa Delgado**

Universidad de San Buenaventura, Cali | [cfrua@usbcali.edu.co](mailto:cfrua@usbcali.edu.co)

**Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa**

Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium |

[lgrdelarosa@gmail.com](mailto:lgrdelarosa@gmail.com)

El presente análisis se realiza con el fin de referenciar los límites normativos que tiene una reforma a la estructura administrativa de un municipio; para el caso concreto, Santiago de Cali. Se parte, entonces, de la descripción de los ejes que se ha definido como necesarios para pensar la reforma a la estructura administrativa del municipio, delimitando tres aspectos centrales que orientarán la función pública en el municipio y teniendo en cuenta el contexto político nacional, regional y municipal. Así, los ejes principales del presente estudio son: posconflicto, plan de desarrollo municipal y descentralización. Seguidamente, se esboza la importancia del marco normativo y sus principales normas; posteriormente, se describe, mediante un normograma, las normas que deben tenerse en cuenta en la reforma administrativa de acuerdo con los lineamientos del departamento administrativo de la función pública, al igual que una referencia jurisprudencial de los mismos; se esboza una referencia alusiva a la jurisprudencia que debe tenerse en cuenta respecto a la planta de personal, en la cual se enuncian algunas sentencias de relevancias que deben observarse con el fin de no cometer errores que, usualmente, se comenten cuando se reforman las estructuras administrativas de los municipios. Finalmente, se referencia un concepto emitido por el DAFP, con el fin de aclarar su competencia sobre la aprobación o no de la reforma administrativa por parte del departamento administrativo.

## **Ejes centrales para el análisis de la reforma administrativa**

El posconflicto como fenómeno social con impacto jurídico y político permea toda la estructura estatal y su función –tomando en cuenta que es el Estado quien debe responder a las necesidades de la población y propender por garantizar unas condiciones mínimas para que la misma progrese–. El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos tiene como eje principal el posconflicto y la reconciliación nacional; así, la gran apuesta del gobierno nacional ha sido la salida negociada al conflicto armado interno, específicamente, con la organización de las FARC-EP, avizorándose prontamente la conclusión de las conversaciones.

El Gobierno nacional ha considerado fundamental atender la obligación estatal en cuanto al reconocimiento de las víctimas y sus derechos, por lo cual,

promovió la Ley 1148 de 2011 denominada «Ley de víctimas» en la que se tienen en cuenta las necesidades de las víctimas del Conflicto. Principalmente, la Ley aborda aspectos necesarios en materia de reparación integral, pues incluye medidas económicas y simbólicas como: la indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición. Los desplazados por la violencia son el mayor grupo de víctimas del conflicto. En Colombia, hay alrededor de 6'766.422<sup>1</sup> desplazados en los últimos 25 años por el conflicto armado, lo que convierte al país en el segundo con mayor número de desplazados en el mundo, después de Siria, y pone de manifiesto nuestro fracaso absoluto para proteger a civiles inocentes, de acuerdo a lo dicho por Jan Egeland, secretario general del Consejo Noruego para Refugiados (NRC). En este orden de ideas, el Valle del Cauca se encuentra entre las tres regiones de Colombia más afectadas por este fenómeno. En el año 2015, se reportaron 24.574 personas desplazadas,<sup>2</sup> y Cali asume el reto de recibir a dicha población, debido a su condición de ciudad receptora. Precisamente, un gran número de familias en Cali —especialmente provenientes de regiones como Chocó, Cauca y Nariño— se han asentado en urbanizaciones ilegales. Según la información analizada por la Personería Municipal de Santiago de Cali, la población víctima del conflicto armado presente en la ciudad está asentada en el oriente y la zona de ladera; en algunos casos, se ubica en asentamientos de desarrollo urbano incompleto como en Brisas de Comuneros, La Colonia Nariñense, El Jarillón del Río Cauca, entre otros. Ahora bien, desde la promulgación de la Ley 1148 de 2011, desde las regiones, se implementaron programas para la reparación a las víctimas. De acuerdo con el Artículo 63 de la Ley 1448, y los Artículos 102 y 106 del Decreto 4800, la Atención Humanitaria Inmediata y la Ayuda Humanitaria Inmediata son competencia de la entidad territorial. En Santiago de Cali, se presta por medio de la Secretaría General - Asesoría de Paz, quien tiene la responsabilidad de operar técnicamente el Punto de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado. La Alcaldía de Santiago de Cali, actualmente, tiene tres modalidades para la Atención Humanitaria, tanto para víctimas del desplazamiento forzado como para las víctimas por otros hechos, son estos: 1. Hogar de paso; 2. Bonos

---

1. Registro Único de Víctimas (RUV). Corte 01 de abril de 2016.

2. Registro Único de Víctimas (RUV). Corte 01 de abril de 2016.

de asistencia humanitaria: de alimentación, de dotación y de aseo; 3. Auxilio funerario; 4. Apoyo Subsidiario por parte de la Unidad Para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas.<sup>3</sup>

En este sentido, Santiago de Cali, mediante el Plan de Desarrollo Municipal, también asume el reto del posconflicto y debe tenerlo como referencia para lograr una sociedad incluyente y en paz, respetuosa de la diferencia, siguiendo los fines que se propone el país para el logro de una paz estable y duradera.

El segundo eje que guía el presente informe es el Plan de Desarrollo Municipal, por una razón: es el instrumento jurídico que define la visión de ciudad que se ha planteado para Santiago de Cali. Para el periodo 2016-2019 este se ha denominado «Cali progresa contigo» y tiene como fundamento 5 ejes: la construcción de una *Cali Amable y Sostenible*, en la que se impulsan las transformaciones sobre el territorio y la protección del medioambiente; la identidad de esa *Cali Social y Diversa*, en la que se reconocen las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales y el compromiso de acompañarlos desde un enfoque diferencial y de derechos; el estímulo a una *Cali Emprendedora y Pujante*, que busca oportunidades de generación de ingresos, a través de iniciativas de emprendimiento a pequeña y gran escala. Complementa el Plan de Desarrollo la presencia de una Cali en la que se fortalece la *construcción de la Paz, la Convivencia y la Seguridad*, como uno de los desafíos más importantes de la sociedad caleña en su conjunto, para enfrentar, por medio del fortalecimiento de actitudes y prácticas de cultura ciudadana, la intolerancia que da origen a la violencia en la vida cotidiana; y, finalmente, el Plan expresa el compromiso por una *Cali Bien Gobernada*, que busca la modernización de la municipalidad y la calidad del servicio público, articulando, este último aspecto, del Plan de Desarrollo Municipal con el tercer eje que se propone tener en cuenta en este informe, es decir, la descentralización.

La descentralización se define como la transferencia –o entrega– de competencias o funciones administrativas y recursos a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, cuyo objetivo es mejorar la distribución de funciones y de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Dichas Leyes conservan las facultades en materia de servicios locales que detentan las entidades terri-

---

3. Protocolo de atención humanitaria inmediata y ayuda humanitaria inmediata.

toriales.<sup>4</sup> En este sentido, Santiago de Cali se ha propuesto hacer ajustes en su estructura administrativa con el fin de descentralizar funciones y desconcentrar, para trasladar dependencias del centro a la periferia, así facilitar a los ciudadanos determinados servicios y hacer una administración más cercana a la gente. Dichos procesos se han llevado a cabo con la creación de los centros de administración local integrada (C.A.L.I.). De manera que, al ser este tipo de políticas una apuesta de ciudad, debe enfocarse la reforma administrativa bajo este eje.

## **Marco normativo**

---

La Constitución Política de Colombia Nacional de 1991 estableció un marco normativo en el que delimita las competencias de las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma a su estructura administrativa. En este sentido, se presentan las normas de carácter constitucional, las leyes, los decretos reglamentarios y el acuerdo municipal que otorgó facultades especiales al alcalde de Santiago de Cali para llevar a cabo la reforma administrativa del municipio. Dichas normas se presentan en forma sistemática haciendo énfasis en la reforma del municipio (Ver Anexo 1).

## **Normograma**

---

(Ver Figura 1).

## **Jurisprudencia orientadora**

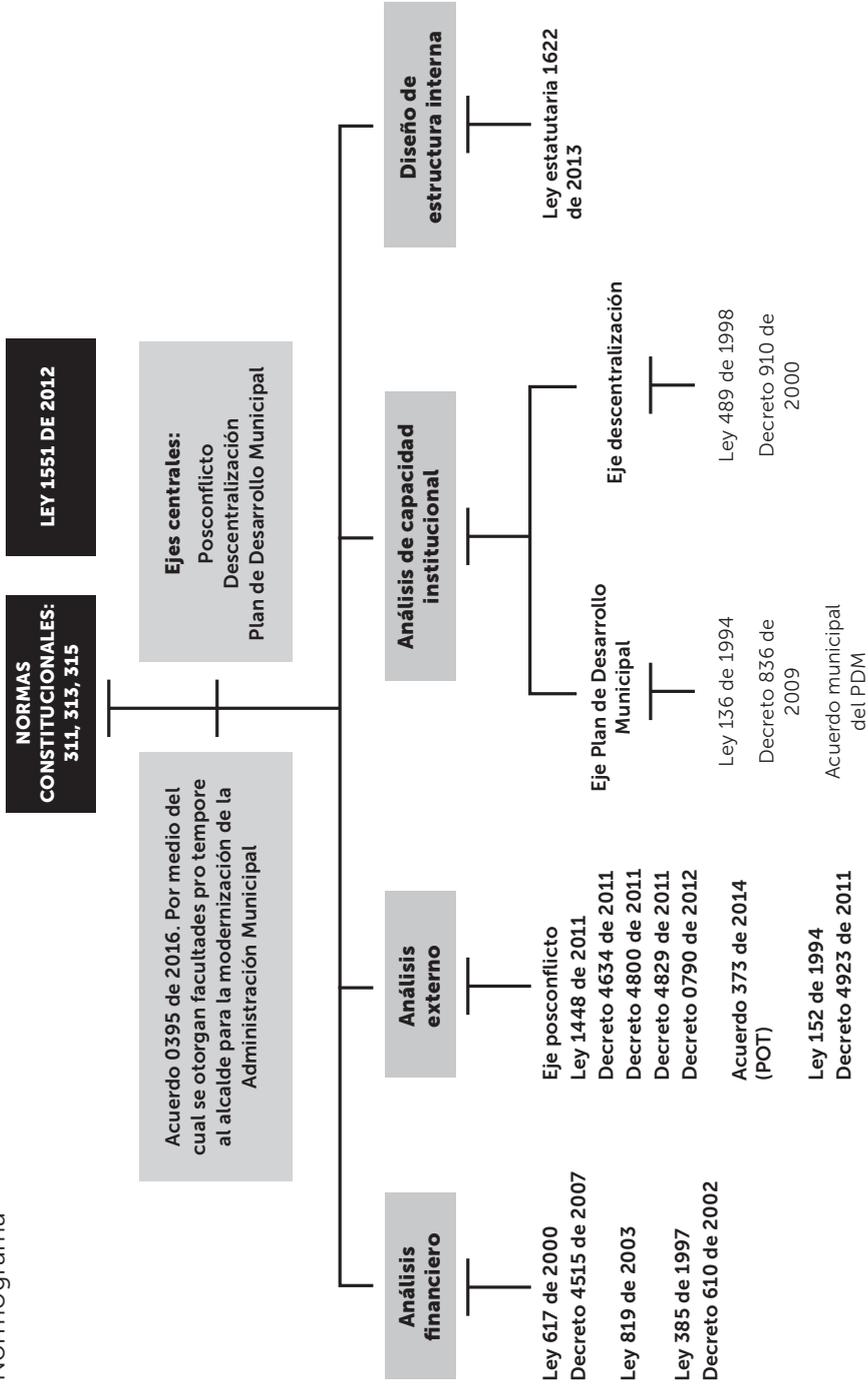
---

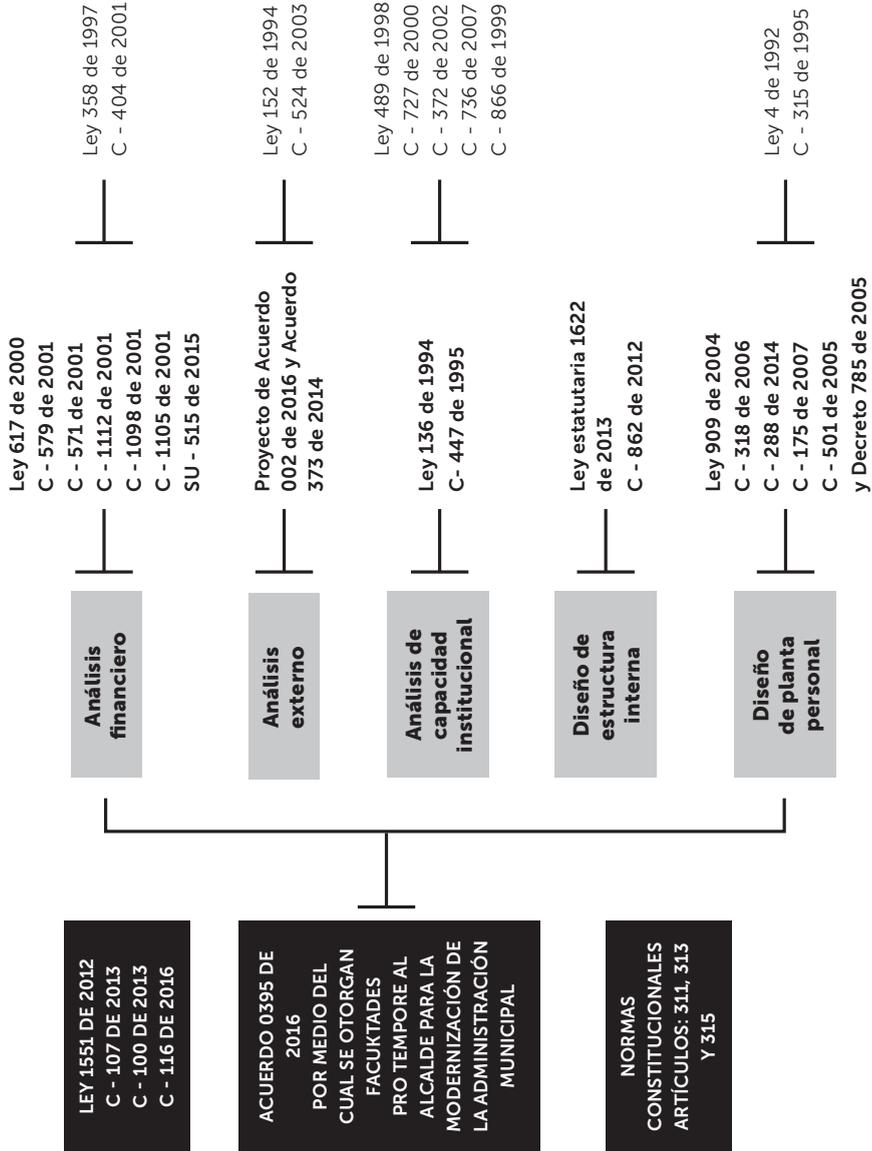
En este capítulo del informe se relacionan algunas sentencias del Consejo de Estado que deben observarse con el fin de prevenir la toma de decisiones respecto a temas que pueden conllevar a futuras controversias, por ejemplo,

---

4. Tomado del documento: Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría General de la Nación. 2011. Recuperado de: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

**Figura 01**  
Normograma





los cambios en el régimen salarial o la supresión de empleos. En la presente entrega se advierte, entonces, sobre los aspectos mencionados:

## Elementos del régimen salarial

El Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2003. C.P., Susana Montes de Echeverri. Radicación número: 1518.

## Competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos en la constitución de 1991.

Ahora bien, en relación con el nivel de autonomía que le cabe a los entes territoriales en esta materia, la Corte en la sentencia en comento, señaló:

Significa lo anterior que pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce a las corporaciones públicas administrativas de los distintos entes territoriales y a sus jefes máximos en materia salarial (Artículos 287; 300, numeral 7, 313, numeral 6; 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), la competencia de éstos se encuentra circunscrita no sólo por la ley general que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

[...] resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el **sector departamental** y municipal, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República; [...] en efecto, **la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el Artículo 150 superior.**

En vigencia de la **nueva Carta, el régimen de salarios** y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, **es competencia concurrente del Presidente de la República, de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el legislador mediante normas de carácter general o leyes marco según lo dispone la función 19, literales e), f) del artículo en mención de la Carta de 1991[...]**

De lo anterior se desprende que la técnica de las leyes marco es empleada por el constituyente y el legislador con el fin de distribuir las competencias sobre determinadas materias para otorgar mayor solidez, legitimidad y planificación en las políticas sobre presupuesto, gasto público y distribución racional de la función pública.

Ahora bien, a juicio de la Corte las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Gobierno son complementadas por el constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, como en el caso de las Asambleas Departamentales y al Gobernador y a los concejos municipales y al alcalde [...] (Cfr. Sentencia C-054 de 1998. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, **¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?**

En cuanto a **la asignación salarial, la respuesta se encuentra en el párrafo del Artículo 12 de la ley 4ª de 1992**, cuando señala que «**El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores –se refiere a los de las entidades territoriales– guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional**».

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-315 de 1995. En esa oportunidad, la Corte consideró que la competencia del Gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (Artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (Artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el Artículo 287 de la Constitución [...].

Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia **para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias (Artículo 287, numeral 1), con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anulada.**

**En otros términos, que la forma como llegue a ejercer uno cualesquiera de estos órganos su función, no niegue o invalide la de los otros.**

4.3. En estos términos, para la Corte es claro **que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración** de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional (Negrilla fuera del texto original).

No obstante, considera la Sala precedente pronunciarse sobre el alcance de la facultad que actualmente tienen las Asambleas para fijar la escala salarial de los empleos del departamento, pues a pesar de las precisiones realizadas por la Corte Constitucional respecto al régimen de competencia en materia salarial, no es dable desconocer que este tema sigue presentando algunas dificultades de interpretación.

Si bien es cierto, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han reiterado la existencia de una competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno y las entidades territoriales para determinar el régimen salarial de sus empleados públicos de ese nivel, también lo es que, en no en pocas ocasiones, se utilizan en expresiones como la siguiente: le compete al gobierno «[...] señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador», la cual, interpretada fuera de contexto, pueden conducir a conclusiones a todas luces equivocadas, como por ejemplo que la competencia de las entidades territoriales en materia de salarios solamente se limita a la observancia de los topes máximos señalados por el Gobierno y, por lo tanto, siempre y cuando el tope se conserve, es viable a las Asambleas y a los Concejos crear factores salariales adicionales.

## Sobre supresión de empleos

El Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. C.P., Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente: 3429:

La Constitución de 1991 introdujo en estas materias una clara distinción. Si bien reprodujo, como ya se hizo notar, el precepto contenido en el numeral 3º del Artículo 197 de la derogada Carta, señaló funciones propias al alcalde y estableció en favor de éste la facultad de crear, suprimir o fusionar empleos y de fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, lo que antes estaba atribuido al concejo. En otras palabras, el concejo perdió la facultad de establecer las plantas de personal; y la de fijar los salarios, la que ahora corresponde al alcalde, dentro de los señalamientos que previamente y de manera general haya hecho el concejo en cuanto a organización administrativa, funciones generales de las dependencias, escalas salariales y categorías de empleos y presupuestos para gastos de personal. Si bien, conservó la de determinar la estructura de la administración, las funciones generales de las dependencias, las escalas de remuneración y categorías de cargos (Artículo 316 - 6 C.P.), como las de fijar las plantas de personal de los organismos de control (contraloría, auditoría, revisoría, personería) y la del propio concejo (Artículo 289, inc. 2 C.R.M.), al no ser objeto estas últimas funciones de regulación en la Constitución.

Se infiere de lo expuesto que las normas legales referidas son contrarias a la delimitación de competencias que consagra la Constitución vigente. Por consiguiente, deben considerarse insubsistentes, de conformidad con el inciso segundo del Artículo 9º de la Ley 153 de 1887, según el cual «Toda disposición anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y a su espíritu, se desechará como insubsistente».

Aunque inaplicable al *sub lite*, la Ley 136 de 1994 hace eco a la distinción que establece la Constitución, especialmente cuando señala las funciones del alcalde, en relación con la administración municipal, Artículo 91, literal B, numerales 3 y 4, lo cual avala la interpretación que se hace de las normas constitucionales vigentes sobre la materia.

Pues bien, la Constitución Política de Colombia fija la competencia que a los concejos y a los alcaldes corresponde, en el Artículo 313 numeral 6, para aquéllos, y en el Artículo 315, numeral 7, para éstos.

Dicen las normas:

**Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

[...]

*6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...*

*[...].*

**Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

*[...]*

*7. Crear, suprimir, o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*

De acuerdo con las anteriores normas y de las del Código de Régimen Municipal que no las contraríen, como los Artículos 288 y 289, inciso segundo, al Concejo Municipal compete determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleos de la Administración Municipal, y determinar las plantas de personal de la contraloría, personería, auditoría, revisoría, donde existan y la del propio concejo, y fijar sus emolumentos.

Por su parte, al alcalde corresponde la determinación de las plantas de personal de su despacho de sus dependencias, lo que se manifiesta en la competencia para crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central Municipal, dentro del marco estructural y funcional adoptado previamente por el concejo; así mismo, le corresponde fijar los sueldos del personal de la Administración Central Municipal (Alcaldía, secretarías, departamentos administrativos, oficinas, etc.).

Precisando más, debe decirse que el Concejo, al determinar la estructura de la Administración central Municipal, puede, por ejemplo, señalar cuántas y cuáles secretarías debe tener la Administración y, al elaborar el presupuesto de rentas y gastos, asignar en lo que a gastos de personal se refiere, las partidas globales que a cada una de esas secretarías corresponden. Pero la determinación de la planta del personal de cada una de ellas y la fijación de los emolumentos o salarios de los funcionarios, corresponde al alcalde, quien, al hacerlo, no podrá exceder, por concepto de sueldos, el monto total de ese renglón fijado por el concejo en el respectivo presupuesto.

Es esta una distribución de competencias, que deslindando con precisión las atribuciones del concejo y las facultades del alcalde en materia de personal, señala un marco definido de actuación para los respectivos órganos,

cuyo desconocimiento origina violación de los preceptos superiores que lo delimitan, por desajuste con la regla de fondo a la cual debe sujetarse la respectiva actuación administrativa. En efecto, de los Artículos 6 y 121 de la nueva Constitución emerge el principio, según el cual, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les está prohibido; los funcionarios públicos y las entidades de esta naturaleza solo pueden ejecutar aquello que expresamente les está mandado.

De este modo, la supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría, y Personería, compete exclusivamente al alcalde; y el concejo, si se suprime uno o más cargos de la Alcaldía y sus dependencias, incurre en usurpación de competencia o extralimitación de funciones.

Lo mismo sucede si el concejo señala, mediante acuerdo, los salarios o emolumentos correspondientes a cada uno de los empleos de la Alcaldía y sus dependencias, porque, como se ha expresado, ello es atribución propia del alcalde, que le ha sido dada por la Constitución.

## **Sobre la reforma a la planta administrativa: Sentencia C-372/99**

Es **inexequible** el parágrafo del Artículo 41 de la Ley 443 de 1998, que dice:

«**Parágrafo.** En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso».

## **Concepto departamento administrativo de la función pública**

Es importante resaltar que el departamento administrativo de la función pública carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los

correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan. Su competencia, en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa del nivel territorial, es únicamente la de brindar la asesoría que tales entidades estimen necesaria. Las entidades territoriales no están obligadas a remitir al departamento administrativo de la función pública, para su aprobación o concepto, la propuesta de reorganización institucional con los respectivos estudios técnicos (Ver Anexo 2).

## Anexos

### Anexo 01

Marco normativo. Entidad territorial de orden municipal

Norma	Objeto	Jurisprudencia
<b>Constitucionales</b>		
<b>Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia</b>	<p>Les atribuyó a los concejos municipales la función de determinar la estructura de administración municipal:</p> <p>Artículo 313. corresponde a los concejos:</p> <p>6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.</p>	<p>Sentencia C-149/10</p>
<b>Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia</b>	<p>Los alcaldes tienen la función de crear, suprimir o fusionar los empleos, tal y como se observa en el numeral 7 del Artículo 315 de la Constitución que al respecto dispone:</p> <p>Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:</p> <p>[...]</p> <p>7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.</p> <p>Asimismo, el numeral 4. Establece como una de sus funciones: Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.</p>	<p>Sobre supresión de empleos CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente: 3429</p>
<b>Artículo 150 de la Constitución</b>	<p>En relación con la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, el literal «e» del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución señala:</p> <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]</p> <p>19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: [...]</p> <p>e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; [...]</p>	<p>Elementos del régimen salarial CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2003. C.P. Susana Montes de Echeverri. Radicación número: 1518.</p>

---

**Leyes**


---

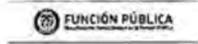
<b>la ley 4 de 1992</b>	<p>El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales.</p> <p>en el Artículo 12 de la referida ley como se observa a continuación:  Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.</p> <p>En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad. Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p>	C - 315 de 1995
<b>Ley 87 de 1993</b>	<p>Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Ver Fallo del Consejo de Estado 17556 de 2011,  Ver Fallo del Consejo de Estado 17851 de 2011</p>
<b>Ley 136 de 1994</b>	<p>Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.</p>	C - 447 de 1995
<b>Ley 489 de 1998.</b>	<p>Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones</p>	<p>C 727 de 2000  C 372 de 2002  C 736 de 2007  C 866 de 1999</p>
<b>Ley 617 de 2000</b>	<p>Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.</p>	<p>C - 579 de 2001  C - 571 de 2001  C - 1112 de 2001  C - 1098 de 2001  C - 1105 de 2001  SU - 515 de 2015</p>
<b>Ley 819 de 2003</b>	<p>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>C - 640 de 2004  C - 373 de 2009  C - 866 de 2009  C - 238 de 2010</p>
<b>Ley 909 de 2004</b>	<p>Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Decreto 192 de 2001. «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000».</p>	<p>C - 318 de 2006  C - 288 de 2014  C - 175 de 2007  C - 501 de 2005</p> <p>Sobre supresión de empleos CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente: 3429</p>

Elementos del régimen salarial  
CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2003. C.P. Susana Montes de Echeverri.

<b>Ley 1551 de 2012</b>	Ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.	C - 107 de 2013 C - 100 de 2013 C - 116 de 2016
<b>Decretos</b>		
<b>Decreto 1333 de 1986</b>	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal	
<b>Decreto 111 de 1996</b>	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Decreto 785 de 2005. «por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.	
<b>Decreto 192 de 2001.</b>	Reglamentario de la Ley 617 de 2000.	
<b>Decreto 3622 de 2005</b>	Adopta políticas de desarrollo administrativo y reglamenta el capítulo cuarto de la ley 489 de 1999 en lo referente al sistema de desarrollo administrativo.	
<b>Decreto 785 de marzo 17 de 2005.</b>	«Por el cual se establece el sistema de Nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por la disposiciones de la Ley 909 de 2004.	
<b>Decreto 2539 de 2005.</b>	Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005.	
<b>Decreto 1228 de 2005.</b>	«Por el cual se reglamenta el Artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal.	

<b>Decreto 1227</b>	Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de: Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro. a) Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios. b) Redistribución de funciones y cargas de trabajo. c) Racionalización del gasto público. d) Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.
<b>Decreto 1746 de Junio 1° del 2006, modifica el art. 1 del Decreto 1227 de 2005</b>	Artículo 1°. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente
<b>Decreto 760 de 2005.</b>	Por el cual se dicta el régimen procedimental especial de las actuaciones administrativas que deben surtirse ante y por los organismos y autoridades que conforman el Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública.
<b>Decreto 1601 de 2005</b>	establece la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción.
<b>Decreto 667 de marzo 4 de 2008</b>	establece el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
<b>Decreto 666 del marzo 4 de 2008.</b>	Fija los límites máximos salariales de los Gobernadores y Alcaldes y se dictan disposiciones en materia prestacional.
<b>Acuerdo Municipal</b>	
<b>Acuerdo 0395 de 2016</b>	Por medio del cual se otorgan facultades pro tempore al alcalde de Santiago de Cali, para determinar la estructura de la administración central y se dictan otras disposiciones.

## Anexo 02



Al contactar por favor cita estos datos:  
Radicado No.: 20154000084361  
Fecha: 19/05/2015 10:22:27 a.m.

Bogotá D.C.

Señores  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES  
DE TURBO Y URABÁ  
SINETRATUR  
Calle 104ª N° 16-24  
Turbo - Antioquia.

Referencia: Consulta trasladada  
Radicado Interno No. 2015-206-008973-2 del 12/05/2015

Reciban un cordial saludo:

Me refiero a su comunicación reenviada a este Departamento Administrativo por el Doctor Álvaro Hernando Avila Beltrán, Director de Atención al Ciudadano, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Sobre el particular me permito manifestarle en primer lugar, que de conformidad con lo establecido por el artículo 2º del decreto 188 de 2004, que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP -, a esta entidad le compete formular políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Sin embargo, el pasado 29 de Abril del 2015, esta Dirección Técnica respondió una consulta a la señora Yaneth González Chala, con el radicado N° 20154000070241, la cual anexo por considerar que debe ser de su conocimiento, adicional a esto me permito señalarle que La Ley 909 de 2004, en su artículo 46, modificado por el artículo 228 del decreto Ley 19 de 2012, determina:

*\* Artículo 228 Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse*



*en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.*

*El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.*

*Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.\**

Es importante resaltar que el Departamento Administrativo de la función Pública carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan. Su competencia en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa en el nivel territorial, es únicamente la de brindar la asesoría que tales entidades estimen necesaria, no obstante si la Administración lo considera conveniente, puede solicitar al Departamento Administrativo asesoría y acompañamiento para la revisión del estudio técnico que realice y los proyectos de actos administrativos que del mismo se deriven. Las entidades territoriales no están obligadas a remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública, para su aprobación o concepto, la propuesta de reorganización institucional con los respectivos estudios técnicos.

En este sentido esta Dirección Técnica recomienda consolidar un documento (Estudio Técnico) que contenga al menos lo siguiente:

- Análisis de procesos
- Análisis de la estructura.
- Evaluación de la prestación del servicio.
- Análisis de cargas de trabajo.
- Análisis de planta de personal.
- Análisis presupuestal
- Análisis de escala salarial.

Para la elaboración del estudio técnico el Municipio puede acudir a la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, que de acuerdo al artículo 5 de la Ley 1551 de 2012, presta asesoría y apoya dichos procesos.

*\*ARTÍCULO 5°. Dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas.*

*Así mismo, la ESAP, apoyará al gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales.*



Los municipios de 5 y 6 categoría contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la ley 909, cuando los municipios así lo requieran. (Subrayado nuestro).

E igualmente se deben seguir los lineamientos de la Cartilla de Administración Pública No. 19, Guía de Modernización de Entidades Públicas, que contienen la metodología para la elaboración de estudios y/o justificaciones técnicas que soportan la modificación de plantas de personal, que puede ser consultada y descargada en nuestro portal web [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co), botón "Guías y Cartillas DAFP".

La administración tiene la facultad y la obligación de adecuar su funcionamiento y su estructura para garantizar la debida prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a su cargo, es por ello que la Constitución y la Ley le han concedido una serie de competencias encaminadas a crear, fusionar y suprimir los empleos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo demandan. La responsabilidad y manejo del proceso de reestructuración es exclusivo de la entidad territorial respectiva.

Así las cosas, las organizaciones pueden adelantar los correspondientes procesos de revisión, ajuste y actualización de los contenidos funcionales y definición de los respectivos perfiles ocupacionales de los empleos que conforman su planta de personal, de acuerdo con sus procesos misionales, estratégicos, apoyo y de evaluación y control, los que pueden o no obedecer a la supresión o creación de empleos. Sin embargo de acuerdo con la capacidad operacional y técnica de cada entidad, corresponderá a cada una determinar la pertinencia o no, para desarrollar dichas actividades mediante la celebración de contratos, siempre que se haga conforme a la normativa vigente en materia de contratación pública.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la Ley 1437 de 2011, Sentencia C-818/2011)

Cordialmente,

OSWALDO GALEANO CARVAJAL  
Coordinador Grupo de Desarrollo Básico y Social  
Dirección de Desarrollo Organizacional

Anexo Oficio 201540000070241 Con anexos, en (4) Cuatro Folios.

Fernando Daza Rodríguez  
200 4.9



Al contestar por favor déle estos datos:  
Radicado No.: 20154000670241  
Fecha: 23/04/2015 04:29:25 p.m.

Bogotá D.C.

Señora  
YANETH GONZALEZ CHALA  
[gonzalezchala@hotmail.com](mailto:gonzalezchala@hotmail.com)

Referencia: Consulta sobre reestructuración Alcaldía de Turbo  
Radicado Interno No. 20159000076032 del 23/04/2015

Reciba un cordial saludo señora Yaneth:

Me refiero a su comunicación recibida a través del web master de este Departamento Administrativo, donde nos solicita le facilitemos el permiso o aprobación que le dio este departamento a la Alcaldía de Turbo para realizar modernización o reestructuración administrativa.

Al respecto me permito manifestarle que la Ley 909 de 2004, en su artículo 46, modificado por el artículo 228 del decreto Ley 19 de 2012, determina: **Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP.**

*El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.*

*Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.*"



Así mismo, es importante anotar que este Departamento Administrativo carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan. Su competencia en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa en el nivel territorial, es únicamente la de brindar la asesoría que tales entidades estimen necesaria.

No obstante, le informo que revisados los archivos de esta Dirección se encontró el oficio con radicado 20104000073781 del 28 de septiembre de 2010, donde de forma general se realizaron algunas observaciones al proceso de reforma organizacional de la Alcaldía de Turbo, el cual se anexa.

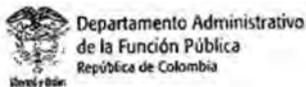
El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la Ley 1437 de 2011. Sentencia C-818/2011)

Cordialmente,

**OSWALDO GALEANO CARVAJAL**  
Coordinador Grupo de Desarrollo Básico y Social  
Dirección de Desarrollo Organizacional

Anexo lo enunciado en tres (3) Folios

Hernando Daza Rodríguez  
000.4.9



BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20104000073761  
Fecha: 28/09/2010 07:08:05 p.m.

Bogotá D.C.,

Doctor  
EDGAR LARA LUNA  
Alcaldía de Turbo  
[Robindominguez77@hotmail.com](mailto:Robindominguez77@hotmail.com)  
KM 1 Vía Medellín Turbo  
Turbo, Antioquia.

Referencia: Reforma Organizacional Alcaldía de Turbo.  
Radicado interno: 2010-206-010376-2

Estimado doctor, reciba un atento saludo:

Me refiero al correo electrónico del 17 de septiembre de 2010, mediante el cual solicita concepto relacionado con la primera etapa del proceso de reforma organizacional de la Alcaldía de Turbo – Antioquia.

Al respecto me permito manifestarle que la Ley 909 de 2004, en su artículo 46, expresa:

*"(...) Toda modificación a las plantas de personal de los organismos o entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública".*

Adicionalmente es necesario aclarar que de conformidad con la Sentencia C-272 de 1999, de la Corte Constitucional en la que se declara la inexecutable de algunos apartes de la ley 443 de 1998, las entidades de orden territorial, como es el caso de la Alcaldía Municipal de Turbo - Antioquia, no están obligadas a remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública, para su aprobación o concepto, las propuestas de reorganización institucional con los respectivos estudios técnicos.

De lo anteriormente expresado se deduce, que la competencia de este organismo, en tales materias, se circunscribe a los diferentes organismos y entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, y respecto de los entes territoriales nuestra competencia se refiere, conforme al Decreto 188 de 2004, "por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública...", a brindar la asesoría y acompañamiento que estimen necesarias para adelantar los procesos de reestructuración.





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

BICENTENARIO  
DE LA INDEPENDENCIA  
1810-2010



Es pertinente señalar adicionalmente que la Constitución Política, en materia de creación de cargos en la Alcaldía Municipal, señala:

**"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:**  
(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. (Subrayo nuestro)

Por su parte, la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" dispone en el artículo 91, en cuanto a las funciones del Alcalde:

(...) D) En relación con la Administración Municipal:

(...) 4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar el alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro tempore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

(...)

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración. (...) (Negrita y subrayado nuestro).

Igualmente, el decreto 1227 del 21 de abril de 2005, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998", determina:

**"Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren. ...**

**Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión. ... (Subrayo nuestro)**

**Artículo 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:**





- 97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.  
97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.  
97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos".

No obstante revisados los documentos remitidos por usted, me permito informarle que éstos merecen las siguientes observaciones y recomendaciones:

## 1. ESTUDIO TÉCNICO

En relación con la página 5 del estudio técnico del municipio, es necesario aclarar que la Guía de Modernización de Entidades Públicas es una herramienta que le permitirá a las entidades públicas asumir las responsabilidades en los procesos de ajuste institucional, adelantar la identificación de los entornos interno y externo, afectos de generar cambios que permitan el rediseño de los procesos, procedimientos y la distribución de las funciones. Por lo tanto la Guía es una metodología que facilitará el desarrollo del proceso de ajuste institucional, la cual no es de obligatorio cumplimiento.

Pero la obligatoriedad es pertinente respecto a los temas de análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios, evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, elementos estos que podrán ser abordados con nuestra metodología o con cualquier otra disponible que sirva para tales efectos.

De otra parte, en el folio 5 se menciona que se definirán los estatutos internos de acuerdo con las normas que las regulan, se recomienda corregir este componente, pues los estatutos se predicen de las entidades descentralizadas y la reforma es del sector central de la Administración Municipal.

Se debe organizar el estudio en el análisis externo, en el sentido, de excluir los aspectos de estructura y planta, pues éstos deben correlacionarse con el análisis interno.

### 1.1 MARCO LEGAL

En este aspecto, se hace referencia textual a la Guía de Modernización de Entidades Públicas, es necesario colocar "Nota al Pie", pues son textos copiados iguales.

En relación con las normas del manual específico de funciones y de competencias laborales se deben especificar dos disposiciones que son fundamentales: los decretos 785 y 2539 de 2005.-

Si bien se hace una relación detallada de las normas, una vez revisadas y analizadas, se debe verificar si la institución pública está actuando conforme a ellas y proponer las reformas que sean necesarias a la regulación de la Alcaldía de Turbo-Antioquia.

### 1.2 ENTORNO POLÍTICO

En este aspecto, se recomienda revisar las orientaciones y decisiones de orden político que incidan sobre la Alcaldía de Turbo, como por ejemplo aspectos relacionados con el proceso de





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



descentralización, desconcentración o delegación administrativa, es así como, el tema del análisis de externalidades no debe señalarse, éste aspecto se debe abordar a través de las opciones prioritarias.

### 1.3 ENTORNO SOCIAL.

Este aspecto debe contener lo fundamental frente el esquema social del municipio de Turbo, evolución de la demanda de servicios y el nivel de satisfacción frente al servicio prestado. De otra parte, el aspecto de grupos sociales y dinámicas asociadas a las formas de apropiación territorial se recomienda que puede ser objeto del entorno socio-económico.

En relación con el tema de "condiciones de vida y niveles de desarrollo social", se menciona el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas que pasó del 72.1% al 64.1%, es importante revisar esta cifra, pues según el CENSO 2005, "Personas en NBI cabecera 57.49 % y resto 73.67 %"<sup>1</sup>.

### 1.4 ANÁLISIS FINANCIERO

Es loable el análisis financiero que se realiza, sin embargo se recomienda ampliar esta información, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Exposición de motivos
- Costos comparativos de la planta de personal actual frente a la propuesta
- Efectos sobre los gastos generales
- Concepto de la Secretaría de Hacienda
- Demás información requerida para viabilizar el proyecto
- Concepto o viabilidad presupuestal de la autoridad competente.

### 1.5 ESTRUCTURA

No es necesario copiar los modelos de estructuras que existen en la guía de modernización de entidades públicas, sino desarrollar este aspecto.

El modelo de organización que se proponga se recomienda que sea horizontal y flexible, que elimine las rigideces de las jerarquías tradicionales. Por lo tanto, ésta tiende a ser más ágil en la toma de decisiones, pues existe una mayor cercanía entre el nivel de decisión, el de ejecución y por ende se tiene mayor información oportuna y veraz.

Así entonces, la propuesta organizacional debe indicar y formular consideraciones y condiciones reales y viables para la puesta en práctica de la misma, de tal manera que sea un instrumento de aplicación y proyección institucional para el logro de los objetivos y la prestación efectiva, oportuna y eficiente de los servicios.

<sup>1</sup> Resultados Censo General 2005-Necesidades Básicas Insatisfechas NBI- por total, cabecera y resto, según municipio y nacional 31 de diciembre de 2008- [http://www.dane.gov.co/censos/files/resultados/NBI\\_total\\_cab\\_resto\\_mpio\\_naf\\_31dic08.xls](http://www.dane.gov.co/censos/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_naf_31dic08.xls)





Departamento Administrativo  
de la Función Pública  
República de Colombia

BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



La estructura plana identifica mejor las responsabilidades de las diferentes dependencias, lo cual hace que los encargados de las mismas se preocupen más por las posibles consecuencias de sus actuaciones, debido a que la toma de las decisiones está más cerca de las situaciones que ameritan su intervención. Ello redundará en el mejoramiento de la gestión institucional.

En consideración a lo anterior se recomienda presentar por parte del Municipio de Turbo una estructura muy flexible y horizontal que permita la atención de procesos y funciones Constitucionales por parte del Municipio en forma eficaz y eficiente.

## 2. CARGAS DE TRABAJO

Las cargas de trabajo, según la lista de anexos corresponde a la metodología con la cual se establecieron, debe indicarse que las cargas de trabajo, independientemente de la metodología que se utilice, para el caso de la generalidad de los empleados públicos, se calcula sobre la base de 167 horas/mes por empleado, dato que se obtiene según el siguiente procedimiento:

*Las 167 horas de trabajo en el mes, se calculan así: La jornada semanal de trabajo por empleado es de 44 horas semanales, (artículo 33 decreto 1042<sup>11</sup> de 1978, modificado por decreto 85 de 1986). Por lo cual, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8.8 horas.*

*El año tiene 365 días de los cuales se descuentan 52 domingos, 52 sábados, 18 días festivos y 15 días de vacaciones, dando 228 días realmente laborados al año, para un promedio de 19 días/mes. Entonces: 19 días/mes x 8.8 horas /día = 167 horas/mes.*

Se presentan las cargas de trabajo y los diferentes formularios de salida, pero no se efectúa la conclusión y argumentación de éstas.

En este aspecto es necesario revisar el formulario No 2, consolidado de personal requerido columna No 1, "Dependencia", dado que se debe señalar las dependencias propuestas y no las actuales.

<sup>11</sup> La sentencia C-1063 del 16 de agosto de 2000, expedida por la Corte Constitucional, se unificó la jornada laboral para los empleados públicos de los órdenes nacional y territorial. En esta sentencia la Corte consideró que el Decreto 1042 de 1978 era aplicable a los empleados públicos del orden territorial, ya que este Decreto adiciona el Decreto 2400 de 1968, y el artículo 87 de la Ley 443 de 1998 dispuso que este Decreto y las normas que lo modificaran, sustituyeran o adicionaran se aplicarían a dichos empleados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas a la semana, y de lo establecido en el artículo 21 de la misma norma se infiere que los empleos de tiempo completo tienen una jornada diaria de 8 horas, jornada esta aplicable a los empleados públicos territoriales, en virtud de la sentencia C-1063 de 2000.



# **03**

## **Análisis de referenciación comparativa de prácticas y estructuras administrativas para la reforma administrativa de Santiago de Cali**

---

**Pedro Pablo Sanabria Pulido**

Universidad de los Andes | [psanabri@uniandes.edu.co](mailto:psanabri@uniandes.edu.co)

**Cesar Augusto Morantes**

Universidad Icesi | [camorant@gmail.com](mailto:camorant@gmail.com)

## Introducción y antecedentes de la reforma administrativa

Diferentes académicos de las organizaciones han tratado de explicar los procesos por los cuales las organizaciones buscan, mediante los cambios en su estructura, pasar de un aparato actual a un nuevo diseño para aumentar la eficiencia y la efectividad organizacional (Jones, 2008). La literatura sobre estudios organizacionales indica que los procesos de diseño y rediseño organizacional buscan poner a tono las capacidades organizacionales, capacidades tecnológicas, recursos funcionales y recursos humanos con los objetivos de una nueva estrategia organizacional. Para adaptarse a nuevas condiciones, responder a cambios en el entorno y eventuales choques externos, la estructura requiere adaptación, actualización y re-contextualización esporádica.

Dichos procesos de rediseño institucional y organizacional también tienen lugar en las organizaciones del sector público y en los diferentes niveles de gobierno, cuyas organizaciones y aparatos administrativos buscan actualizarse para responder a cambios constantes en contextos económicos, políticos y sociales cambiantes. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales –municipios, departamentos, Estados– sujetos a casi constantes cambios en el entorno por sus frecuentes interacciones con la sociedad y la ciudadanía, y expuestos a retos complejos de política pública que sobrepasan fronteras y límites temporales, requieren poner a tono su estructura cada cierto tiempo.

De esta manera, las ciudades y municipios también están en constante búsqueda de nuevas formas –estructuras y estrategias– que les permitan alcanzar objetivos colectivos, mejorar la gestión pública y propiciar una adecuada formulación e implementación de políticas públicas que redunden en calidad de vida para el ciudadano. En ese contexto, un ejercicio relevante para una ciudad en proceso de actualización de sus estructuras administrativas es hacer un ejercicio de referenciación comparativa (*benchmarking*) con otros entes subnacionales similares en busca de aprendizajes a partir de sus experiencias (Stone, 2001). A partir del aprendizaje comparativo, las organizaciones pueden analizar las mejores prácticas y experiencias de reforma a la estructura administrativa de otros municipios/ciudades, con el fin de contrastar necesidades y modelos y tomar ideas que sean pertinentes para el contexto local.

Dada la interacción en que se da hoy el aprendizaje en gestión pública local, las ciudades salen fuera de su territorio a revisar prácticas y procedimientos exitosos buscando inspiración. No obstante, es de suma importancia, en ese proceso, como lo exponen Kouzmin *et al.* (1999), buscar estructuras administrativas sean coherentes con la estrategia y las expectativas de desempeño del ente territorial y que puedan ser apropiadas por los distintos actores involucrados e interesados en las distintas esferas del sector público. Como lo proponen estos autores, el *benchmarking* es una actividad que permite aprendizajes en la administración pública, permitiendo la transferencia de lecciones de procesos previos de otras administraciones públicas o gobiernos.

De esta manera, como lo propone Ammons (1999), el éxito de un ejercicio de referenciación comparativa que busque alinear la estructura administrativa para la gestión orientada a los resultados del sector público, reside en elegir de manera apropiada los criterios de comparación que permitan seleccionar casos relevantes y en seguir una metodología consistente. Por ello, más adelante, se da cuenta de los criterios de análisis elegidos en la realización de este ejercicio de *benchmarking* para la ciudad de Santiago de Cali, que permita establecer una suerte de línea de base para futuros procesos de reforma administrativa en el municipio.

Este capítulo resume, entonces, los principales elementos presentados en los informes de acompañamiento técnico a los equipos de la Alcaldía Municipal por parte de la Universidad Icesi, la Pontificia Universidad Javeriana Cali y la Universidad de San Buenaventura Cali. En un primer informe –presentado a mediados de 2016, como parte de un trabajo conjunto entre las universidades y la Alcaldía y la presentación en diversas reuniones de trabajo por parte de los dos equipos–, se entregaron y validaron con el equipo de la Alcaldía la revisión de literatura, la aproximación metodológica, los criterios y casos seleccionados para el *benchmarking* y los elementos iniciales de recomendación al equipo técnico a partir de la comparación. Posteriormente, en un segundo informe, se presentaron los resultados del *benchmarking*, en clave de recomendaciones concretas sobre aspectos estructurales y de diseño organizacional para el caso de Santiago de Cali a partir de la revisión de los casos seleccionados a nivel nacional e internacional.

Este capítulo, de este modo, presenta un resumen de los principales elementos componentes de dichos informes de acompañamiento técnico y una posterior revisión de cómo dichas recomendaciones fueron incorporadas dentro del artícu-

lado final de la reforma decretada en 2016. De acuerdo con ello, en la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura de gestión pública relacionada con procesos de reforma administrativa a nivel local, que permitía conectar el proceso de rediseño con el ejercicio mismo de *benchmarking*. Posteriormente, en la sección tres, se presenta una revisión de la literatura de gestión pública, que documenta el estado de arte —desde la disciplina de la gestión pública— de los procesos de rediseño organizacional. La sección cuarta presenta la metodología y los criterios adoptados para hacer el ejercicio de *benchmarking*, mientras que, en la quinta sección, se presentan los resultados finales del ejercicio de referenciación comparativa. Finalmente, en la sección seis, se comparan las nuevas entidades de la reforma administrativa con las estructuras de las ciudades comparadas y con las recomendaciones hechas por el equipo de las universidades, y se hace un balance sobre la incorporación de las recomendaciones hechas al equipo técnico de la Alcaldía en el articulado final de la reforma.

## **Antecedentes de procesos de reforma en el municipio**

---

El acuerdo 001 de 2016 concedió a la Administración Municipal de Santiago de Cali facultades especiales para realizar una nueva reforma a la estructura administrativa del municipio.<sup>1</sup> La estructura vigente hasta entonces fue el resultado de dos procesos previos de reforma realizados en 1996 y 2001. Esto implicó que pasaron cerca de quince años para que tuviera lugar un nuevo proceso de reforma.

Con el acuerdo 001 de 1996 se redefinió la estructura administrativa existente hasta ese entonces en el municipio. El objetivo final de la reforma administrativa de 1996 era «[...] convertir la Administración Municipal en un instrumento de gestión eficaz para orientar, impulsar y facilitar el desarrollo económico, social, y ambiental de Santiago de Cali» (Barona 1996). Los efectos de dicha reforma se evidenciaron en consolidación del personal de la Administración Municipal, así como en la variación en las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos de esta.

---

1. El organigrama de la estructura administrativa existente se presenta en esta sección.

La siguiente reforma respondió a las presiones fiscales de 1999-2000 a nivel nacional. En atención a ello, el Gobierno de la República promulgó la Ley 617 de 1999 con la que ordenaba el ajuste fiscal e impartía obligaciones a los entes territoriales para recortar los gastos de funcionamiento. En el caso de Santiago de Cali, la crisis fiscal había generado incrementos en la deuda y presiones fiscales que implicaron algunos ajustes, menos estructurales que la reforma de 1996, pero con un fuerte enfoque en el saneamiento de las finanzas públicas. Mediante el Decreto extraordinario No. 0203 de 2001, en el Artículo 1°, se compilaron, modificaron y adicionaron acuerdos preexistentes, en los cuales se modificaba la estructura administrativa del Municipio de Cali y se crearon dependencias como la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA mediante Acuerdo 013 de 1996), la Dirección de Control Disciplinario Interno (Acuerdo 22 de 1998), la Dirección para la prevención de Desastres (Acuerdo 56 de 1999), se modificó la estructura orgánica de la Dirección Jurídica de la Alcaldía (Acuerdo 39 de 1999); y se reestructuró el Departamento Administrativo de Hacienda, Catastro y Tesorería del Municipio de Santiago de Cali (Decreto Extraordinario 0355 de 1999). El resultado de estos decretos y acuerdos se evidencian en el organigrama presentado en la Figura 1.

En ese orden de ideas, mientras la reforma de 1996 recogió elementos que adaptaron la estructura de la administración municipal a una ciudad en crecimiento y con dinámicas enfocadas a la producción y el mercado interno y externo, la reforma de 2001 vino a ajustar las presiones fiscales generadas por la desaceleración económica de 1999 y 2000. La estructura, sin embargo, se mantuvo relativamente inalterada hasta bien entrado el siglo XXI y, en consecuencia, en 2016, apareció la propuesta de la Alcaldía de Maurice Armitage para ajustar su estructura vigente (ver Anexo 1).

De acuerdo con Dussauge (2009), una reforma administrativa tiene tres características principales: 1) la presencia de un esfuerzo deliberado, intencional por reformar; 2) busca alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales con diferentes propósitos; 3) busca mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes. En general, estos elementos ilustran las expectativas conceptuales y prácticas que usualmente surgen cuando se propone de una reforma de lo público a nivel local; se busca un cambio en la estructura por diferentes razones, pero, usualmente, para propiciar mejoras en desempeño y servicio. En el año 2016, en Santiago de Cali, se abrió una

ventana para definir una estructura administrativa en respuesta a nuevos retos de la administración pública en el nivel municipal y coherente con las necesidades particulares de una ciudad dinámica, diversa, en crecimiento y tensión. La actualidad caleña presenta amplios retos de política pública que, por su complejidad, requieren nuevos arreglos institucionales y, como la literatura de gestión pública ilustra, es una de las razones para buscar remozar el aparato organizacional e institucional.

La literatura de gestión pública sobre administración pública local identifica diferentes opciones de estructuras de gobierno para los municipios y localidades. Si bien dicha literatura tiende a centrarse especialmente en la relación ejecutivo legislativo en el nivel local, más que en elementos de diseño y estructura organizacional, diversos autores han intentado tipificar estructuras administrativas a nivel gubernamental. Por ejemplo, Frederickson y Johnson (2001) identifican tres tipos de estructura administrativa a nivel local:

1. Una estructura formal legal Tipo I (forma política pura) que se asimila al modelo del Estado nación con separación de poderes, frenos y contrapesos. Los autores afirman que dicha estructura es apropiada para una ciudad grande con heterogeneidad de problemas. En dicha estructura, se buscan herramientas de control político por parte de los concejos municipales en busca del valor público de representatividad, y se da un fuerte enfoque administrativo al alcalde o administrador municipal en busca de valores públicos relacionados con la eficiencia y la efectividad en la gestión. Tanto el concejo como el alcalde son directamente elegidos por voto popular y son partidistas.
2. Una estructura formal legal Tipo II, que se asimila al formato parlamentario, en el que se enfoca la estructura en una administración a cargo de un cuerpo colegiado elegido popularmente que se encarga a su vez de nombrar a un administrador de la ciudad (*city manager*). De acuerdo con los autores, este es un modelo ideal para ciudades más pequeñas. En este caso las elecciones del concejo no son partidistas. Esta forma es definida como Concejo-Gerente por la *National League of Cities* (2013).
3. La denominada «ciudad política adaptada» es el tercer tipo. Esta es la principal propuesta de Frederickson y Johnson (2001, p. 879). Presenta rasgos de la forma política pura (tipo 1), pero con modificaciones enfocadas en la gobernanza, como que los miembros del concejo son elegidos por distritos (representación directa); por otro lado, se elige un jefe administrador de la ciudad (*city manager*), quien se encarga de los asuntos administrativos y existe un funcionario encargado de la relación con el concejo y los asuntos políticos.

De acuerdo con Frederickson y Johnson (2001, p. 872) las ciudades con estructura organizacional alcalde-concejo (Tipo I), por su enfoque político, buscan, en principio, mejorar la respuesta política, el liderazgo, la rendición de cuentas y la gestión política. Mientras la segunda (Tipo II) tiene un enfoque más de gestión, que busca mejorar las capacidades de gestión, control y productividad de la administración. No obstante, los autores plantean una expectativa en términos de que el modelo de ciudad adaptada –tercer tipo– puede responder de mejor forma a las tensiones y demandas de lo público en lo local conciliando tanto los objetivos políticos como administrativos del gobierno de lo local.

Es evidente que la ciudad de Cali, y en general las ciudades colombianas, se enmarcan en la estructura formal legal I (o forma política pura). La experiencia colombiana contrasta con lo que afirman Carr y Karuppusamy (2009) y Frederickson, Johnson y Wood (2004), según lo cual –al menos para el caso de las ciudades de Estados Unidos–, el Tipo I es cada vez menos frecuente. Para los autores, la forma política afecta en el largo plazo las capacidades de gestión, haciendo que en algunas ciudades empiecen a buscar rasgos del modelo administrativo con el fin de mejorar la capacidad de respuesta a problemas complejos de política pública. Es decir, empiezan a constituir un modelo de ciudad política adaptada, con el fin de satisfacer tanto los objetivos políticos de representación y participación como los objetivos de gestión de efectividad y eficiencia.

En ese contexto, se podría preguntar ¿sería posible considerar un modelo que recoja algunos de esos aspectos para el caso colombiano y específicamente para el caso caleño? Aparentemente, el modelo de administración responde a particularidades de los regímenes y sistemas políticos de cada país. La revisión de la literatura empírica de gestión pública sobre este tema confirma para varios países desarrollados lo mencionado por Frederickson y Johnson (2001): las ciudades en dichos contextos adoptan, esencialmente, un enfoque de gerencia a través de un gerente «*city manager*» y un concejo o comisión de la ciudad. Entonces, lo que se puede concluir es que el contexto latinoamericano y colombiano se plantea diferente, más enfocado hacia lo político.

Ahora bien, aunque el contexto constitucional colombiano define claramente los roles y la forma de administración de las ciudades, valdría la pena considerar y discutir opciones que, enmarcándose en el marco constitucional y normati-

vo colombiano, ayuden a mejorar las capacidades de gestión en lo local. Por ejemplo, para dar una idea del tipo de preguntas que se podrían plantear en el contexto caleño, podría ponerse a consideración la figura de vicecalde/vicealcaldesa como una posibilidad de adaptar a lo local el modelo parlamentario, por el cual se cuenta con un primer ministro (encargado de las labores políticas) y un jefe de gobierno (encargado de las labores administrativas) que facilite el avance en temas de gestión a la vez que se cumplen las funciones de representación política. Todo esto enmarcado en un proceso de reforma de lo local que en las últimas décadas ha buscado fortalecer la gestión y enfocarse fuertemente en mejorar la efectividad y la eficiencia de la administración pública local.

Las tendencias de las últimas décadas en materia de reforma y modernización del Estado, también en el nivel local han estado fuertemente en marcadas dentro de la denominada nueva gestión pública (NGP). La cual, más que un modelo, es un conjunto de prácticas usualmente relacionadas con el sector privado (Hood, 1999), impulsadas inicialmente por gobiernos parlamentarios con tradición anglosajona del *common law* y luego por los gobiernos de otras economías desarrolladas, que buscaban «romper con la burocracia» (Barzelay, 1992) y «reinventar el gobierno» (Osborne y Gaebler, 1992) en la búsqueda de un estado más innovador, efectivo y orientado a resultados. Muchas de esas prácticas han pretendido establecer nuevas estructuras administrativas y formas de operación que permitan reducir la tramitomanía (*red tape*), pero a la vez disminuir el rol del Estado en algunos casos, por lo que usualmente vienen acompañadas de una fuerte carga ideológica para sobreponer las fuerzas de mercado a los asuntos públicos. Dado el impacto de muchas de sus acciones y el desconocimiento del carácter político y constitucional que diferencia la administración pública, dicho grupo de prácticas ha sido cuestionado por sus alcances y limitaciones en un contexto democrático y de valores públicos. No obstante, luego de años de reformas a nivel internacional existe ya un acervo de lecciones importantes de dicho tipo de reformas, especialmente, en materia de orientación a resultados, monitoreo, seguimiento, innovación y gerencia pública que deben ser tenidas en cuenta para el rediseño administrativo.

De acuerdo con lo anterior, hoy, diferentes procesos de reforma a nivel municipal buscan de forma decidida un modelo que les permita alcanzar valores públicos de efectividad y eficiencia (cercano a la NGP), en un contexto que reconozca la importancia de la representatividad política, la participación y

la rendición de cuentas –reconociendo el carácter democrático de lo público y su distinción legal–. Así, posterior a la nueva gestión pública, han llegado otros modelos, como el modelo de descentralización, Estado servidor, modelo de Gobernanza, y el de Gobierno abierto; han llegado con nuevas ideas que buscan reconocer la esencia política de la sociedad y fortalecer los mecanismos de participación, colaboración en red y coproducción en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos. Dichos elementos traen como lecciones, para el caso de la reforma a nivel municipal de nuestra ciudad, la necesidad de balancear los elementos gerenciales de la reforma –búsqueda de resultados, monitoreo, seguimiento, reducción de trámites, estructuras horizontales– con los elementos políticos –representación, participación ciudadana y de otros actores de la sociedad, rendición de cuentas y transparencia–.

En el nivel local, retomando las principales lecciones de los modelos mencionados, una reforma contemporánea busca enfocarse en mejorar y reforzar la relación del ciudadano con el Estado; un enfoque de servicio y transparencia, dado que es en lo local donde las interacciones con el Estado son más cercanas y frecuentes –servicios públicos, catastro, movilidad y transporte, seguridad etc.– y, por esa razón, es allí donde se hace estratégico construir una estructura que fortalezca la capacidad de respuesta y servicio de la administración estatal, y su transparencia, tanto por razones puramente administrativas como políticas –gestión del capital político–. Todo ello, en un contexto de enormes retos en términos de relaciones intergubernamentales y gobernanza multinivel –relaciones entre el nivel central, los departamentos y municipios– en la medida en que la descentralización implica, usualmente, una disputa de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Por su parte, los modelos de gobierno abierto se han planteado a partir de la declaración de Obama en 2009 sobre la necesidad de generar prácticas que permitan no solo mejorar la transparencia de las acciones públicas, sino, ante todo, los procesos de participación ciudadana, la relación de los ciudadanos con el Estado y viceversa. Este modelo se enmarca fuertemente en redefinir los modelos de contratación estatal para garantizar el flujo de información, la libre competencia y la eficiencia en los procesos y productos que el estado contrata; una fuerte mejora en la cultura de atención y el servicio al ciudadano, especialmente, mediante nuevas tecnologías de información y comunicación (gobierno electrónico); el fortalecimiento de los procesos de talento humano en

lo público hacia la adopción de un modelo estratégico; y la gestión de procesos e información para mejorar la participación ciudadana, la transparencia y la eficiencia en la gestión y la efectividad en las políticas públicas.

El modelo descentralizador se basa en la idea de construir autonomía a nivel regional y local en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas; luego, en el municipio, recae una alta expectativa en términos de definir estructuras de operación que sean efectivas, transparentes y que faciliten la operación transversal del estado local al servicio del ciudadano. Dicha estructura facilita enfocarse en construir capacidad técnica, articulada, en las organizaciones públicas del nivel local, para evitar re-procesos, uso ineficiente de recursos públicos y generar habilidades conjuntas e integradas para la gestión, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas con una perspectiva global de gobierno y no solo sectorial. Todo esto está sucediendo en un contexto de complejización y construcción de redes complejas de política pública, donde no solo el Estado es ejecutor, y en el que se evidencia una creciente participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro en la provisión de bienes públicos y en la implementación de políticas públicas.

Siguiendo lo expuesto con anterioridad, el contexto de la administración pública local define la necesidad de adoptar una estructura que esté acorde con los retos actuales de la gobernanza en el nivel municipal a nivel global (Desouza *et al*, 2015). Hoy, es evidente que el Estado busca definir y acentuar su rol en lo local, teniendo en cuenta los cambios en las formas de operación y prestación de bienes y servicios por parte del Estado y la aparición de nuevos actores en lo público. Por esta razón, se habla, actualmente, de gobernanza más que de gobierno, y se entiende como el ejercicio de poder compartido entre el gobierno y la sociedad. Un escenario de gobernanza a la vez mediado por la aparición de problemas complejos de política pública (*wicked problems*) que no pueden ser solucionados con miradas sectoriales o de silos (ej. contaminación, movilidad, competitividad), sino que requiere articulación de estructuras que faciliten la colaboración.

En ese contexto cambiante y con la presencia de nuevos modelos, también se observan mayores expectativas ciudadanas en términos de la respuesta estatal, mezcladas con una mayor cercanía y conexión entre los mismos ciudadanos a través de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Esta com-

binación, de alguna forma, inmediatiza las expectativas del ciudadano hacia el gobierno, incluso con más fuerza en el nivel local y reafirma la importancia de la comunicación política como elemento fundamental de la gestión pública en los niveles subnacionales. Estas mayores expectativas van acompañadas por mayores demandas de transparencia, lo que ha significado un rol creciente de las prácticas de gobierno abierto como forma esperada y deseada de operar lo público, y del uso de plataformas de gobierno electrónico para mejorar la respuesta al ciudadano. En definitiva, esta combinación de fenómenos y tendencias demandan hoy un diseño organizacional que facilite el alcance de objetivos conjunto como estructura de gobierno menos fragmentada y mejor articulada en un contexto de ciudad que busca definir su norte.

La literatura de organizaciones ha definido los procesos de cambio y desarrollo organizacional como «[...] estrategias explícitas de las organizaciones para mantener y construir su capacidad genérica para alcanzar sus objetivos o misión» (Housden, 2000). En ese orden de ideas, una reforma de la estructura administrativa del nivel municipal debe partir por reconocer, no solo sus objetivos y misión básicos, sino también, en cuáles son esos recursos, capacidades y necesidades que tipifican, el aparato administrativo del municipio. Esto implica la necesidad de un enfoque de gestión del cambio que facilite la transformación de estructuras pre-burocráticas y burocráticas ampliamente arraigadas y usuales en casos como el colombiano (Sanabria, 2015) hacia un modelo transversal de gestión pública en el cual el alcance de los resultados y objetivos de política pública se defina de forma articulada entre los diferentes sectores –público, privado, no gubernamental– hacia las múltiples áreas de acción pública en lo local.

Para tal fin, y como se observa en la siguiente sección, las administraciones locales han tendido a buscar la simplificación y ordenamiento de sus estructuras administrativas para enfocarse en el ciudadano como objeto de la gestión hacia el alcance de objetivos de política pública de forma articulada. Esto en un contexto de mayor integración y transversalización de acciones, búsqueda de flexibilidad, transparencia e innovación en lo gubernamental al servicio del ciudadano y la sociedad. No sorprende, entonces, que el modelo de estructura matricial ha sido frecuente en los procesos recientes de reforma de ciudades colombianas y latinoamericanas, como se observará en la siguiente sección.

Dicho modelo, no solo se orienta a facilitar la diferenciación e integración de actividades desde el punto de vista de diseño organizacional, sino también, a la horizontalización y aplanamiento de las estructuras administrativas, la construcción de equipos autónomos y en red, la adopción de un enfoque a resultados más que a reglas, la construcción de redes de gobernanza y prestación de servicios públicos con el sector privado y no gubernamental, la transparencia y el gobierno abierto, entre otras. Esto sin desconocer aspectos clave del modelo burocrático organizacional que siguen siendo parte de estructuras organizacionales pues facilitan el monitoreo y seguimiento tales como la jerarquía, la unidad de mando y la especialización, pero moderadas por la búsqueda del alcance de los objetivos más que por el cumplimiento irreflexivo de las reglas.

El modelo matricial ha sido definido por Knight (1976) citado por Rowlinson (2001) como: «[...] a vertical functional hierarchy overlain by lateral authority, influence or communication, i.e. a mixed organization», mientras que Kuprenas (2003) lo define como «[...] a mixed form in which traditional hierarchy is overlaid by some form of lateral authority, influence or communication. This overlay present in a matrix creates two chains of command –one along the functional lines, the other along project lines...is often used where the need of strong technical assistance across many areas is required». Esta última definición brinda un elemento ilustrativo de la importancia de dicho modelo en un contexto de operación de lo público, con múltiples organizaciones y sectores actuando en pos de objetivos similares o contradictorios enfrentados a disyuntivas (ej. Productividad vs medio ambiente) que se entrecruzan y que requieren una mayor coordinación en la respuesta al ciudadano y la sociedad. La estructura matricial parecería como útil para coordinar en contextos de alta complejidad como proyectos y políticas públicas, con múltiples actores en la formulación, implementación y seguimiento, y con multiplicidad de objetivos y poblaciones. Así las cosas, la estructura matricial puede constituirse en un modelo a analizar para el contexto de la reforma administrativa del municipio de Santiago de Cali, dada su ventaja para transversalizar el alcance de los objetivos de política pública a través de la integración horizontal de los diferentes sectores de la administración pública.

## Metodología

---

Este capítulo se enfoca, específicamente, en la descripción de un ejercicio de referenciación comparativa (*benchmarking*) realizado en 2016 por los autores durante el periodo de diseño de la reforma administrativa de Santiago de Cali. Este ejercicio se hizo con el fin de dar luces para la reforma a partir de la revisión de las estructuras y los modelos organizacionales de un grupo de ciudades seleccionadas. Para realizar dicho proceso de referenciación comparativa, definimos una metodología orientada a establecer los criterios de escogencia de ciudades cuyas estructuras fueran comparables o generaran valor comparativo para el caso caleño. Los criterios de escogencia de las ciudades son relevantes para comprender la relevancia al usar la referenciación comparativa en administración pública.

Así, el primer criterio buscó las ciudades consideradas como grandes ciudades en el orden nacional con población superior a 1,5 millones de habitantes. Siendo estas Bogotá D. C., Medellín y Barranquilla. Según proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DANE) este conjunto de ciudades, junto con la ciudad de Cali, aglutinan aproximadamente el 29% de la población en el año 2016. Entonces, realizar un ejercicio comparativo de las estructuras administrativas de las ciudades con mayor población permite generar lecciones de política sobre estructura adoptada para alcanzar los objetivos de política pública a los cuales se enfrentan esas ciudades y que, en varios casos, pueden presentar similitudes con la capital vallecaucana.

Asimismo, se definió como segundo criterio identificar ciudades que se encuentren en cercanía a puertos marítimos, y orientadas a los mercados internacionales. A partir de ello, se realiza el análisis comparativo de la estructura administrativa de ciudades como Maracaibo, Montevideo y Panamá. Finalmente, otro de los criterios escogidos es el representado por la ciudad de Curitiba, la cual, al ser una ciudad referente en materia de administración pública local a nivel de Latinoamérica, podía aportar instrumentos que permitiesen el acercamiento de la nueva administración municipal de Cali a las distintas necesidades locales de la ciudad. Esto, dado que, al presentar un ejemplo de simplificación y ordenamiento de su estructura en pro de alcanzar los objetivos de política pública, podía dar pistas que contribuyesen de igual manera en la estructuración articulada al orden administrativo en Cali.

Con ese objetivo, en la quinta sección, se presenta, en primer lugar, el organigrama/estructura administrativa de las ciudades seleccionadas, con lo cual se busca analizar la estructura misma de la administración local e identificar el tipo de estructura y sus principales rasgos, para luego analizar la división por sectores y dependencias de las distintas administraciones. Con ello, se busca resaltar las áreas de política a las que se enfoca, y los énfasis y sectores con mayor relevancia. En tercer lugar, se realizó un análisis comparativo de las diferencias entre esas estructuras administrativas y la estructura administrativa de Cali previa a la reforma y buscar tomar lecciones para la estructura propuesta en la capital del Valle del Cauca. El análisis comparativo se enfoca en recoger lecciones e ideas de las distintas estructuras administrativas para la configuración de la nueva estructura para la ciudad de Cali. Por último, para cada una de estas ciudades, se presentan las modalidades básicas de servicio al ciudadano, de nuevo, en la búsqueda de aprendizajes para el caso caleño.

## **Referenciación comparativa (*benchmarking*)**

En la presente sección se presenta un análisis de referenciación comparativa (*benchmarking*) de las estructuras administrativas seleccionadas, con la estructura de la ciudad de Santiago de Cali previa a la reforma administrativa de 2016. Específicamente, se analizan las estructuras de Barranquilla, Bogotá D. C., Medellín, Maracaibo, Panamá, Montevideo y Curitiba, ciudades escogidas de acuerdo con los criterios establecidos en la sección anterior. Para cada uno de los casos, se realiza, en primer lugar, una descripción del tipo de estructura administrativa de cada ciudad y se presenta una descripción general de las distintas dependencias adscritas al ente municipal; luego, se describe, para cada ciudad, los servicios y trámites que brinda cada municipalidad/localidad. Por último, se identifican y resaltan las diferencias que las respectivas estructuras presentadas poseían respecto a la estructura administrativa de la ciudad de Cali previa a la reforma. De igual manera, se presentan algunos lineamientos que se consideraron podían aportar en la construcción de la nueva estructura administrativa de la capital del Valle del Cauca y que constituyeron el insumo que de este trabajo se presentó al equipo técnico de la Alcaldía encargado de la reforma en el momento del acompañamiento.

## Barranquilla DEIP (Colombia)

Barranquilla también reformó su estructura administrativa en 2016, poco antes de Santiago de Cali. A la cabeza de la estructura administrativa del Distrito Especial Industrial y Portuario (DEIP) de Barranquilla (ver Figura 2), se ubica la Alcaldía y dependiendo directamente de ella se encuentran adscritas 21 dependencias, las cuales se subdividen en doce (12) secretarías, seis (6) Oficinas, dos (2) gerencias (Figura 3) y un área adscrita de Consejos y Comités. En general, se observa una estructura relativamente horizontal que distribuye las diferentes unidades entre oficinas del despacho, gerencias, secretarías estratégicas, misionales y de apoyo, como un elemento característico del modelo administrativo barranquillero (ver Anexo 2).

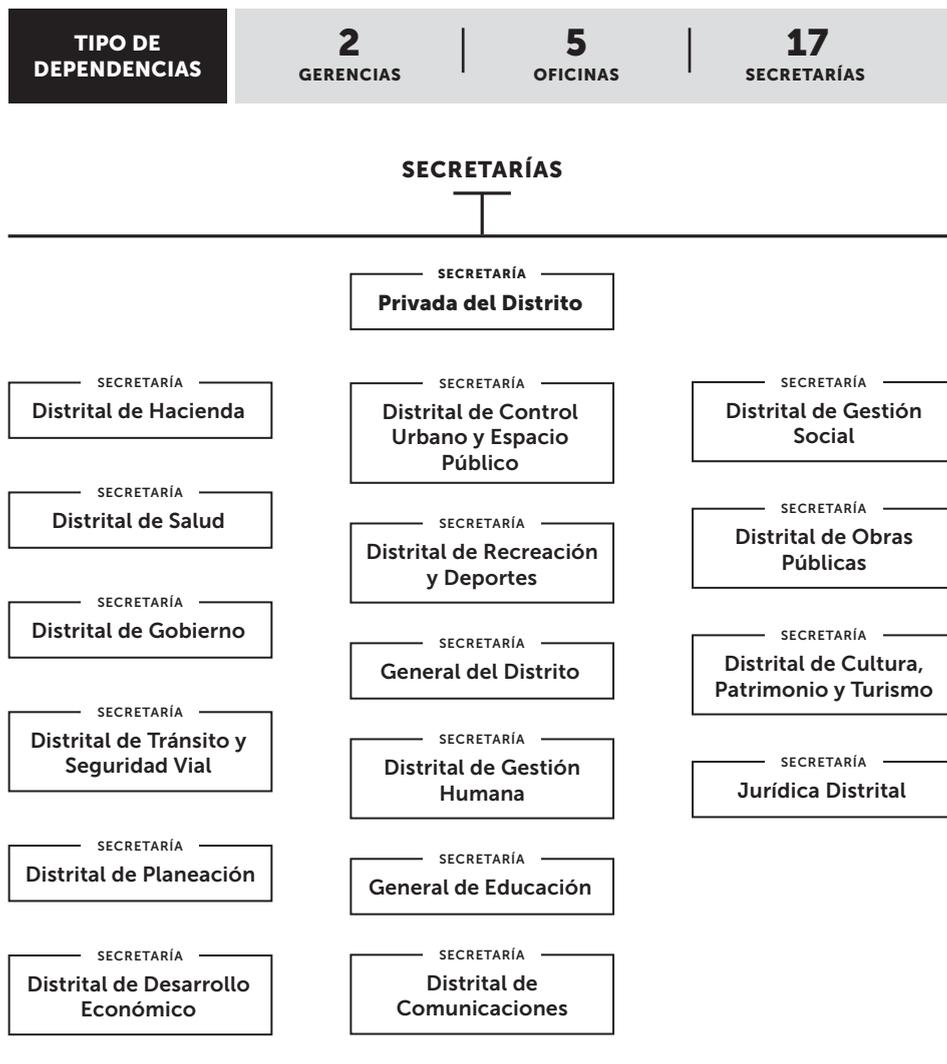
Por otra parte, dentro de las dieciséis (16) Secretarías (ver Figura 1) llaman la atención las unidades encargadas de gerencia de rentas, una gerencia de desarrollo de la ciudad, y la gerencia de gestión catastral como unidades con enfoques de apoyo a la gestión. En términos de secretarías con temas contemporáneos, llama la atención de la estructura barranquillera la Secretaría de Gestión Humana, la Secretaría de Comunicación, Barranquilla Verde y la Secretaría de Desarrollo Económico. En general, la estructura barranquillera recoge elementos de reformas recientes y de ese modo parece enfocarse en aspectos de mejoramiento del servicio y mejora del desempeño usuales en reformas recientes de administración pública local.

### *Trámites y servicios*

En la ciudad de Barranquilla, los trámites y servicios no son prestados en centros de servicios, sino que estos son prestados directamente en la sede principal de la oficina de comunicaciones/secretaría de comunicación en el despacho municipal. Así mismo, los servicios y trámites suministrados por la administración municipal de Barranquilla se brindan en las sedes de las cuatro (4) Alcaldías locales del distrito, así como en las diecisiete (17) secretarías de gobierno o en las sedes de las correspondientes secretarías de la cual se busque un servicio.

## Figura 01

Secretarías y tipos de entidades Barranquilla



Fuente: construcción propia.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE BARRANQUILLA**


---

**Diferencias con estructura de Cali a 2016**

Dentro de las principales diferencias que presentaba la estructura administrativa de la ciudad de Barranquilla respecto a la estructura administrativa de Cali previa a 2016, mostraba algunas secretarías no existentes en la estructura caleña o que existían parcialmente con algunas funciones: Secretaría de Gestión Humana, Gerencia de Rentas, Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, Secretaría de Gestión Social, Secretaría de Infraestructura Pública, y Secretaría para la Movilidad.

**Ideas para nueva estructura Cali**

Dentro de las lecciones barranquilleras para la ciudad de Cali se destacó el hecho de tener sedes de secretarías dispersas en ciudad en las respectivas Alcaldías Locales donde se pueden realizar trámites y brindar servicios cercanos al ciudadano. Así mismo, se destacó la creación de las secretarías de Cultura y Patrimonio, Movilidad, Gestión Humana y la secretaría de comunicación, Barranquilla Verde y la secretaría de desarrollo económico, como posibles ideas de temas para la reforma. Algunas de esas secretarías fueron posteriormente creadas por el decreto de reforma.

---

**Bogotá, D. C. (Colombia)**

La estructura administrativa del Distrito Capital de Bogotá está dividida en tres bloques de dependencias (ver Figura 2). Estos bloques están dados por las Secretarías Cabeza de Sector, las Secretaría Privada y, las Altas consejerías. Asimismo, estos bloques de secretarías están divididos en tres sectores. Estos son el sector central, el sector descentralizado y el sector de localidades. Al sector central están adscritas dieciséis (16) dependencias, donde trece (13) corresponden a Secretarías Cabezas de Sector y a tres (3) dependencias de Soporte Técnico. El sector descentralizado contiene cuarenta y dos (42) dependencias adscritas (3 fondos, 3 Unidades Administrativas Especiales, 14 Institutos y 22 Empresas Sociales del Estado) y doce (12) dependencias vinculadas (3 Empresas Industriales y Comerciales del Estado, 5 Sociedades, 3 Empresas de Servicios Públicos y 1 Ente Universitario Autónomo). Por último, al sector Localidades, se encuentran adscritas veinte (20) localidades a la administración distrital (ver Anexo 3).

Las trece (13) Secretarías cabeza del sector central (ver Figura 2) son Secretaría General, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría Distrital de Hábitat, y Secretaría Distrital de la Mujer.

De igual manera, las tres (3) dependencias de soporte técnico son el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD), el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), y la UAE Cuerpo oficial de Bomberos de Bogotá. Por otra parte, con el objetivo de dar respuesta a las nuevas demandas sociales, el Distrito Capital planeaba crear la Secretaría de Seguridad y Convivencia, así como la Empresa Metro.

## Figura 02

Secretarías y tipos de entidades Bogotá



Fuente: construcción propia.

*Trámites y servicios*

En el caso de la capital del país, la prestación de servicios y resolución de trámites se lleva a cabo mediante el sistema de Centros de Atención Distrital Especializados CADE. Los ciudadanos pueden acercarse a alguno de los 7 centros de SuperCADE, o los 18 centros CADE, a los 32 centros RapiCADE (datos para 2016). Para aquellas localidades que no cuentan con un centro de atención cercano los ciudadanos, pueden solicitar la prestación de los servicios a través de la Línea de atención 195, o del CADE Virtual, así como acercarse a los SuperCADE Móvil.

Por otra parte, algunos de los servicios que se prestan en los respectivos centros de atención se clasifican en servicios por sector y servicios por población. Los servicios por sector hacen referencia a los Servicios Sociales, Espacio Público, Educación, Salud, Cultura y Recreación, Medio Ambiente, Empresas y Economía, y Transporte. Y los servicios por población se refieren a los servicios prestados a poblaciones específicas, tales como Gestación, Infancia, Juventud, Discapacidad, Mujer, Adulto Mayor, Etnias, y Población Vulnerable.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE BOGOTÁ**


---

**Diferencias con estructura de Cali a 2016**

De la estructura administrativa de Bogotá D.C. se evidenciaron diferencias respecto a la estructura de la ciudad de Cali anterior a la reforma administrativa. La principal diferencia en la estructura administrativa del Distrito Capital es que en este caso se encuentra organizado de manera matricial, de forma que las dependencias de la estructura están delineados por objetivos. Estos objetivos articulan de manera transversal a los tres sectores de la estructura administrativa. Adicional a ello, algunas de estas diferencias es la presencia de un sector de localidades encargado de la descentralización; la existencia en el distrito capital de la secretaría de integrada de la mujer, hábitat, y movilidad. Otro elemento a destacar son los diferentes centros de atención al ciudadano que garantizan la presencia en el territorio y la descentralización de servicios (CADES, RAPICADES etc.)

**Ideas para nueva estructura Cali**

Dentro de los elementos comparativos tomados de la estructura de Bogotá se mencionan: -La estructura misma, que para la ciudad de Bogotá está estructurada en forma matricial, buscando dar respuesta de manera transversal e integrada por objetivos de política. En segundo lugar, la administración del Distrito Capital presenta una macro-estructura administrativa dividida en 13 sectores verticales, integrados horizontalmente que puede ser ideal para facilitar la transversalidad en la gestión y en la formulación e implementación de políticas públicas. Varios de los temas de foco mencionados como parte de las secretarías sectoriales de Bogotá fueron parte de los elementos incluidos en la reforma en el caso caleño.

## Medellín (Colombia)

La estructura de la capital antioqueña (ver Anexo 4) contiene dieciocho (18) dependencias municipales, de las cuales tres (3) son gerencias y veintidós (22) son Secretarías, dentro estas últimas, encontramos cincuenta y cinco (55) subsecretarías o subdirecciones. Asimismo, al despacho municipal, se encuentran vinculados catorce (14) entes descentralizados adscritos, nueve (9) entes descentralizados vinculados y trece (13) entes descentralizados indirectos. En general, Medellín muestra una estructura matricial con áreas de apoyo transversales y equipos orientados a la integración de actividades entre los diferentes sectores.

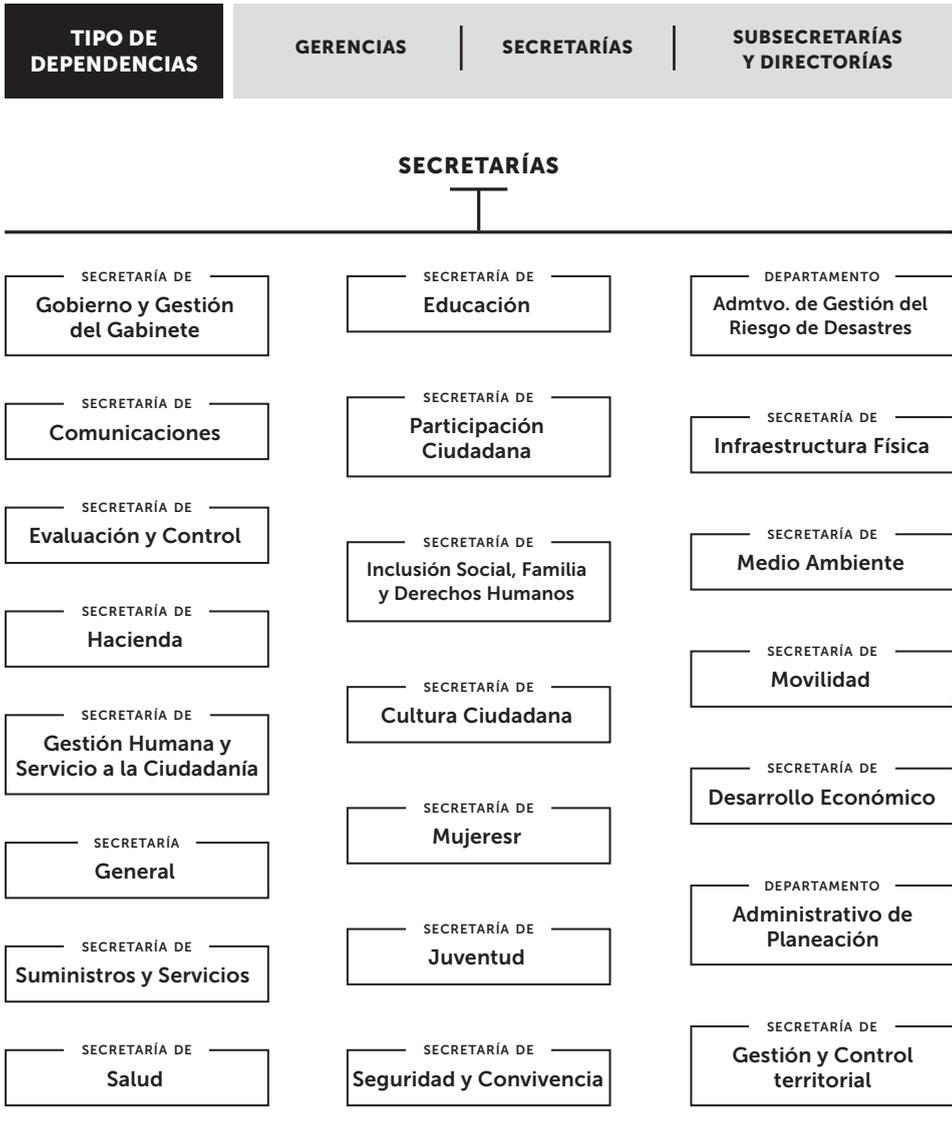
La estructura también muestra un enfoque descentralizador al contar con tres (3) dependencias trasversales denominadas «Gerencias» que corresponden a la Gerencia de Corregimientos, la Gerencia Centro, y la Gerencia de Movilidad Humana. Dentro de las veintidós (22) Secretarías (ver Figura 3) existentes llaman la atención los casos de la Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete (una especie de *delivery office* de la Alcaldía), la de Evaluación y Control, de Hacienda, la de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, de Suministros y Servicios, de Participación Ciudadana, de Cultura Ciudadana, de Salud, de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de Mujeres, de Juventud (ver Anexo 4).

### *Trámites y servicios*

Para la ciudad de Medellín, la prestación de servicios y diligenciamiento de trámites se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía. Dentro de los trámites y servicios que presta la subsecretaría, se encuentra recaudo de impuestos, trámites tributarios, SISBEN, plan de desarrollo, y contratación entre otros. Estos trámites a los que pueden acceder los ciudadanos son brindados en los cinco centros del proyecto MASCERCA así como en las casas de gobierno ubicadas en cada uno de los seis corregimientos, y en once centros de servicio al ciudadano.

### Figura 03

Secretarías y tipos de entidades Medellín



Fuente: construcción propia.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE MEDELLÍN**


---

**Diferencias con estructura de Cali a 2016**

Dentro de las principales diferencias existentes en la estructura administrativa de la ciudad de Medellín respecto a la previa de Cali, se encontraba el hecho que para la ciudad de Medellín la estructura de esta ciudad presenta la existencia de tres (3) entes adscritos que brindan servicios adicionales a las distintas secretarías en el tema de descentralización. Asimismo, la administración municipal de Medellín incluía las secretarías de Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete como una suerte de *delivery office* y oficina de gestión política que o existían en el caso de la capital vallecaucana. Otras diferencias que presentaba la estructura administrativa de Medellín respecto a la de Cali, era el hecho que la primera presentaba en su estructura inscritas las secretarías de Participación Ciudadana, Movilidad, Comunicaciones, Evaluación y Control, Suministros y Servicios, Medio Ambiente, Juventud, y Mujeres entre otras. Otro elemento diferencial es la presencia desconcentrada en el territorio a través de diferentes instancias de servicio MASCERCAS y casas de gobierno en los corregimientos.

**Ideas para nueva estructura Cali**

Se planteó tomar de la estructura administrativa de la ciudad de Medellín para ser implementado en Cali, el fortalecer o replantear el funcionamiento de la red de los C.A.L.I., articulando trámites y servicios para generar desconcentración y descongestionamiento de trámites a partir de un modelo segmentado como el de Medellín (MASCERCAS, casas de gobierno, centros de servicio) Así mismo, se propuso la creación de las secretarías de la mujer, juventud o participación ciudadana en la nueva estructura para la ciudad de Cali, o en su defecto darle mayor participación fortaleciendo las oficinas que prestan servicios a esta población para ejecutarlo de manera transversal entre dependencias. Por último, también se planteó la integración de entes adscritos, para articular todos los servicios que se prestan desde la administración municipal.

---

## Panamá (República de Panamá)

La estructura administrativa de la Ciudad de Panamá (ver Anexo 5) se encuentra encabezada por la Alcaldía. Dependiendo directamente de ella se encuentra el Despacho del Alcalde y la Vice-Alcaldía. De igual manera, se encuentra, dependiendo directamente de él, dos agencias de Dirección, una Oficina y la Secretaría General. La Secretaría General se subdivide en once Direcciones sectoriales, las cuales se dividen, a su vez, en diferentes subdirecciones o departamentos. De esta manera, de la Alcaldía dependen directamente el Despacho del Alcalde, la Vicealcaldesa, la Dirección de comunicaciones y relaciones públicas, la Oficina de Cooperación Internacional, la Dirección de Auditoría Interna, y la Secretaría General (ver Figura 4).

Llaman la atención dentro de la estructura de direcciones sectoriales (ver Figura 4) la Dirección de Seguridad Municipal, la Dirección de Servicios a la Comunidad y la Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia. Esta última particularmente refleja ya un fuerte enfoque hacia prácticas y estructuras de gobierno abierto en la capital del istmo.

*Trámites y servicios*

Para la prestación de servicios y el diligenciamiento de trámites, los ciudadanos de la ciudad de Panamá pueden acercarse a alguno de los doce (12) puntos de atención existentes o contactándose por medio de las líneas telefónicas de atención. Los servicios a los cuales los ciudadanos tienen acceso consisten en reportes, solicitudes de información, consultas o sugerencias y denuncias.

**Figura 04**

Secretarías y tipos de entidades Panamá



Fuente: construcción propia.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE PANAMÁ**


---

**Diferencias con estructura de Cali a 2016**

Entre las principales diferencias de la estructura administrativa de Panamá se encuentra el área de despacho del alcalde y la vicealcaldesa dependiendo directamente del Alcalde.

Otras instancias con las que no cuenta la administración caleña son la Dirección de Seguridad Municipal y la de Gestión Ambiental. Así como la dirección de seguridad municipal, la dirección de servicios a la comunidad y la dirección de participación ciudadana y transparencia. Adicionalmente, la ciudad de Panamá contaba con una dependencia de atención al ciudadano, donde los individuos pueden ir a realizar trámites y solicitar la prestación de servicios.

Por otra parte, la administración de Panamá inscribía directamente direcciones de Recursos humanos, y Gestión social entre otras dependencias con las cuales Cali no cuenta.

---

**Ideas para nueva estructura Cali**

Los aportes que se plantearon tomar del modelo de estructura planteado por la ciudad de Panamá tienen que ver precisamente con la inclusión de áreas de seguridad, participación ciudadana y medio ambiente en lo misional y en áreas de apoyo gestión humana y cooperación internacional. Así mismo, es de resaltar el enfoque en temas de gobierno abierto ya presentes en la estructura de la capital panameña.

Los trámites corresponden a las siguientes subcategorías. 32 subcategorías o trámites referentes a una categoría denominada negocios, 22 trámites de la categoría vehículos, 15 subcategorías o trámites referentes a la categoría de permisos y licencias, 11 subcategorías asociadas a la categoría funerarios, la categoría de Obras y Construcciones con 13 subcategorías y finalmente Publicidad Exterior y Gestión ambiental.

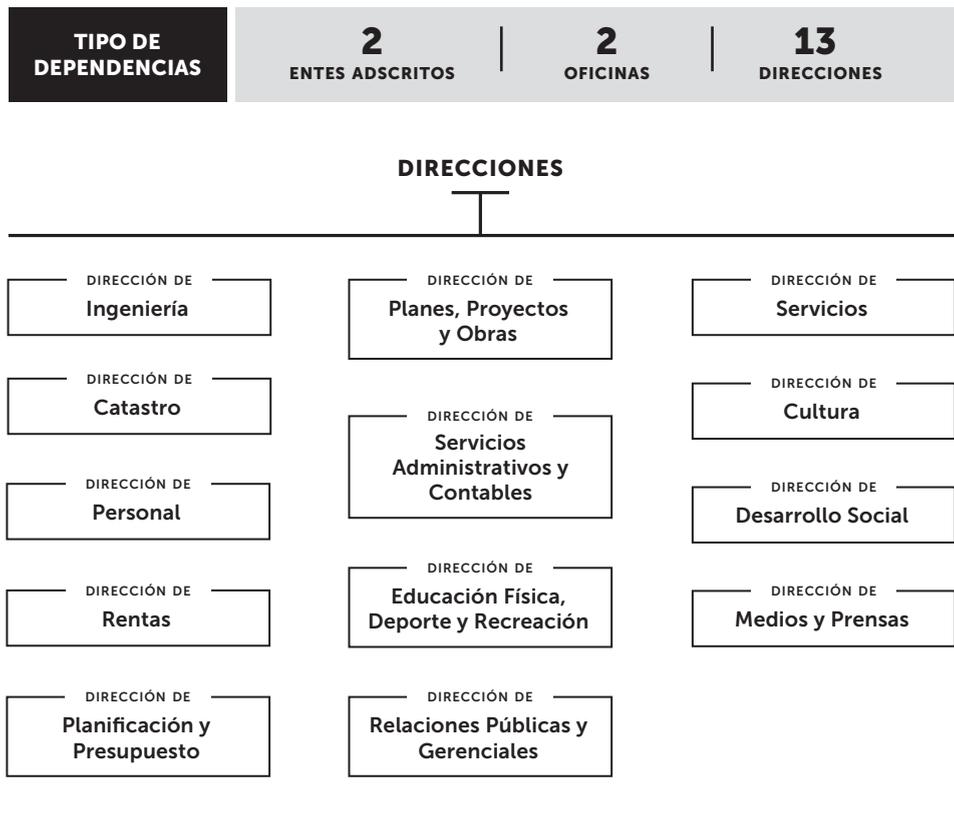
**Maracaibo (Venezuela)**

La información encontrada es muy limitada en cuanto a la estructura de la Alcaldía del municipio de Maracaibo, y la página web de la Alcaldía no incluye un organigrama completo. Sin embargo, un artículo de Lopez *et al.* (2001) ilustraba un organigrama para dicha época. En general, la estructura mostraba un modelo clásico vertical y orientado a aspectos principalmente operativos con apoyo transversal (ver Anexo 6).

Entre las entidades (ver Figura 5) que llaman la atención se encuentran la oficina de servicio social, la Dirección de Rentas, de Ingeniería, de catastro, de relaciones públicas y ceremoniales, de educación, de cultura, y de desarrollo social. En general, dicha estructura dejaba ver una menor especialización sectorial y varias instancias encargadas de asuntos transversales de la administración.

### Figura 05

Secretarías y tipos de entidades Maracaibo



Fuente: construcción propia.

*Trámites y servicios*

Por otra parte, la prestación de servicios y realización de trámites por parte de la ciudadanía se llevaba a cabo por parte de las entidades de forma descentralizada. Se encuentra que hay un número importante de servicios en línea, por ejemplo el pago de impuestos, y hay otros servicios que son prestados por las entidades respectivas: por ejemplo las inspecciones técnicas bomberiles, protección civil, registro civil, servicios públicos, permisos ambientales, microcréditos, entre otros.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE MARACAIBO**


---

Diferencias con estructura de Cali a 2016	Ideas para nueva estructura Cali
La estructura de Maracaibo refleja un enfoque clásico. Si bien no se encontró un organigrama más reciente al de 2001 de los autores citados, llama la atención el fuerte enfoque operativo y transversal al contar con unidades como la oficina de servicio social, la Dirección de Rentas, de Ingeniería, de catastro, de relaciones públicas y ceremoniales, de educación, de cultura, y de desarrollo social.	En general la idea de transversalización de servicios de apoyo aparece como un aspecto a tener en cuenta en el caso caleño.

---

**Montevideo (Uruguay)**

La Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay (organismo ejecutivo del departamento de Montevideo) presenta la siguiente estructura organizacional (ver anexos 7 y 8). Hay cinco (5) órganos principales vinculados directamente a la Intendencia y un subgrupo de órganos (no definido en el organigrama) vinculados directamente también a la Intendencia. A la cabeza de la estructura, ubicamos al Intendente y, dependiendo directamente de él, once Departamentos, una División y otros órganos asesores. A su vez, cada uno de los Departamentos se subdivide en diferentes Divisiones, Servicios, Unidades.

En primer lugar, los órganos vinculados directamente a la intendencia son, el Contador General, la Asesoría Jurídica, la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, la Secretaría General, el Comité de Sistemas, y Otros Órganos vinculados directamente (no especificados).

Al observar los tipos de entidades (ver Figura 6), en general, en lo misional, llaman la atención las secretarías de desarrollo económico e integración regio-

nal, de desarrollo ambiental y de acondicionamiento urbano. Mientras en las unidades de *staff* destacan la secretaría general (por sus amplias funciones) y la secretaría de gestión humana y recursos ambientales.

### Trámites y servicios

En la ciudad de Montevideo en la información encontrada no se especifica la presencia los puntos de atención a los ciudadanos. Sin embargo, presenta claramente especificado el tipo de servicios que presta, y la población objetivo a la que guía otros servicios. Motivo por el cual, los servicios vienen especificados

## Figura 06

Secretarías y tipos de entidades Montevideo



Fuente: construcción propia.

por las siguientes áreas. Ambiente, en donde se prestan servicios referentes al agua (Agua, Playas, Estudio de la calidad del agua y biota del río de la Plata, y Cursos de agua), aire, industrias (Efluentes Industriales, y Residuos Sólidos Industriales), Cambio Climático, Monitoreo de metales pesados en suelos, acústica, y Humedales Santa Lucía.

Otras áreas temáticas diferentes de Ambiente hacen alusión a limpieza, saneamiento, Centro Coordinador de Emergencias, concursos, cursos, deportes, educación, y salud. Por su parte, los servicios especiales encaminados a responder a problemáticas de grupos sociales determinados se componen de las categorías de Personas con discapacidad, mujeres, afrodescendientes, personas adultas mayores, jóvenes, e infancia.

---

**COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE MONTEVIDEO**

---

<b>Diferencias con estructura de Cali a 2016</b>	<b>Ideas para nueva estructura Cali</b>
<p>Dentro de las diferencias que presentaba la estructura administrativa de la ciudad de Montevideo, se encontraba la existencia de los departamentos de Movilidad, Desarrollo Ambiental, Gestión Humana y Recolección Materiales, Recursos Financieros, Acondicionamiento Urbano, y Planificación.</p> <p>Así mismo, otra diferencia de las dos estructuras administrativas era que existen dependencias que están adscritas directamente a la Alcaldía, pero no son especificadas en la estructura organizacional de la Alcaldía de Montevideo. Por otra parte, no se evidenciaron con la información disponible centros de recepción de solicitudes, ni de prestación de servicios.</p>	<p>De la estructura administrativa de Montevideo se plantearon algunas ideas para la estructura administrativa de Cali tales como la separación de Servicios y Sociedad, entendido como el tema de políticas poblacionales en el contexto colombiano. Esta separación buscaba identificar de forma clara qué servicio o servicios se brindaban a cada segmento de la población.</p> <p>Por otro lado, de la estructura se observaban Secretarías como las de desarrollo económico, desarrollo ambiental y de acondicionamiento urbano que no existían en la estructura previa a 2016 en Santiago de Cali.</p>

---

### Curitiba (Brasil)

El Ayuntamiento (Prefectura) Municipal de Curitiba presenta la siguiente estructura organizacional. A la cabeza organizacional del Municipio de Curitiba se encuentra el Jefe del Poder Ejecutivo. Dependiendo directamente de este hay veintidós (22) Órganos de Administración Directa, once Órganos de Administración Indirecta, y tres entidades paraestatales. Por su parte, los once Órganos de Administración Indirecta se subdividen en Autoridades Locales, Fundaciones

y Sociedades de Economía Mixta. Los órganos de Administración Directa se encuentran subdividida en órganos de asesoramiento, órganos de naturaleza media, órganos de naturaleza final, y secretarías extraordinarias. En general (ver Anexo 9), se observa un modelo donde las unidades de apoyo se ubican en el segundo nivel (órganos de asesoramiento y órganos de naturaleza media) que se enfocan a áreas de apoyo (recursos humanos, finanzas, información y tecnología). Por otro lado, las unidades sectoriales se encuentran en el nivel de órganos de naturaleza final y aquí cabe destacar la secretaria de suministros, la de defensa social, trabajo y empleo, asuntos metropolitanos entre otras.

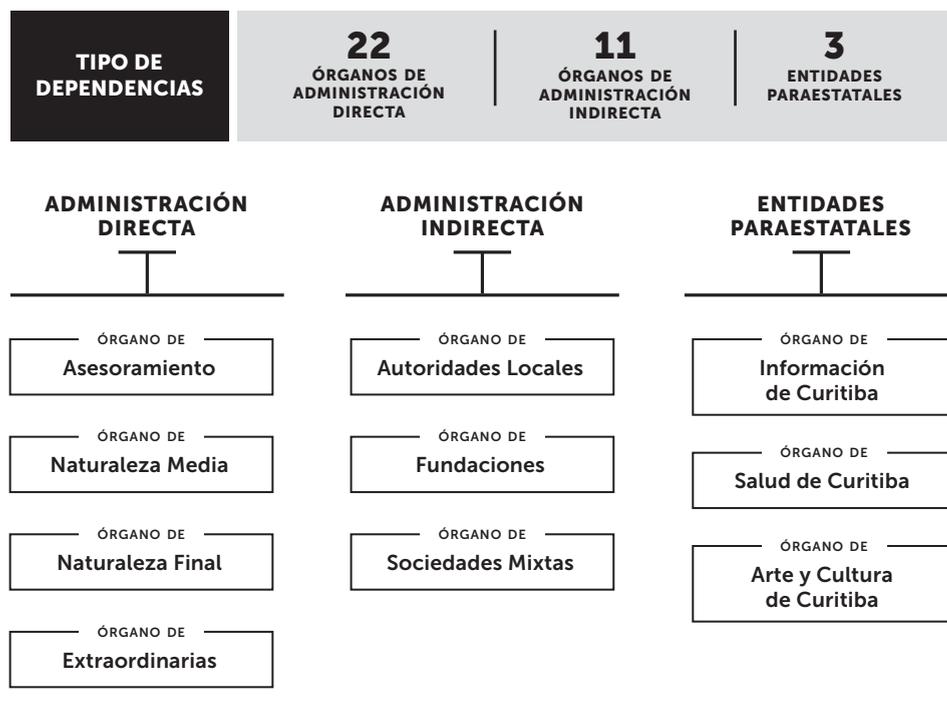
De esta manera, existen tres tipos diferentes de organizaciones (ver Figura 7) que los Órganos de Asesoramiento se encuentran a su vez subdivididas por el Gabinete de la Alcaldía, el Gabinete de la Vice-Alcaldía, la Secretaría de Gobierno Municipal, la Procuraduría General del Municipio, y la Secretaría Municipal de Comunicación Social. Por su parte, los Órganos de Naturaleza Media se encuentran subdividido en las Secretarías Municipales de Planificación y Administración, de Información y Tecnología, de Recursos Humanos, y de Finanzas.

Por otra parte, los Órganos de Naturaleza Final tienen adscritas las Secretarías Municipales de Educación, de Deporte, de Salud, de Suministro, de Defensa Social, de Medio Ambiente, de Obras Públicas, de Urbanismo, de Asuntos Metropolitanos, de Trabajo y Empleo, y de Tránsito (ver Figura 8). Por último, se encuentra que el órgano de Administración Directa presenta las Secretarías Extraordinarias, a las cuales se encuentran adscritas la Secretaría Especial de Protección de los derechos de las personas con Discapacidad, y la Secretaría Municipal Extraordinaria de la Mujer.

Así mismo, el órgano de Administración Indirecta se encuentra subdividido en cuatro (4) institutos de Autoridades Locales, tres (3) Fundaciones, cuatro (4) sociedades Mixtas, y tres (3) Institutos Paraestatales. Un elemento interesante de la estructura de Curitiba es la división en cuatro tipos de entidades de acuerdo con su propósito: i) organismos asesores de la Alcaldía, ii) órganos de naturaleza media, iii) órganos de naturaleza final y iv) secretarías extraordinarias (ver Figura 8).

## Figura 07

Secretarías y tipos de entidades | Curitiba

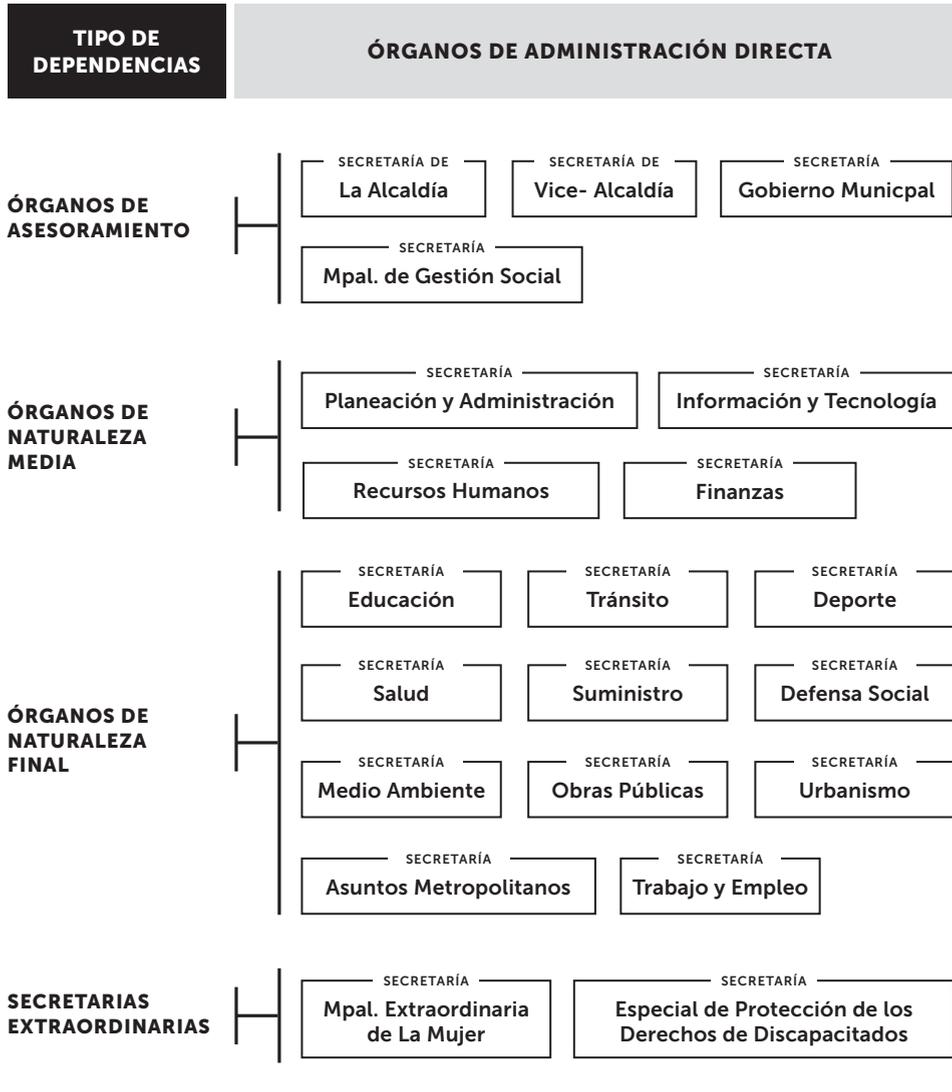


Fuente: construcción propia.

Así, a las Autoridades Locales se encuentran adscritos los institutos Municipal de Turismo, de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba, Municipal de Administración Pública, y de Seguridad Social de la Ciudad de Curitiba. Las Fundaciones asociadas a los órganos de administración indirecta se encuentran adscritas la Fundación Cultural de Curitiba, la Fundación de Acción Social, y la Fundación Estatal de Atención de la Salud Especializada de Curitiba. Las Sociedades Mixtas están subdivididas por la Compañía de Habitación Popular de Curitiba, la Urbanización de Curitiba, la Compañía de Desarrollo

## Figura 08

Secretarías y tipos de entidades II Curitiba



Fuente: construcción propia.

de Curitiba, y la Agencia de Desarrollo de Curitiba. Por último, el órgano de Administración Indirecta presenta a los institutos Paraestatales, los cuales son el Instituto de Información de Curitiba, de Salud de Curitiba, y de Arte y Cultura de Curitiba.

### *Trámites y servicios*

La prestación de servicios y realización de trámites por parte de los ciudadanos en la ciudad de Curitiba está articulada de la siguiente manera: los ciudadanos pueden acercarse a alguna de las diez localidades de administración regional; asimismo, se pueden realizar solicitudes de servicios o realizar trámites a través de la Agencia de Noticias Vía Internet y de la oficina de Urbanización de Curitiba. Los servicios y trámites que presta la administración municipal de Curitiba corresponden a alimentación, permisos, certificados y licencias, asistencia social, capacitación, ciudadanía, concursos públicos, cultura, educación, emergencias, deporte y esparcimiento, vivienda, impuestos y tasas, información y publicaciones, licitaciones y proveedores, medio ambiente, Mi negocio, obras y urbanismo, prefectura, responsabilidad social, salud, seguridad, servicios funerarios, trabajo, tránsito, transporte y turismo.

---

## COMPARACIÓN CON ESTRUCTURA DE CURITIBA

---

### **Diferencias con estructura de Cali a 2016**

Las diferencias estructurales de la ciudad de Curitiba respecto a la que presentaba la ciudad de Cali, era que la estructura administrativa de la primera integraba órganos de administración Indirecta y Paraestatales. Así mismo, la estructura de Curitiba integraba las Secretarías Municipal de Comunicación Social, de Planificación y Administración, de Información y Tecnología, de Recursos Humanos, de Finanzas, de Suministro, de Defensa, de Social, de Medio Ambiente, de Obras Públicas, de Urbanismo, de Asuntos Metropolitanos, de Trabajo y Empleo, de Secretaría Especial de Protección de los derechos de las personas con Discapacidad, y la Secretaría Municipal Extraordinaria de la Mujer, las cuales, no se encontraban articuladas a la estructura administrativa de Cali previa a 2016.

### **Ideas para nueva estructura Cali**

Algunas de las ideas que se plantearon aplicar a la configuración de la nueva estructura administrativa de Cali fueron: la especificación de los servicios que se han de prestar en los puntos de atención. Así mismo, al igual que la estructura administrativa de Curitiba presentaba claridad en los objetivos de política prestados en cada uno de los niveles, o la naturaleza de cada órgano, se planteaba diseñar la nueva estructura administrativa bajo el mismo esquema. Llamen la atención de forma especial las secretarías de asuntos metropolitanos que puede ser altamente relevante para el caso caleño en su relación con municipios circunvecinos, la secretaría de suministros, la de defensa social, trabajo y empleo.

---

## **Recomendaciones generales para la nueva estructura de Cali a partir del ejercicio de *benchmarking***

La revisión comparativa previa de los diferentes modelos y estructuras de las ciudades escogidas permitió recoger una serie de recomendaciones al equipo técnico de la Alcaldía. A continuación, hacemos un resumen de los elementos mencionados:

### **Ideas para la estructura general**

- Uno de los elementos a tener en cuenta era la estructura misma. A partir del *benchmarking* se observa que la estructura matricial presente en el Distrito Capital de Bogotá, similar al caso de Medellín, permite dar respuesta de manera transversal e integral por objetivos de política pública desde los distintos entes adscritos. Buena parte de las ciudades más grandes usan dicho tipo de estructura por la complejidad de problemas y la multiplicidad de actores que requieren la formulación e implementación de políticas públicas.
- Llama la atención el caso de Curitiba que separa cuatro tipos diferentes de dependencias dentro de la estructura administrativa municipal de acuerdo con su funcionalidad: i) Órganos de asesoramiento, que son los que acompañan directamente a la alta dirección, ii) Organizaciones de naturaleza media que son dependencias transversales de apoyo, iii) organizaciones de naturaleza final, que son las secretarías/direcciones sectoriales que cumplen tareas misionales y iv) secretarías extraordinarias que son las que se encargan de los temas no considerados en la agenda regular.
- Por otro lado, de los casos de la ciudad de Medellín y de Curitiba, se destaca que se crearon al nivel de secretarías, instancias encargadas de asuntos estratégicos de *staff* y apoyo transversal que por su complejidad requieren prioridad y cercanía a los altos niveles de dirección. En este contexto resaltan, por ejemplo, las secretarías de talento humano, secretaría de suministro y abastecimiento y secretaría de contratación.

### **Ideas sobre servicio al ciudadano, descentralización y desconcentración de servicios**

- En este contexto, un punto clave a fortalecer o replantear el funcionamiento de la red de Centros Administrativos Locales Integrales (C.A.L.I.), con lo cual, se posibilite la articulación de trámites y servicios, la descentralización y desconcentración de servicios y el acercamiento al ciudadano. Los casos de Bogotá (CADE), Medellín (MASCERCA) y Barranquilla (sedes secretarías en las localidades) han mostrado importantes avances

en la descentralización y desconcentración de servicios, además de facilitar la presencia del Estado en el territorio.

- Es evidente, también, en las estructuras más recientes, un fuerte enfoque a la creación de un aparato de mejora de servicio al ciudadano. Incluso, en varias de las administraciones revisadas se crearon dependencias específicamente orientadas a tal fin. Aunque esto se mezcla con el tema de descentralización y desconcentración, también estas dependencias permiten la realización de estudios estratégicos de racionalización de trámites, mejoras en servicio, capacitación a servidores públicos de ventanilla entre otras que se enfocan a mejorar la calidad de la gestión pública.

## Ideas sobre temas prioritarios e innovadores reflejados en la estructura

- Dentro de esos temas, las estructuras administrativas de la Ciudad de Montevideo y de la Prefectura de Curitiba, destacan la creación de unidades encargadas de relación con la integración con la región circundante o con la creación de una secretaría de asuntos metropolitanos. La configuración de un área metropolitana es un tema clave para regiones conurbadas y municipios con altas interacciones y cercanía como es el caso de los municipios de Yumbo, Palmira, Jamundí, Candelaria, entre otros, con la ciudad de Santiago de Cali.
- Por otro lado, aparece la importancia de tener secretarios en temas sectoriales estratégicos que actualmente no se evidencian en la estructura. Por ejemplo, un rol estratégico de *delivery office* para la secretaría de gobierno, también encargada de los asuntos de gestión política. Así mismo, aparece la creación de una secretaría de seguridad ciudadana encargada específicamente de eso, separada de gobierno y una secretaría de movilidad/ transporte como instancia independiente también. Todos estos elementos fueron recomendados por las universidades acompañantes y, efectivamente, incluidos en la reforma de Santiago de Cali de 2016.
- En general, las estructuras más recientes presentan una dirección o secretaría de tecnologías de información y comunicación (TIC) orientadas a mejorar la transparencia y la participación ciudadana, muy en la línea de estrategias de gobierno abierto, gobierno electrónico y uso de TIC en la gestión pública. La reforma de 2016 recogió dichos elementos.
- Al revisar la globalidad de las estructuras revisadas, es evidente la ausencia de una Secretaría de Desarrollo Económico que aparece en la mayoría de estas, la cual no se encontraba hasta ese momento en el caso caleño; pero fue exitosamente incluida en 2016.
- Aparecen, también, en la estructura algunas secretarías enfocadas a políticas poblacionales y atención a minorías tales como mujer, género, población en condición de discapacidad, entre otras, que valdría la pena considerar si tienen lugar en el contexto de la administración municipal de Santiago de Cali.

## **Comparativo *benchmarking* y recomendaciones con la nueva estructura administrativa de Santiago de Cali de 2016**

---

En esta sección, revisamos en retrospectiva los aspectos de la sección cinco y presentados al equipo técnico de la reforma administrativa como recomendaciones; también, las características de las estructuras de cada una de las ciudades referenciadas en la sección cuatro comparadas con la estructura final adoptada en el Decreto 516 de 2016. De acuerdo con la revisión, buena parte de los temas que se observan en las estructuras más recientes, identificados en este *benchmarking* y recomendados por los investigadores al equipo de la Alcaldía, fueron efectivamente incorporados en la estructura de la reforma administrativa de 2016. Ya sea como nuevas entidades o como dependencias reformadas a partir de otras entidades previamente existentes. En general, en lo referente al *benchmarking*, la revisión de lo incorporado en el decreto refleja que el equipo de la administración municipal coincidió con nuestras propuestas o tuvo en cuenta las recomendaciones hechas en los informes técnicos entregados.

Así, aparecen entidades nuevas como el Departamento Administrativo de TIC, las secretarías de Infraestructura, la de Cultura, para las que se encuentran entidades correspondientes en al menos seis de las siete ciudades que hicieron parte de la referenciación comparativa realizada en este capítulo. Por su parte, dependencias tales como la Secretaría de Movilidad y la Dirección de Talento Humano se hacen presentes en cinco de las siete ciudades del grupo de comparación. Y así, sucesivamente, se encuentra que, en general, las nuevas entidades del caso caleño siguen la línea de estructuras recientemente reformadas en ciudades grandes colombianas y latinoamericanas. Finalmente, se observa que la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana representa una excepcionalidad frente a las municipalidades comparadas en términos de que no se encuentra, aparte de Medellín, otra ciudad con una instancia similar orientada a aspectos de paz y resolución de conflictos.

## Tabla 01

Comparación de las dependencias de la reforma administrativa de 2016 con las de las ciudades revisadas en el ejercicio de *Benchmarking*

Dependencia	Existencia en otra de las ciudades referenciadas	Nueva dependencia u origen en la estructura previa
<b>Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	Barranquilla - Gerencia de Sistemas de Información Curitiba - Existe Secretaría de Información y Tecnología. Maracaibo - Gerencia de Tecnología de la Información y Computación. Medellín - Secretaría de Comunicaciones Montevideo - la División de Información y Comunicaciones se encuentra vinculada a la Secretaría General Panamá - Subdirección de Tecnología de la Información.	Dependencia Nueva
<b>Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana</b>	Medellín - Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos - Secretaría de Cultura Ciudadana	Dependencia Nueva
<b>Secretaría de Desarrollo Económico</b>	Barranquilla - Secretaría de Desarrollo Económico Bogotá - Secretaría de Desarrollo Económico Medellín - Secretaría de Desarrollo Económico Montevideo - Departamento de Desarrollo Económico e Secretaría de Integración Regional	Dependencia Nueva
<b>Departamento Administrativo de Contratación Pública</b>	Curitiba - Secretaría de Suministros Medellín - Secretaría de Suministros y Servicios Montevideo - Gestión Humana y Recursos Materiales Panamá - Subdirección de compras adscrita a la Dirección de Servicios Internos	Surge de la Dirección de Desarrollo Administrativo
<b>Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional</b>	Barranquilla - Secretaría de Infraestructura Pública Montevideo - Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación	Surge de la Subdirección de Desarrollo Integral
<b>Departamento Administrativo de Control Interno</b>	Barranquilla - Oficina de Control Interno Curitiba - Unidad de Control Interno Medellín - Secretaría de Evaluación y Control Panamá - Dirección de Auditoría Interna	Modificación de la Dirección de Secretaría de Control Interno y Gestión de la Calidad.

<b>Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública</b>	Barranquilla - Oficina Jurídica Maracaibo - Unidad de Consultoría Jurídica Montevideo - Asesoría Jurídica Panamá - Dirección de Legal y Justicia	Surge de la Dirección Jurídica
<b>Secretaría de Seguridad y Justicia</b>	Bogotá - No se realiza una distinción entre Gobierno y Seguridad Barranquilla - Componente de seguridad adscrito a la Secretaría de Gobierno Medellín - Secretaría de Seguridad y Convivencia Panamá - Dirección de Seguridad Municipal	Surge de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
<b>Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana</b>	Bogotá - Secretaría de Integración Social Barranquilla - Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, y Secretaría de Gestión Social Curitiba - Secretaría de Asuntos Metropolitanos Medellín - Secretaría de Participación Ciudadana, y Secretaría de Gestión y control Territorial Panamá - Dirección de Servicios a la Comunidad y Secretaría de Planificación Urbana.	Modificada a partir de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social
<b>Secretaría de Infraestructura</b>	Barranquilla - Secretaría de Infraestructura Pública Curitiba - Secretaría de Obras Públicas, Y Secretaría de Asuntos Metropolitanos Maracaibo - Asistencia de la Intendencia Municipal Medellín - Secretaría de Infraestructura Física Montevideo - Acondicionamiento Urbano Panamá - Secretaría de Planificación Urbana	Surge de la Secretaría de Infraestructura y Valorización
<b>Secretaría de Vivienda Social y Hábitat</b>	Bogotá - Secretaría de Hábitat Curitiba - Secretaría Urbanismo, y las Sociedades Mixtas está subdividida por la Compañía de Habitación Popular de Curitiba, la Urbanización de Curitiba	Surge de la Secretaría de Vivienda Social
<b>Secretaría de Turismo</b>	Barranquilla - Cultura, Patrimonio y Turismo Curitiba - Dentro de las Autoridades Locales está el Instituto Turismo	Surge de la Secretaría de Turismo y Cultura
<b>Secretaría de Cultura</b>	Bogotá - Cultura, Deporte y Recreación Barranquilla - Cultura, Patrimonio y Turismo Curitiba - Dentro de los Órganos de Administración Indirecta se encuentra el Instituto Paraestatal de Arte y Cultura de Curitiba. Medellín - Secretaría de Cultura Ciudadana Montevideo - Departamento de Cultura Panamá - Dirección de Gestión Social articula las Subdirecciones de Cultura.	Surge de la Secretaría de Turismo y Cultura

<b>Secretaría de Movilidad</b>	Bogotá - Secretaría de Movilidad Barranquilla - Secretaría de Movilidad Curitiba - Secretaría de Transito Medellín - Secretaría de Movilidad Montevideo - Departamento de Movilidad	Modificación de la Secretaría de Tránsito y Transporte
<b>Dirección de Talento Humano</b>	Barranquilla - Gerencia de Gestión Humana adscrita a la Secretaría General. Curitiba - Secretaría de Recursos Humanos. Medellín - Secretaría de Gestión Humana y Servicios a la Ciudadanía Montevideo - Recursos Humanos y Recursos Materiales. Panamá - Dirección de Recursos Humanos.	Surge de la Subdirección de Recurso Humano adscrita a la Dirección de Desarrollo Administrativo.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Barranquilla. (2011). Decreto 867 del 23 de diciembre de 2008. «Organigrama Distrital». Recuperado el 18 de junio de 2016 de <http://www.barranquilla.gov.co/acerca-de-la-entidad/organigrama-distrital>
- Alcaldía de Barranquilla. (2016). «Atención al Ciudadano». Consultado el 18 de junio de 2016 de <http://www.barranquilla.gov.co/atencion-ciudadano>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). «Estructura General del Distrito Capital». Recuperado el 15 de junio de 2016 de <http://www.bogota.gov.co/gobierno/estructura-general-del-distrito-capital>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). «Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano». Consultado el 18 de junio de 2016 de <http://www.secretariageneralalcaldiamayor.gov.co/servicio-al-ciudadano>
- Alcaldía del Municipio de Maracaibo (2005). «Organigrama». Recuperado el 21 de junio de 2016, desde: <http://200.44.98.155/organigrama.htm>
- Alcaldía de Maracaibo (2016). «Trámites». Recuperado el 21 de junio de 2016 de: [http://www.alcaldiademaracaibo.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=238&Itemid=263](http://www.alcaldiademaracaibo.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=263)

- Alcaldía de Maracaibo (2016). «Trámites». Consultado el 21 de junio de 2016, desde: [http://www.alcaldiademaracaibo.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=238&Itemid=263](http://www.alcaldiademaracaibo.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=263)
- Alcaldía de Medellín (2016). «Estructura Administrativa de Medellín». Consultado el 19 de junio de 2016, desde: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://d6711eea7921ec816614f14bd1ea9a1b>
- Alcaldía de Medellín. (2016). Acuerdo 001 del 24 de febrero de 2016. «*Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*». Consultado el 18 de junio de 2016, desde: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204362/ACUERDO%200001%20DE%202016.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204362/ACUERDO%200001%20DE%202016.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2016). «*Subsecretaria De Calidad Y Servicio A La Ciudadanía - Mascerca, Centro De Servicio A La Ciudadanía Y Casas De Gobierno - Alcaldía De Medellín*». Consultado el 19 de junio de 2016, desde: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://0528b11eca61406b545ecd2db8407383>
- Alcaldía de Panamá (2016). «Estructura Organizativa». Consultado el 19 de junio de 2016, desde: <http://mupa.gob.pa/mi-municipio/organigrama-del-mupa>
- Alcaldía de Panamá (2016). «Trámites Municipales». Consultado el 19 de junio de 2016, desde: <http://mupa.gob.pa/tramites-municipales>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2017). «Organigrama de la Alcaldía de Cali». Consultado el 19 de agosto de 2017, desde: [http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama\\_alcaldia\\_de\\_cali/](http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama_alcaldia_de_cali/)
- Ammons, D. N. (1999). A proper mentality for benchmarking. *Public Administration Review*, 105-109.
- Barona, B. (1996). La reestructuración de la Administración del municipio de Santiago de Cali: marco conceptual y rasgos esenciales. *Gestión y Política pública*, 5(2), 397-424.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

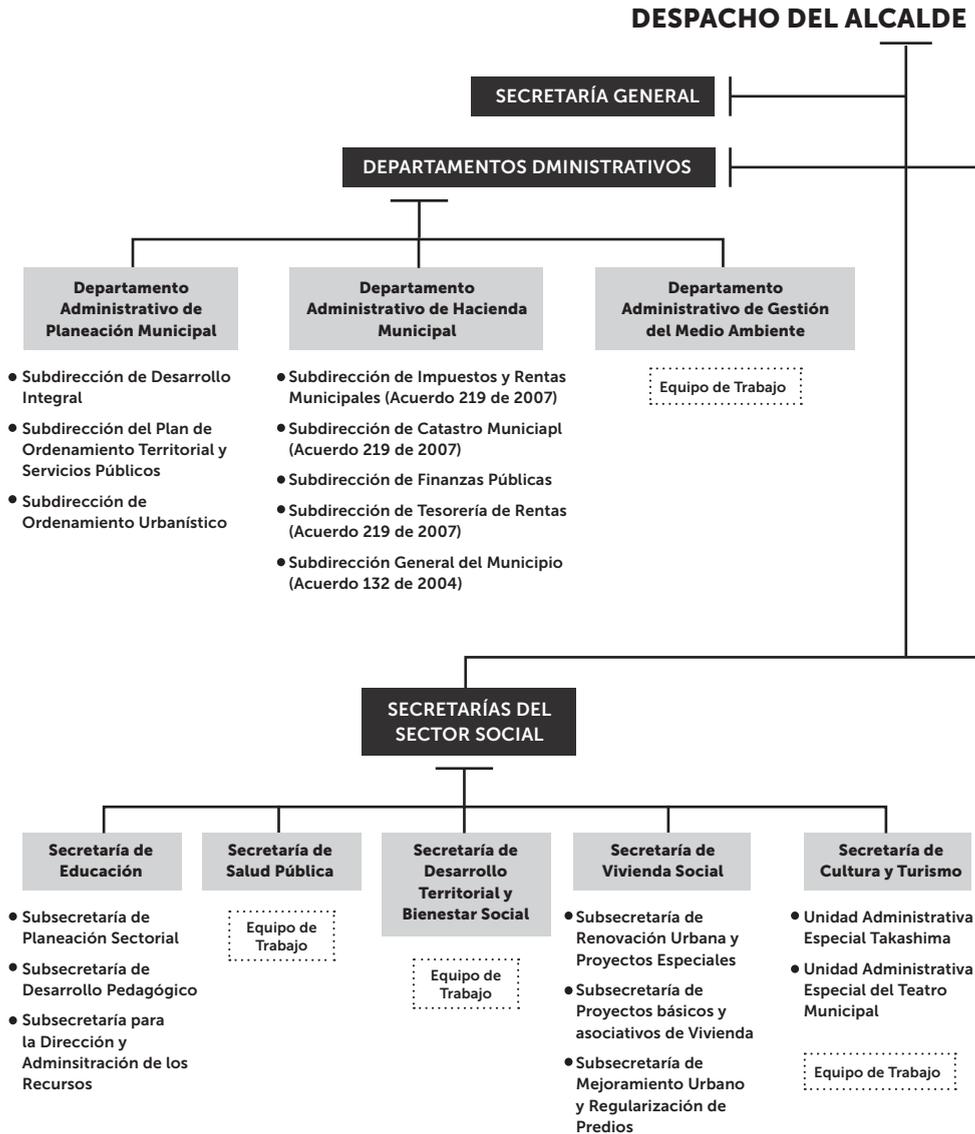
- Carr, J. & Karuppusamy, S. (2009). Beyond ideal types municipal structure. *The American Review of Public Administration*, 39, 304-321.
- Decreto Extraordinario No. 0203. Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia. 03 de marzo de 2001.
- Desouza, K., D., Swindell, K. Smith, A., Sutherland, K. Fedorschak & Coronel, C. (2015). Local Government 2035: Strategic Trends and Implications of New Technologies. *Governance Studies at Brookings*, 27.
- Dussauge, M. (2009). La Literatura Comparada sobre Reformas Administrativas. Desarrollos, Limitaciones y Posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 23(2), 439-495.
- Frederickson, G. & Johnson, G. (2001). Adapted American City- A Study of Institutional Dynamics. *Urban Affairs Review*, 36, 872-884.
- Frederickson, G., Johnson, G. & Wood, C. (2004). Changing Structure American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation. *Public Administration Review*, 64, 320-330.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Housden, P. (2000). The Modernization and Improvement of Government and Public Services: Turning Strategy into Practice: Organizational Development in the Modernization of Local Government. *Public Money & Management*, 20(2), 9-13.
- Intendencia de Montevideo. (2013). «Estructura Orgánica de la Intendencia de Montevideo». Recuperado el 20 de junio de 2016 de: [http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/organigrama\\_31-julio-2013.pdf](http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/organigrama_31-julio-2013.pdf)
- Intendencia de Montevideo. (2013). «Servicios y Sociedad». Recuperado el 20 de junio de 2016 de: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad>
- Intendencia de Montevideo (2013). «Trámites y Tributos». Recuperado el 20 de junio de 2016 de: <http://www.montevideo.gub.uy/tramites-y-tributos>
- Jones, G. R. (2008). *Teoría Organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*. México: Pearson.
- Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H. & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: towards learning for agency effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.

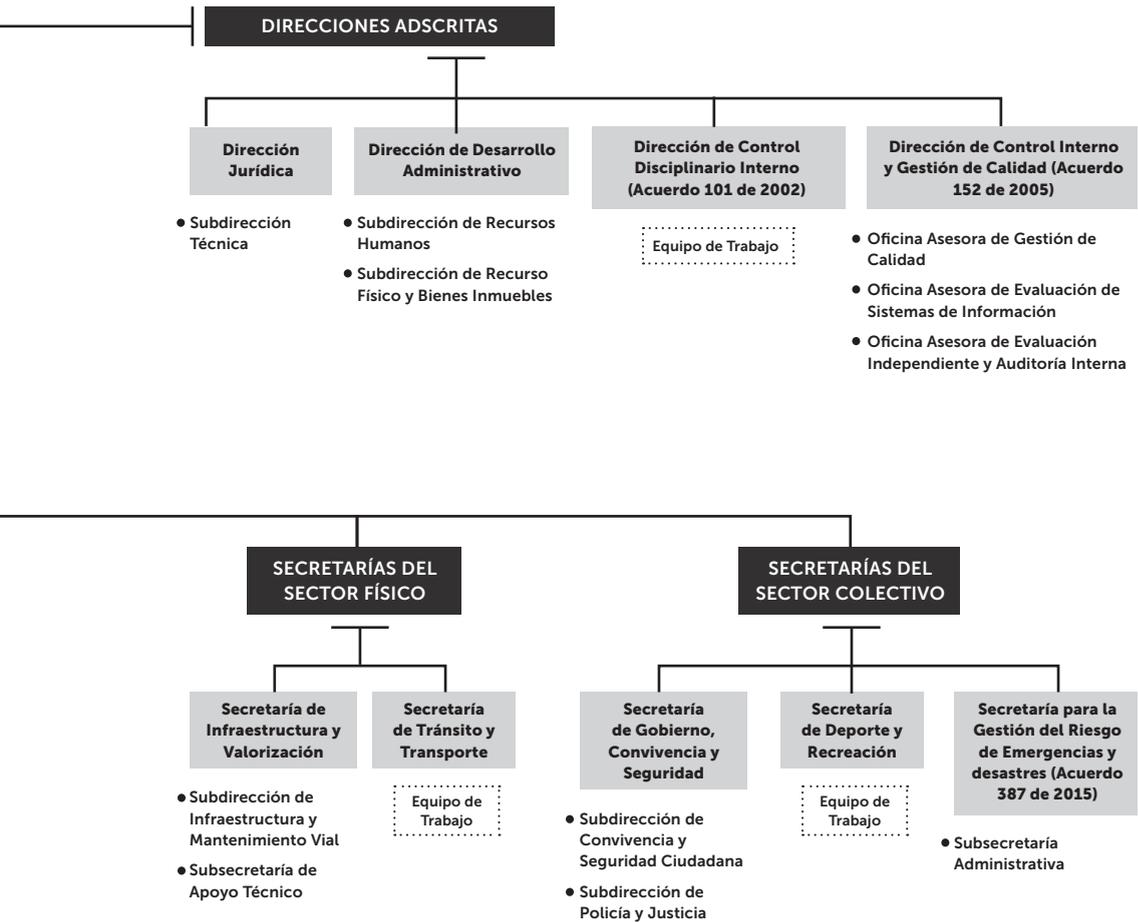
- Kuprenas, J. (2003) Implementation and Performance of a Matrix Organization Structure. *International Journal of Project Management*, 21, 51-62.
- Lopez, M., Montes de Oca, Y. & Añez, C. (2001). Cambios en la Estructura Organizativa de la Alcaldía de Maracaibo. *Revista de Ciencias Sociales*, 7(2), 287-304.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Prefeitura de Curitiba. (2016). «Portal de Servicios de Curitiba». Recuperado el 19 de junio de 2016 de: <http://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/cidadao>
- Prefeitura de Curitiba. (2016). «Estructura da PMC». Recuperado el 19 de junio de 2016 de: [http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page\\_id=2068](http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=2068)
- Prefeitura de Curitiba. (2016). «Índice de Secretarías e Órgãos». Recuperado el 19 de junio de 2016 de: <http://www.curitiba.pr.gov.br/secretarias/>
- Rowlinson, S. (2001). Matrix organizational structure, culture and commitment: a Hong Kong public sector case study of change. *Construction Management and Economics*, 19, 669-673.
- Sanabria, P. (Comp.). (2015). *Gestión del Talento Humano en el Sector Público: Estado del Arte, Diagnóstico y Recomendaciones para el Caso Colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Stone, D. (2001). *Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR). University of Warwick. Recuperado el 19 de junio de: [http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf)

# Anexos

## Anexo 01

Estructura Administrativa Municipal de Santiago de Cali 2016



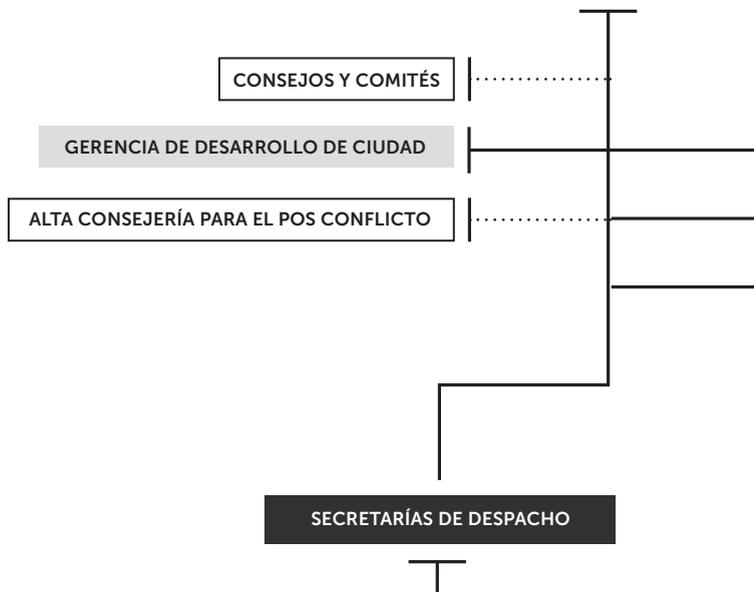


Fuente: Alcaldía de Cali. Elaboración propia con base en la revisión de literatura relacionada.

## Anexo 02

Estructura Administrativa  
Barranquilla DEIP 2016

## DESPACHO DEL ALCALDE



### 1. SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

- Gerencia de Gestión de Ingresos
- Gerencia de Gestión Catastral
- Oficina de Presupuesto
- Oficina de Contabilidad
- Oficina de Tesorería

### 2. SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

- Oficina de Planeación Socio Económica e Inversiones
- Oficina de Planeación Territorial
- Oficina de Hábitat
- Oficina de SISBEN

### 3. SECRETARÍA GENERAL DEL DISTRITO

- Oficina de Servicios Administrativos y Logísticos
- Oficina de Sistemas
- Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental

### 4. SECRETARÍA DISTRITAL DE GESTIÓN SOCIAL

#### 5. SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD

- Oficina de Aseguramiento
- Oficina de Salud Pública
- Oficina de Atención en Salud
- Oficina de Garantía de la Calidad
- Oficina de Proyectos en Salud

#### 6. SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

- Oficina de Inclusión y Desarrollo Productivo
- Oficina de Competitividad e Inversión
- Oficina de Asuntos Portuarios

### 7. SECRETARÍA DISTRITAL DE GESTIÓN HUMANA

- Oficina de de Compensación al Trabajador

### 8. SECRETARÍA DISTRITAL DE OBRAS PÚBLICAS

- Oficina de Programación y Control de Obras Públicas

### 9. SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

- Oficina de Inspecciones y Comisarías
- Oficina de Participación Ciudadana

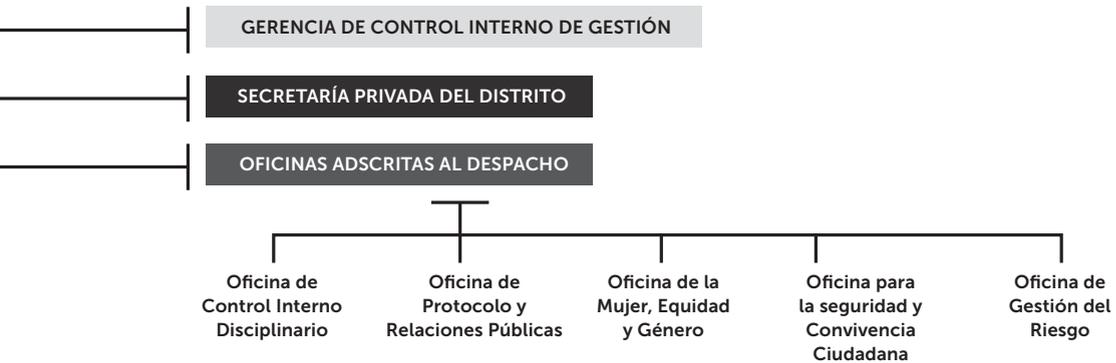
### 10. SECRETARÍA DISTRITAL DE CONTROL URBANO Y ESPACIO PÚBLICO

- Oficina de Control Urbano
- Oficina de Espacio Público

● Secretarías de despacho

● Gerencias

● Oficinas adscritas al despacho



**11. SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN**

- Oficina de Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional
- Oficina de Cobertura Educativa
- Oficina de Calidad Educativa
- Oficina de Gestión Administrativa Docente
- Oficina de Inspección, Vigilancia y Control

**12. SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, PATRIMONIO Y TURISMO**

- Oficina de Turismo

**13. SECRETARÍA DISTRITAL DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

- Oficina de Gestión Estratégica Institucional
- Oficina de Gestión de Tránsito
- Oficina de Control Operativo de Tránsito
- Oficina de Registros de Tránsito
- Oficina de Procesos Contravencionales
- Oficina de Educación y Cultura para la Seguridad Vial

**14. SECRETARÍA DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTES**

- Oficina de Escenarios Deportivos

**15. SECRETARÍA DISTRITAL DE COMUNICACIONES**

- Oficina de Prensa del Despacho del Alcalde

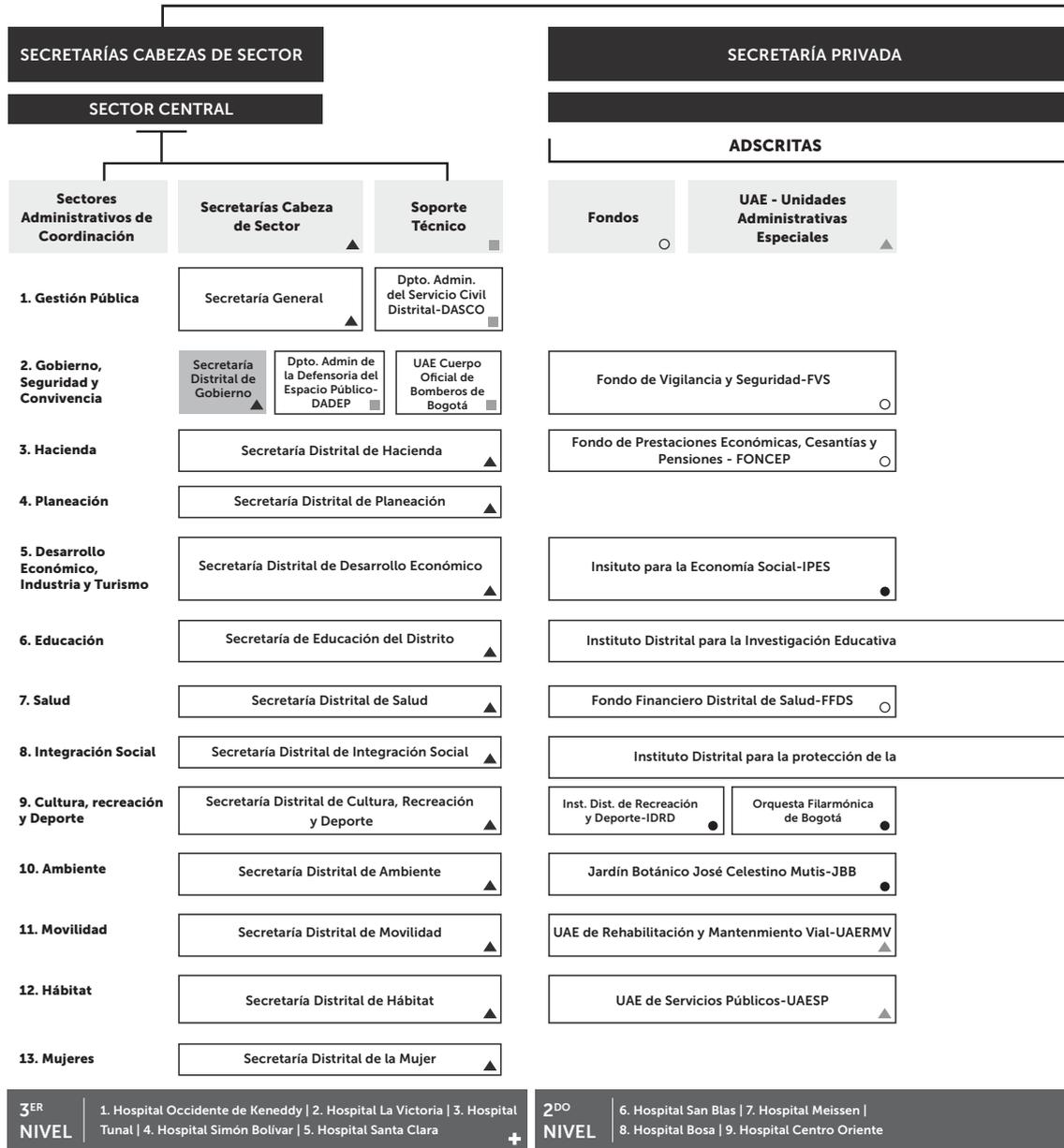
**16. SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL**

● Oficinas al interior de las dependencias

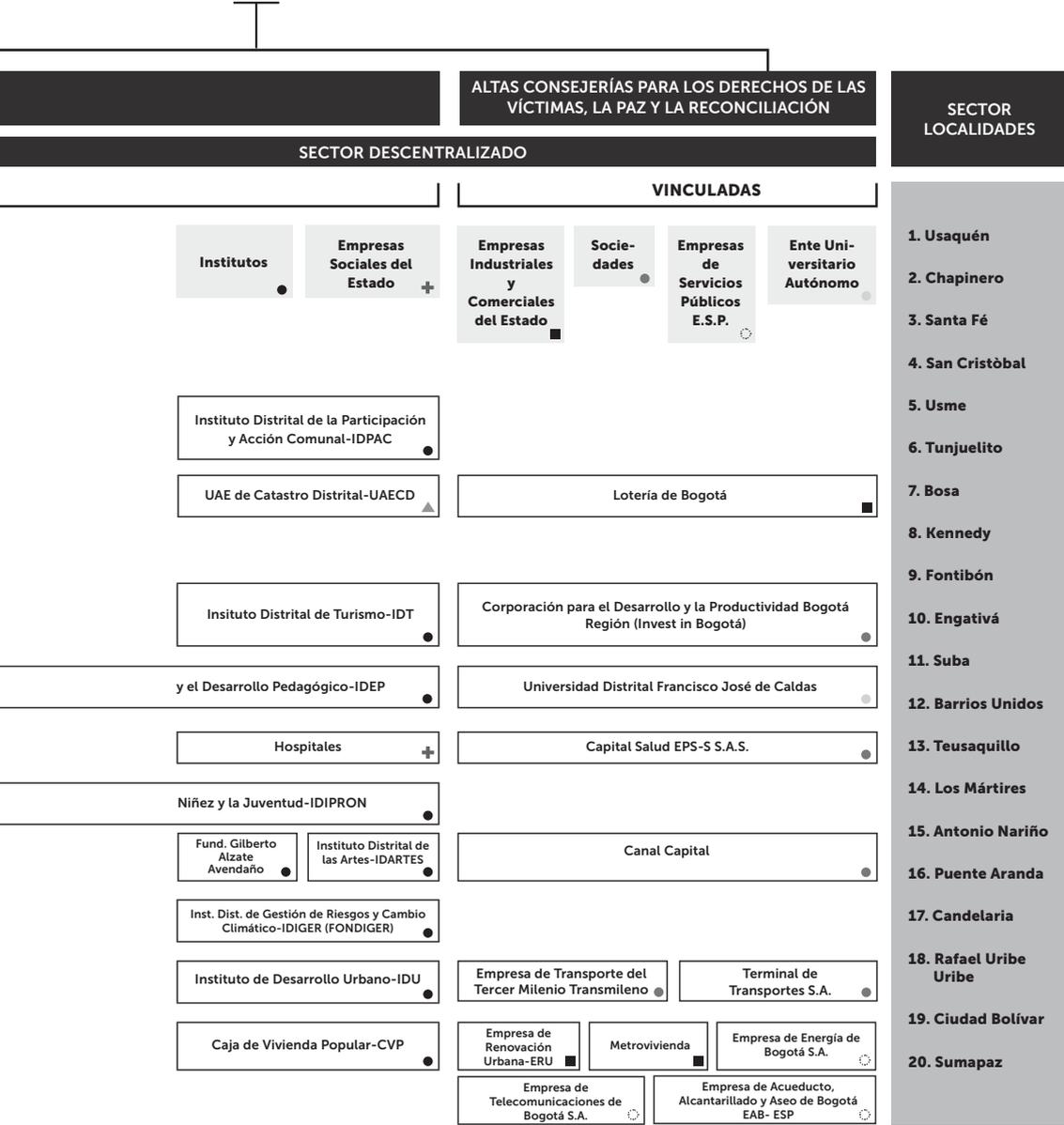
Fuente: Alcaldía de Barranquilla.

# Anexo 03

## Estructura Administrativa Bogotá D.C. 2016



# ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ



10. Hospital Engativá | 11. Hospital Tunjuelito | 12. Hospital Fontibón | 13. Hospital Suba +

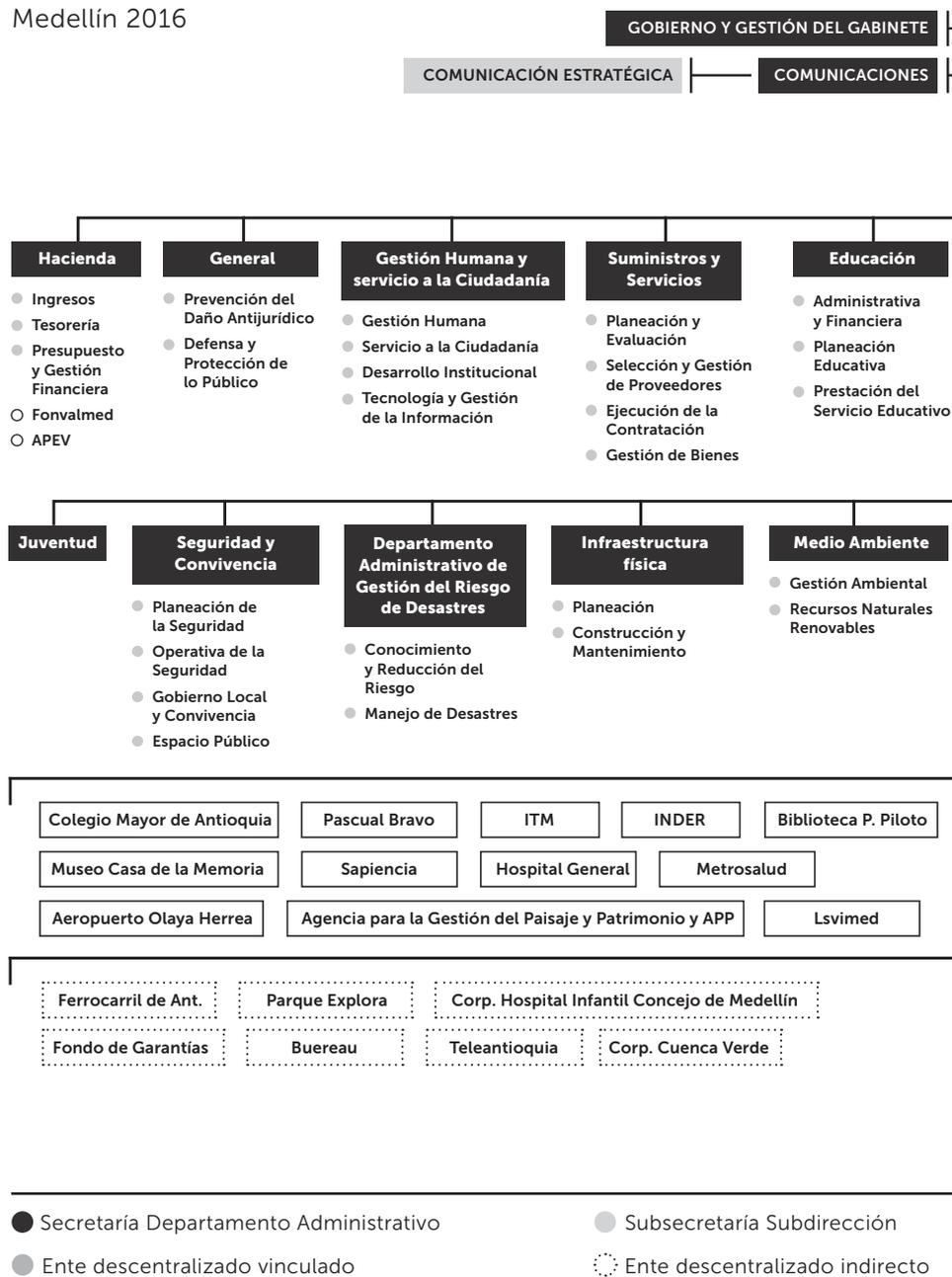
1ER NIVEL

14. Hospital Usaquéen | 15. Hospital Vista Hermosa | 16. Hospital Nazaret | 17. Hospital Usme | 18. Hospital San Cristóbal | 19. Hospital Plablo VI Bosa | 20. Hospital del Sur | 21. Hospital Chapinero | 22. Hospital Rafael Uribe Uribe +

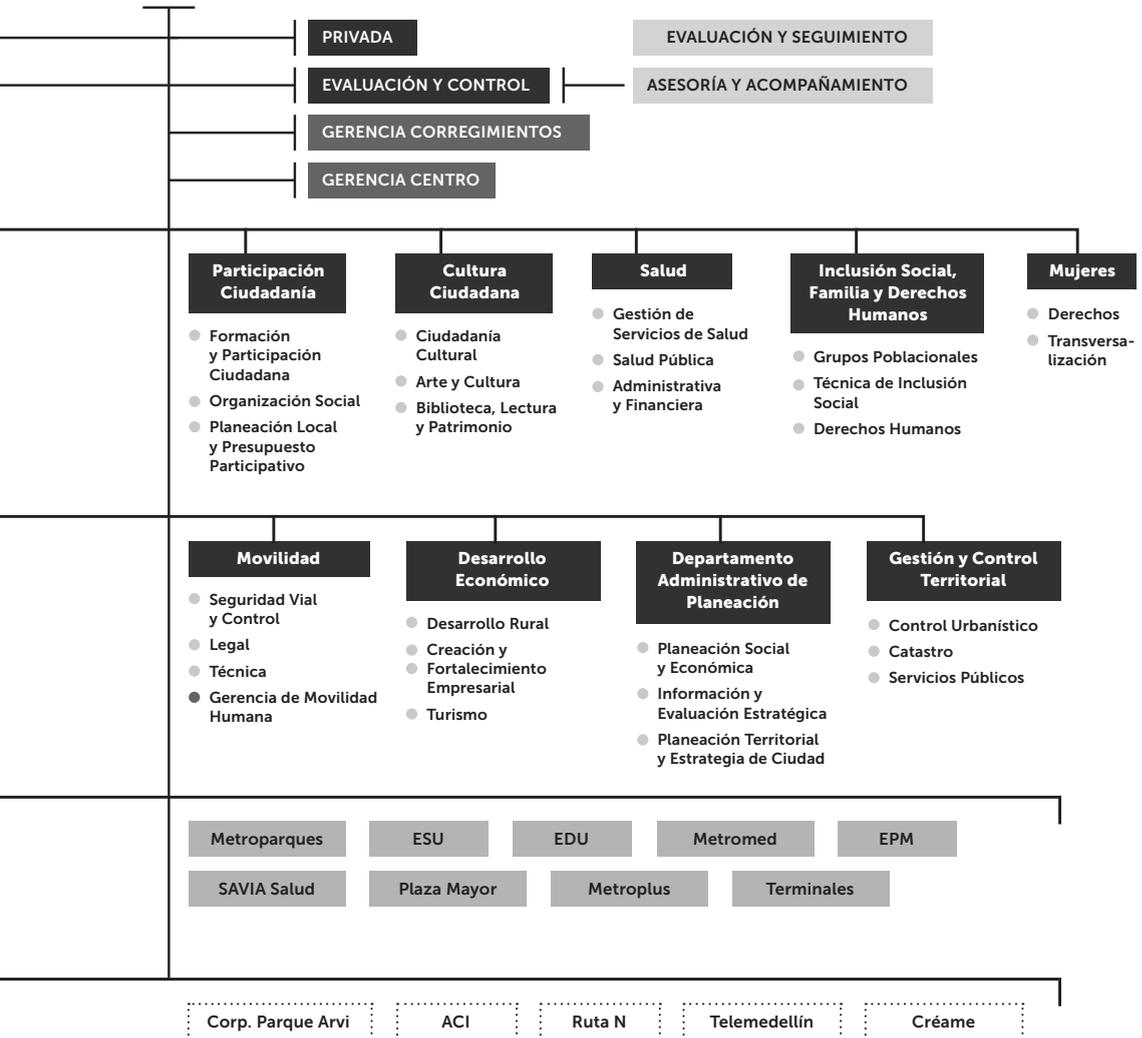
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá.

## Anexo 04

Estructura Administrativa  
Medellín 2016



# ALCALDE



○ Ente descentralizado adscrito

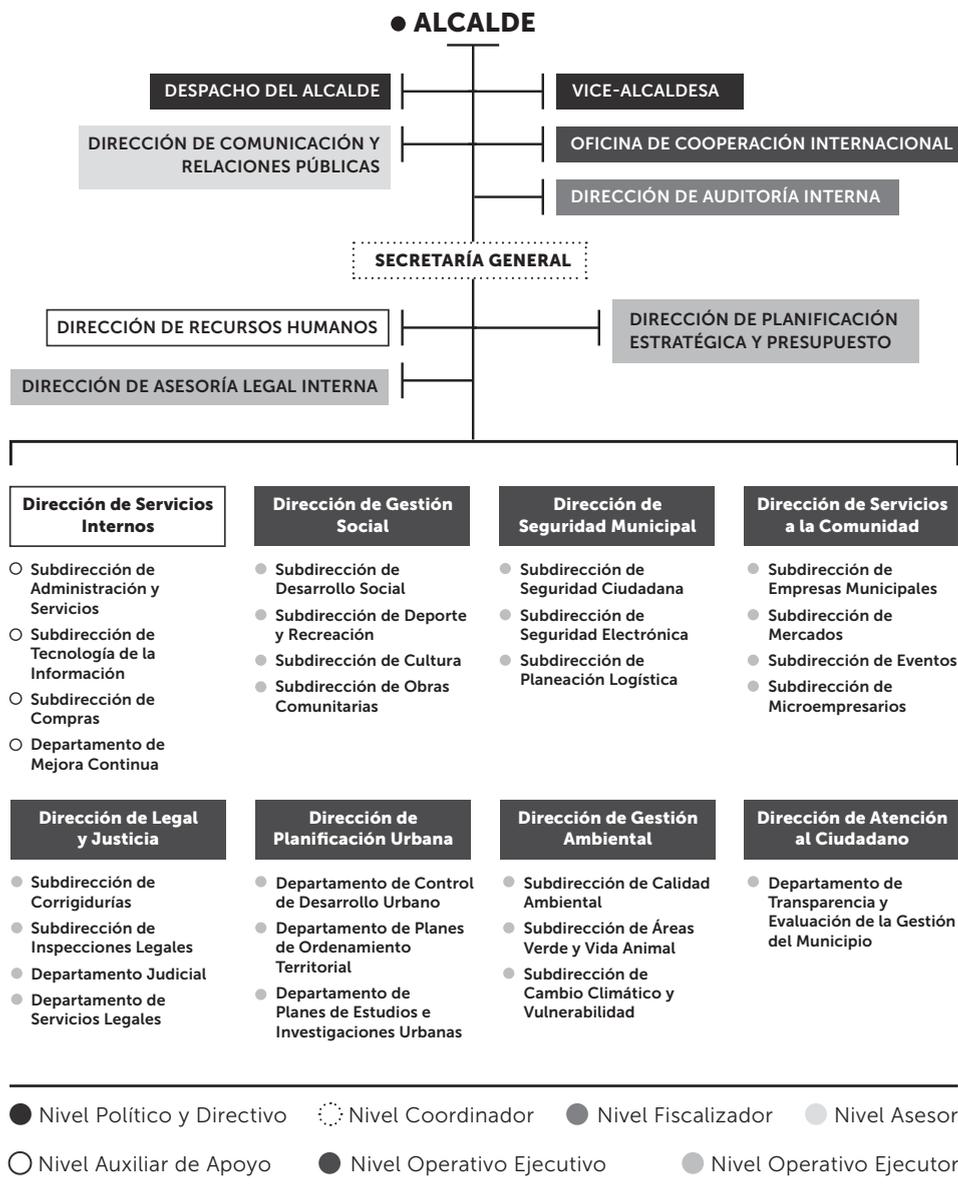
● Gerencia

Fuente: Alcaldía de Medellín.

## Anexo 05

Estructura Administrativa

Panamá 2016



Fuente: Alcaldía de Panamá.



## Anexo 07

Estructura Administrativa

Montevideo - I 2016

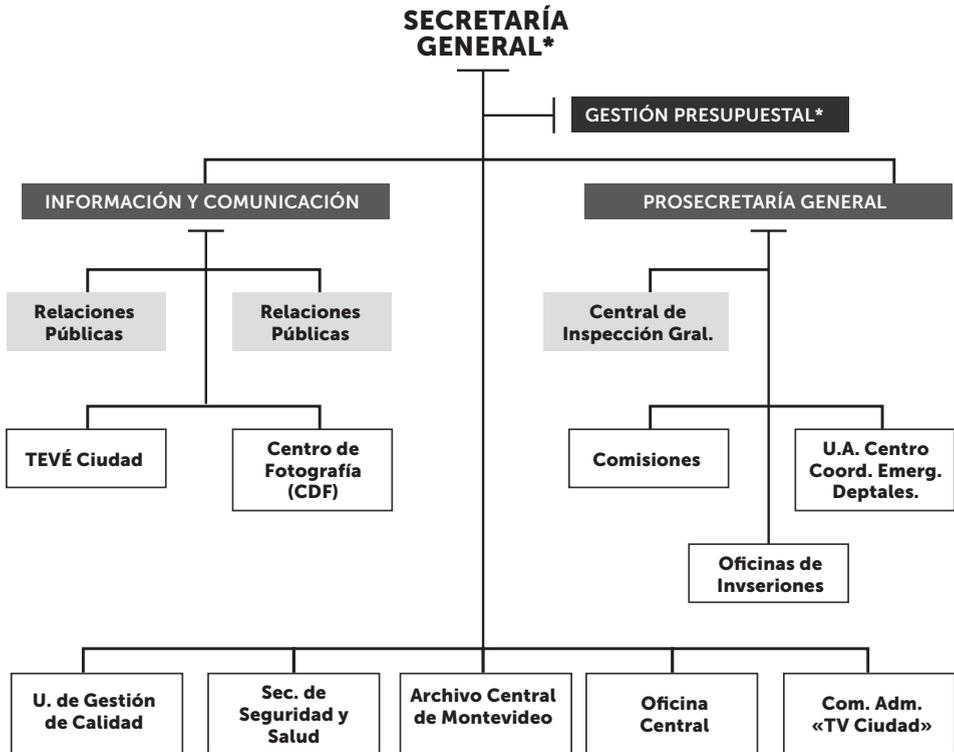


Fuente: Intendencia de Montevideo

## Anexo 08

Estructura Administrativa

Montevideo - II 2016



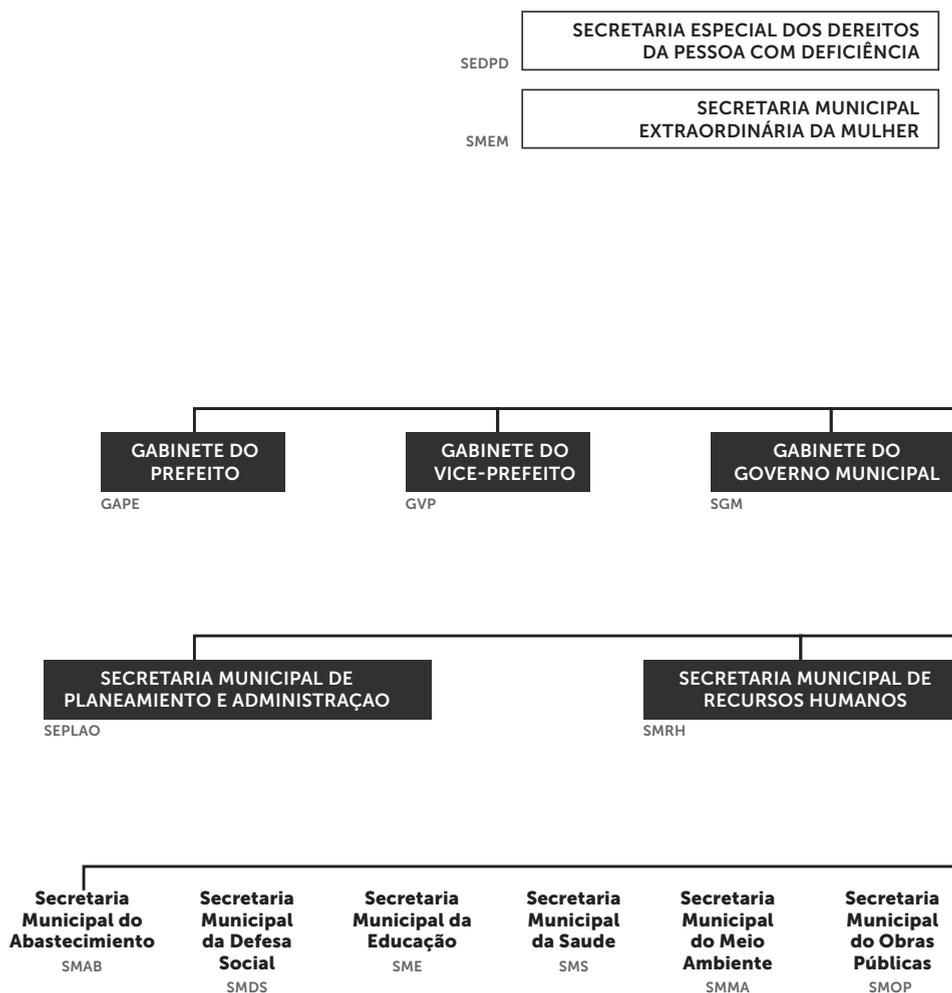
\* Dependerán administrativamente de la Secretaría General, el atrio y la explanada del edificio sede. La Oficina de Gestión Presupuestal depende funcionalmente de la División Planificación y Ejecución Presupuestal.

● Departamento      ● División      ● Servicio      ○ Unidad

Fuente: Intendencia de Montevideo

## Anexo 09

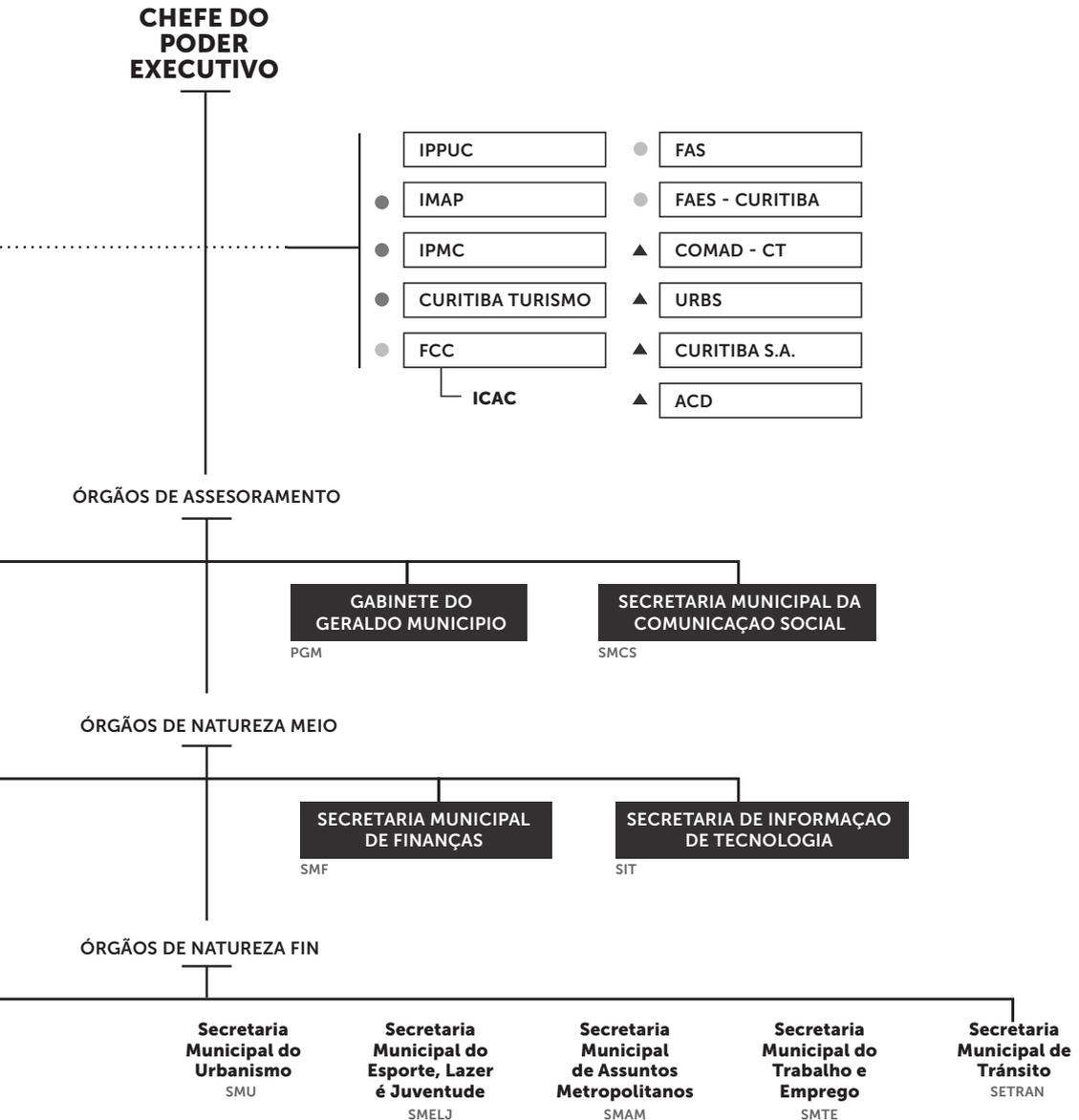
Estructura Administrativa  
Curitiba - 2014



● Autarquias

● Fundações

▲ Economia mista



Fuente: Prefeitura de Curitiba



# **04**

---

## **Presencia territorial de la Administración Municipal en una ciudad fragmentada**

---

**Enrique Rodríguez Caporalli**

Universidad Icesi | caporali@icesi.edu.co

**Juan David Mesa**

Universidad Icesi | jdmesa@icesi.edu.co

Este capítulo reflexiona sobre la presencia de la Administración en los diferentes territorios que hacen parte del municipio. Además, se proponen algunos factores clave para ser considerados en la implementación de la reforma administrativa aprobada el 29 de septiembre de 2016. También, se indican cambios en el contexto urbano, administrativo y tecnológico que deben ser tenidos en cuenta en su ejecución y se concluye puntualizando cuatro aspectos centrales para la misma.

Como lo sugiere el título, se adopta como punto de partida para estas reflexiones y recomendaciones que la ciudad está constituida por territorios distintos que requieren acciones diferenciadas en cuanto a la relación que deben tener con la administración del municipio. Se asume como premisa que una condición característica de las modernas ciudades latinoamericanas –aunque no exclusivamente de estas– es su fragmentación. Esta obedece a procesos sociales y económicos de ocupación del espacio, de explotación del valor del suelo y de dinámicas políticas propias de las dinámicas locales y globales de las ciudades contemporáneas. Siguiendo a Duhau y Giglia (2016), esta fragmentación no es el resultado de la globalización, sino que se consolida con los procesos de industrialización experimentados en las ciudades de América Latina promediando el siglo pasado y se agudizan y resignifican con los cambios tecnológicos y políticos del fin del siglo pasado e inicios del presente. Esta fragmentación constitutiva de las actuales dinámicas urbanas se convierte en un insumo fundamental para pensar la organización de la administración municipal, dado que enfrenta el reto de coordinar las políticas públicas para ciudades dentro del mismo casco urbano, relacionadas pero distintas, que se gobiernan como si fuese una única ciudad (Duhau y Giglia, 2016).

Esta fragmentación supone la necesidad de articular, por parte del Municipio, la realidad de una ciudad fragmentada con las funciones y posibilidades que ofrecen la desconcentración de funciones y la descentralización administrativa. La ciudad relativamente homogénea de mediados del siglo pasado, pensada con políticas idénticas para ciudadanos supuestamente homogéneos; en caso de haber existido, no es más una realidad desde la cual se pueda pensar y planear una ciudad y, por consiguiente, debe replantearse la acción administrativa para articular el territorio, ya que debe incluir políticas que permitan la conexión y la equidad en territorios diferenciados.

En el caso de la Administración Municipal es preciso asumir que hay una primera división evidente entre zona rural y urbana, pero estas zonas distan de ser homogéneas en su interior y tienen procesos históricos y sociales distinguibles, que se reflejan en características distintas de uso de los espacios urbanos. Es evidente que estos usos y espacios están traslapados la mayor parte de las veces. Se trata, entonces, de espacios porosos interconectados de manera compleja.

Aunque los procesos de la ciudad, sus estructuras urbanas, permiten mostrar igualmente múltiples características generales y compartidas a lo largo del municipio, e incluso, es observable una cierta uniformidad, Cali es una urbe diversa, con territorios diferenciables, que requiere de una presencia estatal acorde con esta condición plural.

## **Transformaciones para pensar la descentralización y la desconcentración**

Esta es la visión propuesta en el Plan de Desarrollo 2016-2019 por la actual administración de Cali:

Para el año 2027 el municipio de Santiago de Cali será un territorio reconocido a nivel nacional e internacional como el municipio líder en la integración social, económica y cultural de su población, habiendo logrado reducir sustancialmente sus brechas sociales, a través de un desarrollo incluyente, sostenido, participativo y transparente en su gestión pública... En el marco de esta visión de desarrollo, Santiago de Cali se consolidará como un territorio incluyente, líder, innovador, que le apuesta al bienestar de su población como motor principal y centro de sus decisiones... Propendiendo por un ordenamiento territorial sostenible que dinamice las diferentes zonas de la ciudad, facilitando el crecimiento sostenible, e incluyendo su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social (Alcaldía de Cali, 2016).

Sin duda, es posible y deseable, hacer algunas precisiones al texto anterior, como la de hablar en plural del territorio. Pero quizá se trate de un prurito académico, que no por importante pueda ser pertinente en este caso. La visión anterior es la que se ha aprobado por el Concejo Municipal para estos cuatro años y ciertamente su realización sería un logro importante. Entonces, con base

en esta, si se quiere alcanzar estos propósitos mediante un *desarrollo incluyente*, es claro que la presencia de la administración municipal descentralizada juega un papel relevante para alcanzar, de manera efectiva, formas de integración social en distintos ámbitos de la vida ciudadana. El ordenamiento es una responsabilidad del Estado para la construcción del territorio y para el control de las funciones públicas que se deben ejecutar en él. Hacer esto se logra, no solo mediante de la definición de reglas de juego, sino de la generación de espacios de participación en los que los actores del territorio concerten la acción y transformación del espacio urbano. De ahí que el reto del ordenamiento territorial, en un contexto descentralizado o desconcentrado, implique que las entidades municipales, utilizando sus recursos y su capacidad de gestión, «armonicen la presencia de los diferentes componentes del desarrollo social y le den una expresión territorial coherente» (García, 2008, p. 475). En la misma dirección de lo hasta aquí sugerido, que logre reconocer la fragmentación de la ciudad existente, y sin soslayar su diversidad, y puedan orientar una política pública que permita potenciar las relaciones entre territorios, salvaguardar sus especificidades y ordenar la acción urbana de los distintos actores: ciudadanos y comunidades, constructores y agentes inmobiliarios, políticos y empresarios, entre muchos otros. Para lograr esta tarea, es necesario emprender acciones de descentralización y desconcentración, como se indica a lo largo de este capítulo.

En el Plan de Desarrollo 2016-2019, una parte importante de esta tarea aparece confiada a la estrategia TIOS (Territorios de Inclusión y Oportunidades), convertida mediante la reforma en una subsecretaría de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, y a la concreción de las acciones previstas en la revisión del POT que se hizo en 2014. El programa TIOS, formulado al inicio de la administración de Rodrigo Guerrero (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012), es una estrategia de intervención pública municipal, inicialmente pensado para la zona urbana, que mediante la adopción de un enfoque diferencial, se propuso generar condiciones de equidad en áreas de la ciudad donde se registraban –y aún se registran– altos indicadores de pobreza, violencia e inseguridad. La estrategia busca contribuir a que las familias beneficiarias mejoren sus condiciones de ingresos y trabajo, así como en la habitabilidad de sus viviendas, el acceso a mejores servicios en salud, educación y justicia, que permitan mejoras generalizadas en la dinámica familiar, la nutrición y la integración al aparato productivo mediante la banca-

rización y el ahorro, entre otras (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012).

Sin lugar a dudas, la estrategia TIOS ofrece una modalidad significativa de acción que reconoce las diferencias territoriales y apunta de manera específica al cierre de brechas. Sin embargo, hasta ahora, no se dispone públicamente de una evaluación precisa de los resultados de esta iniciativa durante la administración previa de Rodrigo Guerrero (2012-2015) que permita dar cuenta de su eficacia.<sup>1</sup> En este sentido, es necesario conocer el modo como esta estrategia puede apuntalar una presencia estatal que permanezca en el tiempo y que reconozca las particularidades territoriales. Al convertirse la estrategia TIOS en una subsecretaría la intención parece ser garantizar su continuidad, al menos en el mediano plazo; está por resolver si su conversión en dependencia logra mantener y mejorar los propósitos que animaron su creación. Por esta razón, junto a los TIOS, parece indispensable definir una presencia territorial que apunte a reforzar y establecer nuevos vínculos entre el ciudadano, la diversidad de los entornos urbanos y la administración municipal.

Definir esta presencia requiere considerar brevemente algunos elementos. La Constitución de 1991 representó un enorme cambio en el régimen político y municipal en Colombia. Muy esquemáticamente, se podría señalar que la descentralización que trajo la nueva carta, con el importante antecedente de los cambios introducidos en la reforma de 1986, dio nuevas competencias a los municipios y posibilitó formas de participación mucho más amplias que las que se dieron a lo largo del siglo precedente.

Este proceso de ampliación democrática produjo dos consecuencias inesperadas que interesa señalar aquí. La primera fue que demandó una estructura administrativa municipal cada vez más flexible, que pudiese dar cuenta de los cambios de todo orden que se estaban gestando en sus territorios. Muchos de esos cambios no pudieron ser procesados desde la estructura rígida tradicional del diseño institucional municipal del siglo pasado y en buena medida continuaron sin ser debidamente atendidos, pues las tensiones que les dieron

---

1. Hay un Informe de rendición de cuentas de la administración Guerrero en la que se menciona el programa TIOS y reiteradas acciones asociadas a este programa, pero los indicadores allí consignados no permiten una evaluación integral del mismo. Hay algunos trabajos académicos al respecto, pero aún centrados en el diseño de la misma y no en su ejecución (Al respecto ver, por ejemplo, Cadavid, 2014).

origen, de lo global a lo local, de lo económico a lo cultural (Otero, 2014; Arias, 2012), demandaban un nuevo tipo de forma organizativa, de competencias en los funcionarios y, en últimas, de relación de los ciudadanos con el Estado, que no estaban –y no están– cabalmente definidas; transformaciones frente a las cuales el Estado local ha permanecido siempre a la zaga.

La segunda consecuencia se produjo en el tema de la participación ciudadana. En la primera mitad de los noventa, se ampliaron los procesos de participación y se crearon condiciones legales para que los ciudadanos, de forma individual o mediante organizaciones de todo tipo, participaran en el diseño, control, seguimiento y evaluación de muchas de las acciones del Estado local. En algunas ocasiones, esto produjo una sobreoferta de procesos participativos, al abrirse canales obligatorios de inclusión de comunidades y grupos de ciudadanos organizados, aparejada a un crecimiento de organizaciones sociales, que cumplieron un papel destacado en muchos casos, pero que también fragmentaron procesos de organización social importantes. Esto no puede verse solamente como un asunto restringido a la tradicional esfera de lo político; la construcción de nuevas y múltiples formas identitarias por género, etnia, preferencia sexual, compromisos ambientales, y muchas otras variables, produjeron nuevas formas de solidaridad, de definición de intereses y movilizaciones, que no hacían parte del espectro tradicional de participación (en relación con el tema étnico ver en especial Castillo, 2012). Ni las comunidades tradicionales ni el Estado, tuvieron una respuesta uniforme a esta sobreoferta de participación, ni a la multiplicación de organizaciones e intereses sociales.

En su conjunto, pues, estas dos dinámicas presionaron y transformaron las formas de relación en los municipios y obligaron a que estos, en mayor o menor medida, trataran de dar respuesta a un entorno cambiante y complejo. En el caso de Cali, además, la reestructuración productiva global afectó significativamente la industria local, replanteó la dinámica de oferta y prestación de servicios, generó nuevas formas de consumo y creó nuevas oportunidades para actores económicos que enfrentaron la crisis de 1998-2003, con estrategias muy diversas (Urrea y Mejía, 1999; Otero, 2014), incluidos los cambios en las relaciones con el entorno metropolitano de la ciudad que nunca terminó de estructurarse (Martínez y Buitrago, 2011; ver además el capítulo de Urrea y Galeano, incluido en este volumen).

Generalmente, el reconocimiento de estas problemáticas ha conducido, de manera errónea, a señalar que funcionaba mejor la administración municipal en las condiciones previas a las que propició la Constitución del 91. En lugar de hacer retroceder las posibilidades de participación, resultado que se desprende de regresar al modelo político de la Constitución de 1886, lo que supondría un retroceso en las opciones de construcción de vida buena para los ciudadanos, la pregunta debe hacerse sobre qué condiciones se requieren para dar respuesta a los cambios sociales de todo tipo que demandan la intervención de la administración municipal.

La ciudad aún no dispone —al menos de manera pública— de los elementos para evaluar los cambios administrativos que se adoptaron en las dos décadas pasadas, pero es claro que esas reformas produjeron resultados insatisfactorios. En este proceso jugó un papel nada despreciable el adoptar sin mayores consideraciones los postulados de la Nueva Administración Pública, que no dio los resultados esperados ni en Cali ni en la mayor parte de instituciones públicas en donde se adoptaron estas medidas.<sup>2</sup>

Una ciudad diversa, con una economía en transición, en un contexto inestable, con formas de participación por consolidar y ajustar a los cambios en el entorno, requiere, entonces, pensar con cuidado el modelo de administración que se piensa adoptar para la ciudad, pues la movilidad permanente del entorno no parece que se reducirá en los próximos años. Es clave puntualizar en elemento coyuntural que requiere un tipo específico de presencia territorial: el posacuerdo. Es evidente que este proceso requiere una presencia del Estado adicional a las demandas ya señaladas en los territorios. Este requerimiento adicional no debe verse únicamente como un incremento cuantitativo en las solicitudes de servicios, sino que supone repensar aspectos como la convivencia, las formas de integración y el tipo de soluciones que es posible ofrecer a la población que llega, como a la ya instalada.

---

2. No se dispone de un estudio detallado de las consecuencias de las reformas administrativas hechas en las últimas décadas en la ciudad. Sin embargo el análisis de Gómez (2011) sobre las reformas bastante similares hechas en la Gobernación del Valle dan una idea de las consecuencias que trajeron ese tipo de reformas para la ciudad y el departamento. Esta extrapolación tiene límites, debido a las diferencias entre las administraciones departamentales y locales, en especial después del cambio en sus funciones debidas a la Constitución del 91.

Resulta fundamental, de esa manera, analizar la descentralización y desconcentración partiendo de estos asuntos, teniendo en cuenta que, dada su cercanía territorial, son las autoridades y comunidades locales las más indicadas para entender las necesidades de la ciudadanía en su relación con el Estado, así como las posibles alternativas de acción para atenderlas. De ahí que la descentralización deba asumirse como estrategia de visibilización y legitimación, de participación, de formas de gobernabilidad y de gobernanza, sin reproducir necesariamente modelos ya establecidos que responden a otras necesidades territoriales, económicas y culturales. ¿Apunta, en ese sentido, la reforma administrativa, a definir una presencia territorial desconcentrada y descentralizada que refuerce los vínculos entre el ciudadano y la administración?

## **La tensión entre la presencia física y la presencia virtual de la administración**

### **Los C.A.L.I.**

La pregunta sobre la descentralización en el municipio pasa por definir los servicios que la administración debe ofrecer en los distintos territorios de la ciudad, por reconocer las demandas de los pobladores y por precisar qué propuesta territorial conjunta quiere hacerse de cara al futuro. A la fecha, aprobada la reforma, no se dispone de una evaluación de los Centros de Administración Local Integrada (C.A.L.I.), una de las apuestas más significativas en materia de descentralización y desconcentración de las actividades de la Administración Municipal.

Según el Decreto No. 411.20.0062 de 2007, que describe el manual específico de funciones y requisitos de las distintas denominaciones de empleo adscritos a la planta global de la administración central municipal de Cali, los C.A.L.I., en cada una de las veintidós comunas (hay un solo C.A.L.I. para la zona rural, ubicado, curiosamente, en el barrio Versailles al norte de la ciudad), deben atender y proporcionar oportunamente la respuesta que corresponda a todas las solicitudes y peticiones que presenten las Juntas de Acción Comunal (JAC) y demás organizaciones de participación ciudadana. Así mismo, por mencionar solo algunas, en los C.A.L.I. se deberá:

Atender, controlar y coordinar todo lo relacionado con las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales, juventud, niñez, mujer, familia, adulto mayor, grupos Étnicos y demás organizaciones de participación ciudadana, para poder ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social en las correspondientes comunas del Municipio de Santiago de Cali (2007, p. 174).

También, en el Decreto extraordinario de la reforma, se manifiesta la necesidad de que los C.A.L.I. sean evaluados y fortalecidos como parte de las funciones de la nueva «Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana» que fue creada por la emergencia de los procesos de descentralización y desconcentración que requiere el municipio. El Artículo 193 de este Decreto –no muy alejado del discurso citado en el anterior párrafo– establece que las funciones de los C.A.L.I. se focalicen en fortalecimiento de la participación ciudadana y el desarrollo territorial:

Representar al Alcalde y a la Administración Central en el territorio, conforme a las políticas y programas de gobierno... Realizar seguimiento al desarrollo de planes, programas y proyectos ejecutados en los territorios... Gestionar y evaluar la información en el territorio, para la aplicación de políticas, estrategias y líneas de acción, conforme al plan de desarrollo... Articular la prestación de los servicios de los organismos en los territorios (2016, p. 125).

Las referencias literales y discursivas a los procesos de descentralización y desconcentración son indiscutibles en estas funciones previstas para los C.A.L.I.. Sin embargo, a lo largo del documento, otras referencias a la descentralización y desconcentración parecen estar insertas en el Decreto solamente para hacer alusión a las necesidades que hay en este campo, en especial, ligadas a ciertas temáticas encabezadas por algunas secretarías, pero en las que de forma evidente carece de desarrollo, por ejemplo, no es claro dentro de la administración quién, pero sobre todo, cómo articulará estas iniciativas de desconcentración. Lo que sí resulta más claro es que la desconcentración es una apuesta central de la administración 2016-2019. ¿Será pertinente que esta ardua, neurálgica y urgente tarea se limite y «centralice» fundamentalmente en una sola entidad como los C.A.L.I., instancia de la que, valga la pena insistir, se sabe poco o nada sobre su impacto o evolución. Sobre todo teniendo en cuenta que en sus veinte años de existencia, su historia ha sido objeto de debate constante, pues

sus amplias funciones se han visto afectadas por la disponibilidad de recursos, por las particularidades de cada coyuntura y funcionario, y por las lógicas políticas y comunitarias de cada comuna; aspectos que no se han modificado sensiblemente en los últimos años.

Es llamativo que, por ejemplo, haya más elementos de juicio disponibles para evaluar lo que ha ocurrido en materia de salud en el municipio (el caso de las ESE, por ejemplo), de los avances y retrocesos en el sector de la educación y en menor medida del tránsito, la recreación o la cultura, que de los C.A.L.I.. Lo anterior muestra que este proceso es un elemento que vale la pena considerar con cuidado a la hora de pensar en la ejecución de un nuevo modelo de presencia territorial. Directamente, la estrategia de los CAI, de los cuadrantes, de las casas de justicia, y otros ligados a la convivencia y la seguridad –que no dependen exclusivamente de la administración municipal– son elementos importantes de descentralización del Estado que hay que considerar e incluirlos (Ver Guzmán, 2016). A lo anterior, por supuesto, hay que sumar la existencia de servicios de pago y recaudo en muchos puntos y lugares de la ciudad de servicios diversos, de impuestos, entre otros.

Estas consideraciones deben llevar a reformular el papel de los C.A.L.I., además de los aspectos que se desarrollan a continuación; es importante pensarlos como un lugar de contacto con el ciudadano, en el que se accede a una oferta municipal de servicios (viejos y nuevos), en los que, por ejemplo, se canalizan demandas a la administración en materia de recreación y entretenimiento. Esta demanda siempre es creciente y desafortunadamente la administración tradicionalmente, y en la actual reforma, limita al deporte recreativo o aficionado, o confía a estrategias culturales –valiosas y muy significativas–, pero que no consideran la articulación entre espacio público, entretenimiento y recreación, que hace posible que los ciudadanos no solo se apropien de su territorio, sino que hace ciudades más seguras (Rodríguez, 2016).

## ¿Internet en todas partes?

Los C.A.L.I., con sus posibilidades y limitaciones, están insertos en un contexto, que aunque bastante visible, tuvo escasa consideración en la manera como la presencia territorial aparece en el documento de la reforma: la omnipresencia

de Internet y la incidencia de dispositivos móviles e inteligentes en la vida cotidiana de los ciudadanos. Un estudio de IMS Corporate muestra que en Colombia el 97% de quienes usan dispositivos móviles se conecta por medio de ellos a Internet al menos una vez a la semana (IMSCorporate, 2016) y en promedio pasan más de 14 horas a la semana conectados. Estos datos confirman el ya anunciado en el «Estudio Global de Consumidores Móviles 2015» de la firma Deloitte, según el cual, en Colombia, el teléfono inteligente se está convirtiendo en el artefacto más personal ypreciado en las interacciones sociales sujeto-sujeto, sujeto-institución e institución-institución. A pesar de que son los jóvenes con menos de 24 años quienes tienen una mayor frecuencia de uso –un 57% consultan su teléfono más de 50 veces en un día– las personas mayores de 35 años tienen una participación digital importante: 37% lo consultan más de 50 veces por día. Según el estudio, así mismo, el 40% de los consumidores usa su teléfono inteligente en el transporte público y un 30% en su trabajo.

Otro dato interesante tiene que ver con que la mensajería instantánea continúa siendo el servicio más utilizado: 3 de cada 4 usuarios lo emplean. Evidentemente, las redes sociales tienen una presencia fuerte: el 54% de los encuestados las utilizan día a día a través de sus teléfonos inteligentes. Tan significativo como estos datos, es el hecho que entre los menores de 44 años, que usan dispositivos móviles en el país, cuatro de cada cinco usuarios ha hecho una compra o un pago por este medio, y dos de cada tres de los que utilizan *tablets* (IMSCorporate, 2016).

Estos datos no son menores y se deben tener en cuenta a la hora de plantear estrategias de descentralización y desconcentración que lleguen a la comunidad de forma desanclada y personal. Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el consumo de Internet dedicado de banda ancha crece en el Valle del Cauca un 0,1% mensual; un crecimiento modesto, pero que habla a las claras de que de mantenerse ese ritmo, en menos de 10 años, el acceso a Internet se habrá alcanzado para la mayoría de la población (MinTic, 2016), incluida Cali, que es uno de los municipios en los que más crece.

Sobre el uso de TIC y la presencia «digital» de la administración, como estrategia ligada a la descentralización, aparece una referencia puntual en el Decreto extraordinario ligado a las funciones del nuevo El Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

Asegurar que todos los proyectos relacionados con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que se desarrollen en el Municipio de Santiago de Cali sean compatibles, interoperables e integrables con los sistemas existentes. Formular políticas orientadas al uso efectivo del derecho de acceso de todas las personas a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Emitir concepto técnico, asesorar y apoyar técnicamente a las dependencias y organismos en la adquisición de sistemas e infraestructura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y en la supervisión de los mismos (2016, p. 63).

Hay, claramente, una función doble: hacia «adentro», con la administración y hacia «fuera», con la ciudadanía. Por un lado, este nuevo Departamento debe encargarse de asesorar y asegurarse que la Administración y todas sus dependencias tengan acceso a TIC y que, además, sean compatibles entre sí todos sus sistemas tecnológicos. Por otro lado, en menor medida, según se desprende de la redacción del articulado de la reforma, esta dependencia debe incentivar, por medio de políticas, el acceso de la ciudadanía a las TIC. Pero todo indica que, ese acceso, hablando de la ciudadanía, obedecería más a una inevitabilidad: permitir que la gente acceda de modo virtual a la administración, que a un desarrollo previsto en sus planes. Es muy importante, por supuesto, que se aproveche la capacidad instalada, con la creación de esta nueva dependencia, para generar, planear, diseñar políticas y espacios virtuales, de manera coordinada con otras dependencias, de acercamiento a la ciudadanía como forma de desconcentración en sí misma, para la prestación de servicios públicos, intermediar demandas, hacer una presencia, que en muchos casos puede hacerse casi personalizada, etc. Todo esto para ponerse al día con formas de relación ciudadano institución que ya existen. Hay que resaltar que se trata de ponerse al día pues aún se está lejos, al menos en el plano formal, de la anticipación en materia de tecnología, de la innovación de punta o, más modestamente, en el uso sistemático del llamado *Big data*.

Es importante asumir, de todos modos, que buena parte de la demanda y oferta de trámites con la administración municipal podría ser atendida por estos medios *en línea* en el mediano plazo, como mucho. Es cierto que aún hay barreras importantes para que se adopten estos medios, no solo tecnológicas –casi todas asociadas a una cultura– que se podría sintetizar como la «costumbre de ir al CAM a hacer vueltas», en la cual se prioriza la presencia física por encima de la virtual. Aunque, como se ha señalado, no se disponen de elementos

específicos de evaluación, este sería un indicio de que los C.A.L.I. requieren ser repensados, pues no han sido capaces o no han contado con los recursos de reemplazar esa «cultura de ir al CAM», a pesar de ofrecer un servicio más cercano y probablemente más cómodo al usuario. Esa cultura, de ir al CAM y no al C.A.L.I., hace parte de una serie de rasgos culturales, que se interconectan con las formas de relacionarse con el Estado local, con las prácticas cotidianas de movilidad y las tradiciones de pago, entre otras. Estas generan elementos de confianza, privilegio –por el contacto personal con funcionarios en quienes se reconoce algún grado de autoridad o de capacidad para resolver los problemas– y oportunidad, para hacer otros trámites que no están desconcentrados, en donde el centro de la ciudad ocupa un lugar principal que no debe subvalorarse. Un cambio en esa cultura requiere tiempo, pero seguramente será mucho más rápido que otros cambios culturales. Los pagos en línea seguirán dependiendo del incremento en la bancarización en muchos sectores de la población; asunto que, según los datos de la Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, avanza a un ritmo importante. En el Reporte de inclusión financiera de 2016, se afirma que, entre 2008 y 2016, el número de adultos excluidos del sistema financiero formal se redujo de 12,7 millones a 7,8 millones y que, en 2016, los pagos hechos a través de Internet crecieron en un 43% con relación a 2015 (Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, 2017). De allí que se insista en lo que se afirmó líneas atrás: la bancarización debe transformar los C.A.L.I. de ventanillas a lugares de contacto –idea que no es nueva–, pero que no se ha puesto en marcha.

Estos asuntos no son realidades distantes. Dado que la Administración Municipal de Medellín fue un referente importante en varias de las decisiones que se tomaron durante la reforma, llama la atención que la «Ventanilla única virtual de Medellín», que se comenzó a implementar en 2012 en la administración pasada, no haya tenido más eco. A través de esta iniciativa, la Alcaldía de Medellín ofrece en un solo sitio virtual los trámites y servicios que están automatizados, «[...]en un vocabulario que los ciudadanos pueden entender y con elevados estándares de seguridad para proteger los datos personales de los usuarios» (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 2). A pesar de que esta estrategia estaba dirigida principalmente a los ciudadanos, se buscó generar una fuerte interrelación con otros actores clave en todo proceso de descentralización: los servidores públicos, visitantes turistas, personas jurídicas de todas las razones

sociales y empresas. Pero, si bien se logró mayor cercanía, interactividad y participación con la ciudadanía, el mayor obstáculo que representó este proceso —que suele ser el más común— fue el de hacer la selección de los servicios que se iban a prestar.

De ahí que se hubiera propuesto en esa ciudad las Unidades de Vida Articulada «UVA» que, como estrategia de descentralización, buscan fomentar en la comunidad, prácticas deportivas, recreativas de actividad física saludable, manifestaciones culturales y la promoción de espacios para la participación comunitaria. En las UVA, convergen proyectos de la administración pública y del sector comunitario y privado. Los servicios que se prestan son el resultado de una construcción colectiva con la comunidad, donde se integran diferentes actores sociales, partiendo siempre de las necesidades puntuales de los ciudadanos con relación a su territorio o comuna. Según el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, «a través de las UVA se fortalecen el reconocimiento y el disfrute del espacio público como el punto de encuentro y convivencia, permitiéndoles a los actores locales asumir su responsabilidad en la gestión, uso, cuidado, promoción y sostenibilidad de los espacios» (INDER, 2015). Una opción similar podría adoptarse en Cali.

A la fecha, en Cali, se han puesto en marcha algunas estrategias de oferta de atención virtual a la ciudadanía: funcionan para el pago de impuestos, la radicación de peticiones y comunicaciones con las dependencias de la administración municipal y una «Ventanilla única virtual para Artes escénicas». Pero, aunque el incremento de esta oferta resulta prometedor, se está lejos de lo que ocurre en Medellín y Bogotá, ciudades comparables con Cali.

## Ciudades inteligentes por lo desconcentradas y participativas

A propósito de la relación que debe manejar la administración entre presencia física y virtual en estos procesos, algunas consideraciones sobre las llamadas Ciudades inteligentes (popularizadas como «Smart Cities») resultan pertinentes. ¿Es Cali una ciudad inteligente? ¿Es importante que lo sea?

Las Ciudades inteligentes, como categoría descriptiva de un tipo particular de organización de la vida urbana, tienen como punto de partida que son ciudades interconectadas regional, nacional y globalmente, gracias a la intermediación de

flujos de capitales económicos o sociales en un contexto en donde las tecnologías de la información toman cada vez más importancia en las relaciones cotidianas, institucionales e interinstitucionales. La importancia de estas conexiones estriba en su capacidad para producir y procesar información proveniente de estos múltiples vínculos y escalas, que informan las decisiones que se deben tomar en términos de política y administración pública. Una ciudad es inteligente, también, en tanto ofrece a la ciudadanía «inteligencia urbana»; es decir, servicios desconcentrados, descentralizados y desanclados que estén adaptados a las necesidades territoriales puntuales (Mohanty, 2016; Townsend, 2013; Batty, 2012).

En cuanto al caso colombiano, un informe de Fedesarrollo y la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (Fedesarrollo-CCIT, 2016), titulado *¿Qué tan inteligentes son las ciudades colombianas?*, indica que, en general, estamos lejos en el tema como país. El estudio propone un índice de inteligencia urbana para Colombia, en el que Cali queda ubicada en el quinto lugar, bastante lejos de Bogotá y Medellín, ubicadas en la primera y segunda posición respectivamente en el puntaje que ofrece el índice. Más recientemente, el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia evaluó estas dos ciudades como ciudades inteligentes (IEU, 2017), pensando los siguientes puntos clave: movilidad, personas, calidad de vida, ambiente, gobierno y economía. Ambos trabajos adoptan la metodología propuesta por el Smart City Index & Fast Company de 2014.

Las conclusiones más evidentes son que Cali queda en un lugar bastante bajo en este índice a pesar de que haya algún reconocimiento a algunos avances, especialmente en el tema de movilidad. A nivel internacional, un estudio de la Universidad de Navarra (IESE, 2017) ubica a Cali en el puesto 122 de 180 ciudades de todo el mundo, evaluadas en términos de ciudades inteligentes.

¿Pero por qué es importante convertirse en una ciudad inteligente? Para Vélez (2014) una ciudad inteligente es aquella que puede generar interconexión con otras ciudades, incentivar la sostenibilidad al mejorar los consumos de energías renovables y, sobre todo, ampliar el acceso a la información por parte de la ciudadanía. En pocas palabras, en una Ciudad inteligente se «garantiza el acceso a información clave para la producción, la educación, el comercio, o la participación ciudadana (ofreciendo) una mejor oportunidad para atender los problemas urbanos, tales como el medio ambiente, el transporte y la seguridad» (Casas, 2014 , p.4).

La premisa de fondo es –para lo que resulta pertinente en este apartado– que una ciudad en donde se empodera a la ciudadanía, garantizando acceso a las tecnologías de la información para la resolución de problemas comunitarios y territoriales puntuales, por parte de la misma comunidad, se puede caracterizar como «inteligente». Esto supone que es en la descentralización y desconcentración –física y digital– en donde está la inteligencia de una ciudad para afrontar su propia administración. Esta es una posible respuesta a la pregunta planteada más arriba: es importante que Cali sea una ciudad inteligente siempre y cuando esto permita y amplíe la descentralización y la desconcentración administrativa, a través de presencia física y virtual de la administración municipal, brindando a la ciudadanía acceso a información para que pueda agenciar procesos que converjan en sus comunidades, barrios o territorios específicos, sin perder de vista la necesidad de avanzar en la ciudad como un todo.

En esa dinámica de empoderamiento a la ciudadanía, pensando en procesos exitosos de descentralización, no se puede dejar de lado la influencia de la cultura ciudadana. Bajo esa premisa, distintas ONG han venido trabajando desde hace unos años programas de cultura ciudadana que buscan «implementar acciones que conduzcan a la convivencia armoniosa y mejore los resultados colectivos para la sociedad» (FES, 2016), cuyas líneas de acción se concentran fundamentalmente en: convivencia, cultura ciudadana y espacio público, y construcción de paz territorial.

En este marco, se debe considerar la campaña de cultura ciudadana «Cali progresa contigo» de Corpovisionarios. Después de un diagnóstico, se diseñó una estrategia de intervención cultural en cinco puntos neurálgicos: visión compartida, agua, movilidad, convivencia, y Cali 24 horas (Corpovisionarios, 2016). Como se hace evidente en las líneas de acción de estos programas, la convivencia y la apropiación cívica del territorio son apuestas principales de la administración en cuanto a cultura ciudadana. Este asunto es y será sumamente importante para afrontar un proceso de descentralización y desconcentración administrativa –partiendo de la participación ciudadana y la apropiación cívica y pacífica del territorio– en el contexto del posacuerdo.

## Gobierno en línea y presencia física del Estado

Hay que tener presente que en el mediano plazo es probable que la demanda de centros físicos, para la recepción de recaudos o para obtener información sobre trámites y demás, muy probablemente sea baja. Eso representará una reducción importante en términos de los costos sociales de desplazarse por trayectos largos, de hacer largas filas etc.; seguramente traerá otros asuntos problemáticos. Sin embargo, pensar en aumentar los centros de pago y recaudo, de oficinas para preguntas frecuentes, y demás, puede parecer innecesaria ante las posibilidades tecnológicas cada vez más difundidas (Sánchez y Roncón, 2014). Como lo han mostrado diferentes investigaciones acerca del papel de estas tecnologías, en la medida en que producen una mayor autonomía y disminuyen la necesidad de la presencia física, producen por otro lado una alta demanda de atención cara a cara, en estas y en otras esferas, y una queja constante frente a la despersonalización.

En ese sentido, la implementación de las nuevas tecnologías mediante del «gobierno en línea» (*E-government*) se convertirá, en los próximos, años en un medio para involucrar cambios en el acceso de los ciudadanos a la información, y beneficiando la transformación de las instituciones legislativas y administrativas: como se podría implementar, de nuevo, en el caso de Cali, mediante el nuevo Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Todo esto:

[...] en virtud a las demandas que su mercado propio ha generado, entre las cuales se pueden desde ya señalar la necesidad imperante de desarrollar procesos marcados con las garantías de transparencia, moralidad, economía y celeridad en pro de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos (Sánchez y Rincón, 2004, p. 817).

Este último punto es clave de tener en cuenta, pues, frente a propuestas que confiadas en la virtualización, suponen la desaparición de la presencia física de la administración en los territorios. Hay intrínseca en esto una visión limitada del papel del Estado. Es, sin duda, indispensable asumir que el Estado cumple también una función simbólica importante y que su presencia no se limita a la solución de tareas operativas, que por supuesto son claves para el bienestar del ciudadano, pero que no son las únicas demandas que este hace de la administración. El vínculo constante con las comunidades produce eficacias que no solo se deben medir en términos de trámites. Produce gobernabilidad,

incrementa formas de legitimidad y construye ciudadanía. Esto, obviamente, acompañado de un funcionamiento eficiente de sus otras tareas operativas. Surge, de nuevo, un interrogante de más arriba: ¿cumplirán los C.A.L.I. con esta función simbólica?

Hay que agregar a estas consideraciones un punto adicional. Cali tiene un área rural importante, en tamaño y en potencialidades, para generar una mejor calidad de vida. Aunque la población rural del municipio es pequeña en comparación con el total urbano, esto no implica que deban descuidarse sus demandas y sus derechos. La zona rural presenta complejidades propias, que van desde urbanización desmedida (legal e ilegal), agresiones a las condiciones medio-ambientales que podrían afectar el patrimonio de los caleños —desde las mencionadas urbanizaciones hasta la minería ilegal—, entre otros aspectos como vías de comunicación, servicios públicos, seguridad, educación y salud. Es indispensable incrementar la presencia del municipio en estos territorios y mejorar las condiciones de participación de estas comunidades. En estas localidades es probable que la estrategia de virtualización requiera otros ritmos y que deba medirse adecuadamente qué tipo de oferta institucional debe hacerse dada su cercanía con Cali y a la vez su distancia para acceder a ciertos servicios. La cuestión de la zona rural, además, es diferente entre la ribereña del río Cauca y la de ladera, pues requieren acciones que varían de acuerdo al origen de la población, la fuerte presencia de la población afrodescendiente y ancestral en la ribera del río Cauca y mucho más campesina y mestiza en la zona de montaña (cabe agregar que en el Decreto extraordinario hay veintidós referencias al área rural del municipio: ninguna hace alusión al tema de las TIC en esta parte del territorio).

De ahí que se haga evidente una tensión entre virtualidad que descongestiona y agiliza, que transforma las relaciones cara y cara y, por el otro, una demanda de estas relaciones de co-presencia que, además, son clave para algunas de las tareas del Estado. No hay que olvidar que, en tanto símbolo cultural y político, la presencia física del Estado en el territorio es clave. Presencia que no se reduce solamente a la prestación de servicios, a la disponibilidad de la policía, sino que juega un papel simbólico central —al servir de referente de identidad—, gracias a la monumentalidad (escasa en Cali en materia de edificios públicos), la creación de espacios de encuentro y, en especial, de la construcción de prácticas

sociales de cultura ciudadana que la presencia física del Estado, por medio de sus funcionarios y dependencias, puede ayudar a articular. Hasta el momento, son estos escenarios de presencia estatal, los más adecuados para lograr una de las principales metas de la ciudad, la inclusión social. Las formas de reconocimiento ciudadano que se producen en estos espacios son claves y representan quizá la mejor oportunidad que tendrá para alcanzar esta meta la administración municipal. Obviamente, la inclusión social y política que aquí se puede agenciar requiere de forma indudable y urgente de la inclusión económica, pero esta a su vez es insuficiente sino avanza de manera conjunta con la ciudadana.

Creemos que la manera en que se afronte esta tensión es uno de los elementos clave para ejecutar todo lo relacionado a la presencia de la Administración Municipal en los territorios a partir de lo aprobado en la reforma.

## **Servicios en los territorios y planificación**

Hay evidencia contundente para mostrar que Cali es una ciudad con altas tasas de inequidad. La segregación socio-espacial, étnico-racial, por género, por nivel de ingresos está documentada en diferentes estudios (Urrea, 2012; Vivas, 2013; Ministerio del Interior, 2013).

Pensar la presencia de la Administración Municipal en los territorios no es solo un asunto que responde a la eficacia en la prestación de ciertos servicios y en la atención a las peticiones de los ciudadanos, debe hacer parte, sin duda, de una estrategia que contribuya a disminuir las brechas existentes en la ciudad, entre las cuales la inequidad debería ocupar un lugar prioritario. En este contexto, en buena hora, el Plan de Desarrollo Municipal plantea una serie importante de compromisos con el Plan de Desarrollo Nacional para contribuir al cierre de brechas, cierre que se propone desde los objetivos de sostenibilidad previstos por las Naciones Unidas. También, en este sentido, es más que pertinente la propuesta del Plan de Desarrollo de darle centralidad al programa TIOS, que es necesario continuar y profundizar.

Estas iniciativas son relevantes en muchas direcciones, pero en términos de desconcentración y descentralización resultan clave, pues son acciones que obligan a pensar de manera coordinada la acción sobre el territorio. Esta coor-

dinación es fundamental de cara a desafíos importantes que requieren atención urgente en la ciudad, y que se suman a otros ya existentes, el posacuerdo con las FARC y la mejora en las condiciones ambientales.

Aunque en Cali la presencia del Estado es fuerte en comparación a otros municipios del país, es necesario asumir que es desigual en sus distintos territorios y, por consiguiente, se requiere de un cambio en la forma como se está dando dicha presencia. Cambios tanto en la forma como en el contenido, pues se trata no solo de ganar visibilidad sino de mejorar los procesos de interlocución. El trabajo con las UPU emprendido por Planeación Municipal es una oportunidad en esa dirección,<sup>3</sup> aunque su metodología aún resulta limitada pues tiene una noción de la participación restringida a la extracción de información sin mayores avances en la discusión y apropiación de los procesos de planificación participativa. Además, este trabajo requiere un esfuerzo mayor de acción integral entre dependencias. Las UPU son un paso positivo en la dirección correcta, pero insuficiente, incluso, en el corto plazo. Instancias de participación como el Consejo Territorial de Planeación Municipal y otras deben ser repensadas en un marco más amplio de incluir actores nuevos y ya existentes en estos procesos, labor en la que hasta el momento hay muy pocos avances.

Asociado a la presencia de las Tecnologías de comunicación y a las transformaciones en los empleos y en el sector de los servicios, a partir de las nuevas formas de producción, la globalización y las migraciones, entre otros, se destaca la importancia de los empleos y servicios que se denominan *anclados* (Friedman, 2006); son aquellos que solamente se pueden prestar en un lugar específico y que no son digitalizables, al menos no en el mediano plazo. En estos, la relación

---

3. Las Unidades de Planificación Urbana (UPU) definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2014 se pensaron para servir de escenario de concertación de la planeación para el desarrollo físico de un conjunto de barrios con características socioeconómicas y urbanísticas semejantes. En ellas, se definen programas y proyectos de escala local y vías donde se permita el comercio compatible con las áreas residenciales. Aunque las UPU son un paso adelante en la participación, adolecen, como le ocurre a todo el POT de 2014, de una concepción del territorio que se limita a su existencia física. Esta concepción restringida del mismo no solo va en contravía de las principales corrientes teóricas y de planificadores sobre el territorio, sino que al quedar plasmada de esa manera en el POT evidenció el poco interés que prestó Planeación municipal a las advertencias que al respecto se le formuló desde distintos sectores académicos y comunitarios. Al respecto, se puede consultar el Concepto sobre el POT emitido por el Consejo Territorial de Planeación Municipal en 2015.

cara a cara juega un papel central. Además requieren algún tipo de destreza, no necesariamente especializada, pero tampoco se trata de trabajo no calificado. Un ejemplo sencillo son las peluquerías, un servicio que cumple con las condiciones ya enunciadas, o la oferta de cuidado que requieren ancianos y niños.

Una característica central de las acciones que se proponen en términos de descentralización y desconcentración es que estas suponen la presencia anclada de la administración, una presencia significativa en los territorios, pues si no está anclada no podrían realizarse. Lo que se señala es que es necesario desarrollar una serie de criterios, que permitan establecer cuáles actividades diseñadas, ejecutadas y evaluadas de forma participativa por la administración deben ser llevadas a cabo por ella en los territorios, cuáles deben ser realizadas de manera conjunta con las comunidades, el sector privado, y otros actores relevantes, y cuáles pueden ser confiadas —a través de distintos mecanismos— a particulares, con o sin ánimo de lucro. En todas ellas, no obstante, la Administración debe participar del diseño y la evaluación. Desafortunadamente, a la fecha no se dispone de una evaluación técnica y sistemática de algunas de las estrategias de desconcentración y descentralización realizadas hasta ahora en el municipio.<sup>4</sup>

Insistimos en que no hay conocimiento disponible que permita dimensionar el papel e impacto del Estado local en las comunas; tampoco, del incremento en la oferta de centros de atención de las empresas municipales, de los centros de recaudo, y de la presencia en distintos lugares de otras dependencias. No hay disponibles trabajos significativos en esta dirección con relación a sectores como salud o educación, servicios usualmente desconcentrados, y es evidente que en la creación de nuevos centros educativos o de salud, juegan una serie de variables, que en muchas ocasiones desconocen realidades demográficas, de movilidad o ambientales, por mencionar algunas de las más evidentes. La administración está en mora contar con estas evaluaciones, quizá porque carece de un sistema confiable de registro y seguimiento de su presencia en las comunas.<sup>5</sup>

---

4. En la zona rural, es por excelencia donde debe pensarse que se requiere una presencia más anclada que aproveche las condiciones locales para mejorar la presencia del Estado.

5. La ausencia de este sistema es preocupante. Llama la atención que en alguna de la documentación que permite formular el Plan de Desarrollo se adopten índices producidos por el Cali Cómo Vamos, que producen esa información con datos provenientes de la propia administración municipal principalmente. Lo cual habla muy bien del Cali Cómo Vamos, pero no tanto de la capacidad técnica de la administración.

En este marco, con sus posibilidades y limitaciones, hay cuatro grupos actividades que requieren algún tipo de anclamiento y que son las que deberían aumentar o reorientar su presencia en los territorios en la ejecución de la reforma, pues dan respuesta a las demandas de interlocución cara a cara, a la presencia simbólica que refuerza la ciudadanía, y contribuyen a alcanzar metas en muy diversos ámbitos de la vida municipal.

## Seguridad, salud y educación

El primer grupo son las referidas a seguridad, salud y educación, las cuales demandan infraestructuras desconcentradas con niveles de complejidad variables, que están además insertas en sistemas supra municipales que tienen su propia lógica y en las que el municipio debería incidir señalando las especificidades que le son propias. Más allá sus modalidades, estas son presencias de largo plazo, con infraestructuras en algunos casos muy costosas. La creación un sistema de información confiable a nivel municipal, debería permitir una mejora en las condiciones de atención de salud y educación, en especial, en la ubicación, reubicación y definición de servicios. No es aquí el espacio para desarrollar lo que puede hacerse en estas áreas, pues requiere un tratamiento más amplio que el que pueda darse en estas líneas, pero deben incluirse en cualquier estrategia razonable de desconcentración y descentralización.

## Interlocución con la Administración

Un segundo tipo de elementos anclados son los referidos a la interlocución con la Administración. Estos se combinan con la atención a demandas diversas (las PQR) y el pago de servicios y recaudos. Como ya se dijo, este tipo de asuntos tienden a desaparecer, aunque la velocidad de dicha desaparición sea materia de debate. Por ejemplo, con niveles actuales de bancarización es probable que tome más tiempo, pero es claro que en el mediano plazo estos servicios se habrán transformado significativamente.

Sin embargo, el hecho de su muy probable transformación y eventual desaparición no debe implicar que se dejen de lado. Se deben considerar dos tipos de cuestiones en este aspecto. Primero, hay un elemento simbólico y crucial en

la presencia física del Estado en los territorios que es poco probable que deje de requerirse, por mucho que se avance en integración de la población a servicios ofrecidos en línea. En particular, la posibilidad de encontrar un interlocutor al cual plantear cuestiones, quejas, discutir problemáticas barriales o comunales seguirá siendo central en el mediano plazo. Entre las funciones que esta oficina podría concentrar, pueden enumerarse algunas cómo: enseñar a los ciudadanos a utilizar los servicios en línea, entregar comprobantes oficiales (impresos y sellados) para los trámites realizados, orientar en los procesos, construir agendas de acción, etc. Es posible que este tipo de espacio no solamente sea necesario en aquellos casos caracterizados por el bajo nivel de bancarización, sino también por un alto promedio de edad –frente a la hipotética menor familiaridad que esta población tiene con los procesos en línea–.

Esto podría constituirse como un paso significativo, desde el punto de vista de la descentralización administrativa, que, además, podría contribuir a que las JAL y los C.A.L.I. cumplan más eficientemente con sus funciones sin renunciar a su dimensión ciudadana que forma parte de su esencia como organización.

Pero esta dimensión simbólica está ligada a la segunda cuestión relevante. Buena parte de la inequidad existente pasa por la dificultad de construir escenarios de discusión y concertación de las acciones que se deben realizar en distintos territorios, entre la población y la Administración Municipal. Un ejemplo de las dificultades que atraviesan esos escenarios puede verse en los Planes de Desarrollo por comunas. Estos han sido elaborados por consultoras, ONG, Universidades y la propia administración y constituyen hoy en día un conjunto vario pinto de propuestas, que van desde una lista a veces interminable de obras hasta protocolarios saludos a la bandera muchas sin un diseño técnico ni posibilidad real de llevarse a la práctica. En medio de ello, han sido también parte del sistema político local, con sus ventajas y desventajas, potenciando liderazgos comunales, diversos, pero que en el largo plazo no parecen haber potenciado la planeación participativa ni tenido un impacto significativo en las mejoras de la calidad de vida de la ciudad.

Es pertinente señalar, además, que muchas de las obras y actividades propuestas en estos planes comunales no siempre se ponen en relación con una propuesta más ambiciosa de ciudad que las articule. Una revisión de los planes de desarrollo aprobados en los últimos años muestra que entre los propuestos en las comunas y los planes de desarrollo municipales hay una muy baja arti-

culación. Pensar en los territorios no supone perder la perspectiva general de ciudad, como ha ocurrido hasta el presente. De allí que la presencia del Estado en los territorios no es solo un asunto de la importantísima función simbólica que cumple, sino de que su acción misma esté en contacto con las demandas barriales, comunales y de los corregimientos.

Es indispensable entonces que para cada comuna, para cada territorio, con base en el diagnóstico socioeconómico respectivo, la Administración Municipal haga presencia con los procesos de desconcentración necesarios, que permitan responder a las particularidades de cada sector. El Plan de Desarrollo 2016-19 aprobado provee insumos para este punto, lo previsto en el Programa de Calidad Educativa y para equipamientos colectivos multifuncionales, son tan solo dos ejemplos de oportunidades para ofrecer espacios de presencia importante del Estado.

## Convivencia y paz

Se debe incluir un tercer grupo de actividades: las de convivencia y paz. Articuladas a los temas de seguridad, estas se constituyen en elemento clave en el escenario del posacuerdo y los nuevos tipos de interacción que se producirán en la ciudad. En este escenario, organizaciones existentes como las Casas de Justicia son fundamentales, pero posiblemente insuficientes. Es esencial, una presencia más activa del Estado municipal, incluyendo cuestiones fundamentales vinculadas al perfil demográfico de la ciudad como la diversidad étnico-racial, las preferencias sexuales, las prácticas religiosas, etc. En este caso específico, se parte de la premisa de que no siempre es necesaria mayor infraestructura sino darle vida a lo instalado.

De hecho, las instalaciones señaladas en los puntos anteriores, junto a otros activos del municipio como los colegios, pueden ser utilizadas para estas actividades. Lo que sí es y será neurálgico y urgente para afrontar los procesos venideros es una mayor articulación entre la Administración Municipal –y su plan de crear un Observatorio de Paz, un Consejo Municipal de Paz y un Museo de la Memoria Pacífico– con las entidades estatales encargadas de intervenir socialmente a las poblaciones inmiscuidas en los conflictos armados y urbanos locales: Unidad para la Atención y reparación de víctimas, Centro Nacional

de Memoria Histórica, Agencia Colombiana para la Reintegración, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, etc.

## Cultura, entretenimiento y sostenibilidad

El cuarto grupo, finalmente, tiene que ver con los servicios de cultura, entretenimiento y medio ambiente (sostenibilidad). Sin duda, las demandas urgentes en temas prioritarios en materia económica –en especial, de generación de ingresos– y social –en especial, educación y salud– han relegado estos asuntos al cajón de los no prioritarios, así a nivel discursivo se los considere tan importantes como los anteriores. Sin embargo, en la medida en que las condiciones y demandas de la población se transforman y se cualifican, este tipo de servicios son cada vez más centrales y se articulan a elementos económicos, más en una ciudad como Cali con su importante oferta cultural y artística (ver la Economía Naranja en Buitrago y Duque, 2013). Así mismo, a razón de la expansión de los discursos «en torno a temas ambientales y de preservación de los recursos naturales (en donde) la sustentabilidad y el cambio climático se han vuelto términos presentes en múltiples foros públicos» (Amaya, 2014: 389).

Por esto, hay que considerar la importancia que tiene la Economía Naranja para Cali, pensando en un proceso de descentralización en este cuarto grupo relacionado con los servicios de cultura, entretenimiento y medio ambiente. Según Buitrago y Duque (2013), del Banco Interamericano de Desarrollo, la Economía Naranja es un conjunto de actividades que de manera articulada permiten que las ideas se conviertan en bienes y servicios culturales, y cuyo valor se determina teniendo en cuenta su contenido de propiedad intelectual.

La Economía Naranja, en ese sentido, está compuesto por: 1) la economía cultural y las industrias creativas, esto es, las industrias culturales convencionales (música, festivales, teatro, cine, etc.), y 2) las áreas de soporte para la creatividad (diseño, arte, publicidad). Esto, sin lugar a dudas, representa un reto para Cali de seguir impulsado y apoyando, desde la descentralización, la industria cultural y creativa no solo en la promoción de eventos tradicionales de la ciudad (Feria de Cali, Festival Petronio Álvarez, Eventos deportivos, etc.), sino también en la ejecución de políticas territoriales que impulsen este sector de la economía desde el empoderamiento de la ciudadanía, como se sostiene

en el Plan de Desarrollo: apoyo al emprendimiento, a las micro, pequeñas y medianas empresas, soporte y proyección internacional del deporte vallecaucano y caleño, apoyo a artistas locales, etc., en interacción constante con Juntas Administrativas Locales, Juntas de Acción Comunal y demás.

Ligados a la propuesta de los escenarios en los territorios que el Plan de Desarrollo pretende potenciar, se puedan crear unos centros de educación ambiental, recreación y oferta de servicios culturales (capacitación y entretenimiento), que congreguen a la población en torno a estas actividades y se genere presencia del, cualificación de la ciudadanía (ambiental) y posibilidades expresivas que generen convivencia y reconocimiento de la diferencia.

## **Referencias bibliográficas**

- Alcaldía de Cali. (2007). «Decreto No. 411.20.0062 de 2007». Recuperado el 27 de mayo de 2017 de [www.cali.gov.co/](http://www.cali.gov.co/)
- Alcaldía de Cali. (2016). «Decreto extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016». Recuperado el 22 de enero de 2017 de [www.cali.gov.co/](http://www.cali.gov.co/)
- Alcaldía de Medellín. (2014). «Ventanilla Única Virtual». Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://ad1b5bc8d6a69813fc054cf3cdb23e91>
- Amaya, M. de L. (2014). Las políticas de descentralización de los servicios públicos municipales: análisis desde enfoques institucionales de segunda generación. *Foro Internacional*, 54(2), 388-424.
- Arias Ortiz, L. (2012) Ciudad mutante: transiciones culturales en Cali durante la segunda mitad del siglo XX. En Loiza, G. *Historia de Cali del siglo XX*. Tomo III. Cali: Universidad del Valle.
- Banca de las Oportunidades (Bancoldex) y Superintendencia Financiera de Colombia (2017). Reporte de Inclusión financiera 2016. Bogotá.
- Batty, M., et al. (2012). Smart Cities of the Future. *European Journal of Physics Special Topics*, 214, 481-518.

- Buitrago, P. & Duque, I. (2013). La Economía Naranja: una oportunidad infinita. Recuperado el 3 de junio de 2017 de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3659?locale-attribute=es>
- Cadavid, J. (2014). Análisis del diseño de la estrategia de inclusión social denominada Tíos: Territorios de inclusión y oportunidades- en el municipio de Santiago de Cali, propuesta en su plan de desarrollo 2012-2015. Tesis de Maestría. Cali: Universidad del Valle.
- Casas, M L. (2014). Ciudades inteligentes y ambientes de comunicación digital. *Global Media Journal*, 11(22), 1-20.
- Castillo, L. C. (2012). Cali, ciudad pluriétnica, multicultural y de resistencia de negros e indios. En Loaiza, G., *Historia de Cali del siglo XX*. Tomo II. Cali: Universidad del Valle.
- Concejo Municipal de Cali. (2016). Acuerdo 396 de 2016. «Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019: Cali progresa contigo».
- Consejo Territorial de Planeación Municipal. (2015). Concepto sobre el POT. Cali: Alcaldía de Cali.
- Corpovisionarios. (2016). «Mi Cali soñada». Recuperado el 17 de junio de 2017 de <http://corpovisionarios.org/portfolio-item/mi-cali-sonada/>
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012) Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Cali: Alcaldía de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Cali: Alcaldía de Cali.
- Deloitte. (2015). *Estudio Global de Consumidores Móviles 2015*. Bogotá: Deloitte.
- Duhau, E. & Giglia, Á. (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Fedesarrollo-CCIT. (2016). *¿Qué tan inteligentes son las ciudades colombianas?* Bogotá: CCIT.
- FES. (2016). «Cultura ciudadana». Recuperado el 17 de junio de 2017 de <http://fundacionfes.org/sitio/proyectos/cultura-ciudadana/>
- Friedman, T. (2006). *La Tierra es plana*. Madrid: Planeta.

- Gallo, P. (2008). *Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?* México D.F.: Biblioteca Jurídica, UNAM.
- García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13(2), 473-489.
- Gómez, C. (2011). *Reformas Administrativas y Burocracias Públicas en el Valle del Cauca*. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- Guzmán, Á. (2016). Percepción de la seguridad, Cali: 2005-2014. En Guzman, A. y Rodríguez, E., *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del Programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2017). *Bogotá y Medellín, las ciudades Inteligentes de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- IESE. (2017). *Cities in Motion Index*. Navarra: Universidad de Navarra.
- IMSCorporate. (2016). *IMS-Mobile-Study-Septiembre2016*. Miami: IMSCorporate.
- INDER. (2015). «Unidades de Vida Articulada, UVA». Consultado el 4 de junio de 2017, de: <http://www.inder.gov.co/index.php/Escenarios/Unidades-de-Vida-Articulada-Comunidad-UVA/>
- Martínez, P. & Buitrago, O. (2011). *Cali una metrópoli regional en movimiento: la planeación municipal y los procesos de metropolización*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- MINTIC. (2017). *Boletín trimestral de las TIC*. Bogotá: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Ministerio del Interior. (2013). *Segundo informe: discriminación laboral en Cali*. Bogotá: Observatorio contra la discriminación y el racismo.
- Otero, A. (2014). Cali a comienzos del siglo XXI: ¿crisis o recuperación? En A. Galvis, (Ed.), *Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de caso* (pp. 157-220). Bogotá: Banco de la República.
- Rodríguez, E. (2016). El espacio público y la oferta de cultura y recreación en Cali. En A. Guzman y E. Rodríguez. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del Programa Cali Cómo Vamos (2005 - 2014)*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Sánchez, C. A. & Rincón, E. (2004). Municipio digital y gobierno electrónico. *Vniversitas*, 107(1), 813-847.

- Mohanty, S. (Julio 2016). Everything you wanted to know about Smart Cities, IEEE Consumer. *Electronics Magazine*, 6(3), 60-70.
- Townsend, A. (2013). *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*. W. W. Norton & Company.
- Urrea, F. (2012). *Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali, siglo XX e inicios del siglo XXI*. Cali: Universidad del Valle.
- Urrea, F. & Mejía, C. (1999). *Culturas empresariales e innovación en el Valle del Cauca*. Cali. [Documento de trabajo del CIDSE].
- Vélez, O. (2014). Adaptación ciudadana a las Tecnologías de Información y Comunicación en «Smart Cities» desde una perspectiva de la educación para el desarrollo sostenible, caso Medellín-Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1(1), 487-494.
- Vivas, H. (2013) Persistencia de la segregación residencial y composición del capital humano por barrios en la ciudad de Cali. *Ensayos Sobre Política Económica* [Banco de la República Colombia], 31(70),121-155.



**Gobierno y sociedad:  
visiones y retos de  
implementación de  
una nueva estructura  
para una ciudad en  
construcción**



---

# *Administración*



**05**

# **Reforma administrativa: una mirada interna**

---

**Juan Fernando Reyes Kuri**  
Secretaría General, Alcaldía de Cali

El funcionamiento de la Administración Municipal mostraba un atraso de más de quince años, pues, aun cuando la última reforma estructural de la Alcaldía de Santiago de Cali se realizó en 2001, resulta evidente que esta tuvo una motivación netamente fiscalista, y su mayor interés era el saneamiento fiscal del Municipio; este se encontraba atravesando una dura crisis financiera que hizo inviable el funcionamiento del mismo con la estructura que tenía desde 1996. Sin embargo, el dinamismo de Cali durante los últimos quince años se refleja en un sinnúmero de realidades, desafíos y oportunidades que la Administración Municipal debe gestionar y, para ello, resultaba necesario transformar su estructura organizacional. Es claro que procurar el bienestar de la población se fue volviendo una tarea cada vez más compleja conforme las situaciones problemáticas fueron evolucionando, pero la rigidez de la Administración Central permanecía intacta. El presente capítulo iniciará comentando algunas generalidades del proceso de reforma –en cuanto a la forma–, para luego abordar las discusiones que considero fueron fundamentales para garantizar el éxito en la implementación de la reforma.

Aun cuando realizar una reforma administrativa podría considerarse un proceso riguroso y técnico que no puede tomarse a la ligera, la decisión de enfrentar este reto podría decirse que fue una decisión política. La victoria en las elecciones locales de 2015 permitió a Maurice Armitage iniciar su mandato con un elevado capital político. Aprovechando esta coyuntura política, desde el nivel directivo de la Administración Municipal, tomamos la decisión de solicitar facultades extraordinarias al Concejo Municipal para modificar la estructura administrativa del nivel central. Hacer cambios estructurales en el sector público es una tarea muy compleja, dado que implica romper la inercia institucional propia de la burocracia estatal, y, por esta razón, sabíamos que eso solo sería posible realizarlo si contábamos con un amplio y generalizado apoyo político. Para los que conocíamos el funcionamiento de la Administración Municipal, resultaba relativamente sencillo sustentar que la necesidad de hacer la reforma administrativa era la necesidad de contar con una Alcaldía más cercana a la gente, eficiente y transparente. Adicionalmente, el proceso de empalme entre la administración pasada y la actual reafirmó esta convicción.

Una Alcaldía eficiente, transparente y cercana a los ciudadanos se convirtió en la consigna principal del proceso de reforma administrativa, las facultades aprobadas por el Concejo estipulaban un tiempo de seis meses para llevar a

cabo esta transformación –la más importante del Municipio en los últimos 15 años– y debíamos hacerlo bien. Como primera medida, conformamos un comité directivo y un comité técnico (Decreto 255 de 2016) los cuales canalizarían el flujo de información y jugarían un rol relevante en la toma de decisiones. En segundo lugar, establecimos tres equipos de trabajo (los cuales estarían conformados por miembros de los dos comités iniciales y otras personas de apoyo), así: equipo transversal, equipo de dependencias y equipo prospectivo. El primer equipo se encargaría de analizar temas transversales y significativos a toda la administración; el segundo, de revisar las necesidades propias de cada dependencia; mientras que, el tercero, de revisar necesidades de largo plazo que podrían ser relevantes para el Municipio.

Como líder del primer equipo, revisamos exhaustivamente numerosos procesos y procedimientos de la Administración Municipal; nos enfocamos en aspectos que para la ciudadanía (y, en general, cualquiera que no tenga vínculos con el sector público) parecieran irrelevantes, pero que, lograr el cambio en estos aspectos, por más mínimos que se dieran, implicarían un cambio profundo en la forma de hacer las cosas desde el sector público. La restricción presupuestaria del marco fiscal de mediano plazo (recordemos que el Municipio todavía se encuentra bajo el programa de saneamiento fiscal) obligaba a ser innovadores en las propuestas, y la innovación debería garantizar el cumplimiento de la consigna de la reforma administrativa. De esta forma, identificamos una serie de temáticas que fuimos analizando, discutiendo y estructurando para que quedaran finalmente en la versión definitiva de la reforma administrativa. Estas temáticas las fuimos discutiendo en profundidad en los diferentes escenarios y etapas de la reforma, tanto con actores internos como con externos. En los párrafos siguientes comentaré algunos aspectos generales de estas temáticas.

La reforma administrativa de 2001 suprimió las áreas administrativas de cada una de las dependencias. Desde ese momento, los aspectos administrativos debían ser gestionados a través del directivo de la misma –en el mejor de los casos, las secretarías más robustas y complejas funcionaron con algunos equipos de trabajo que desempeñaban labores administrativas de manera informal–. En este contexto, la generalidad indicaba que los secretarios y directores debían destinar su tiempo en resolver los aspectos misionales propios de la secretaría, departamento o dirección que tenían a su cargo, pero, a su vez, debían solucionar aspectos administrativos tan variados como la «despinchada» de algún

vehículo. En una revisión exhaustiva logramos identificar cerca de 15 procesos transversales que cada secretaría, departamento o dirección son responsables de gestionar en el desarrollo normal de sus funciones. Aspectos relacionados con lo presupuestal, planeación, contratación, archivo, correspondencia, entre otros temas se desarrollan en el día a día y, por lo tanto, requerían de cierto orden. Como resultado del proceso de análisis y discusión, creamos las Unidades de Apoyo a la Gestión (UAG), estas unidades que se crearon para 14 organismos<sup>1</sup> hacen parte del nivel directivo, se diseñaron para ordenar los procesos jurídicos, presupuestales y administrativos de los organismos, para retirar esta carga de los directores y secretarios, y permitir que ellos se concentren en los procesos misionales, mientras que el jefe de la UAG estaría dedicado a gestionar el desarrollo normal del organismo.

En segunda instancia, realizamos un análisis sobre los procesos contractuales que se desarrollan en el Municipio. Los análisis permitieron identificar que en la Alcaldía no existía unidad de criterio en materia contractual, pues la contratación se encontraba atomizada en cada dependencia; los criterios, métodos de contratación, requisitos exigidos, entre otros aspectos podrían llegar a variar entre una dependencia a otra. La Dirección Jurídica, que por funciones debía asumir esta labor, no daba abasto en lo relacionado con el control a los procesos contractuales, convirtiéndose en un cuello de botella y en varias ocasiones obligando a numerosos reprocesos. Paralelamente, el Municipio no estaba empleando economías de escala para la compra de bienes de uso común, ocasionando pérdidas de eficiencia. Por estas razones, la reforma administrativa creó el Departamento Administrativo de Contratación Pública, organismo encargado de regular estos temas y quien llegaría a promover la transparencia y eficiencia en la contratación del Municipio.

Para tener un Municipio acorde con los desafíos del siglo XXI, era necesario dar mayor relevancia a las telecomunicaciones en la Alcaldía, el atraso tecnológico tanto al interior de la administración como hacia afuera (servicios del ciudadano) era mayúsculo. Ejemplo de ello era que el correo institucional era poco confiable y obligaba a los funcionarios a tener dos correos para el envío

---

1. Los organismos que no cuentan con UAG, tienen la posibilidad de organizar equipos de trabajo que cumplan estas funciones, las cuáles dependerán directamente del despacho del director o secretario.

de información laboral: el institucional y el personal. Transformar la antigua asesoría de Telemática en el nuevo Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deja en evidencia la convicción del equipo de reforma que para lograr ser más eficiente, transparente y cercano al ciudadano, la Alcaldía debía apropiarse de las TIC.

En estrecha relación con la apropiación de las TIC, el análisis preliminar de la reforma identificó una necesidad imperiosa para racionalizar trámites y servicios. La necesidad de ser un Municipio más transparente y cercano al ciudadano implicaba hacer una revisión exhaustiva de los procesos y procedimientos para ver oportunidades de racionalización. Hasta ese momento, esa labor estaba concentrada en un equipo de trabajo en una Subdirección en el Departamento Administrativo de Planeación. Con la reforma administrativa, este proceso adquirió la relevancia necesaria hasta convertirse en una Subdirección en sí misma. De esta forma, la racionalización de trámites y servicios, así como la gestión del archivo del Municipio, se han visibilizado con el objetivo de mejorar la gestión de la Alcaldía frente a sus ciudadanos y, así, incrementar el nivel de transparencia.

Los diversos análisis durante el proceso de reforma permitieron concluir que en el Municipio no existía un organismo que se dedicara a «planear hacia adentro», es decir, la planeación institucional. Esta «planeación» se encontraba desarticulada en diversos actores que, por su naturaleza, no podrían darle la relevancia necesaria en cuanto a que no tenían una imagen completa de los procesos: Dirección de Desarrollo Administrativo, el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría General. Como una forma de innovar, y hacer más transparente y eficiente la gestión de la Alcaldía, se creó el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, el cual estaría a cargo de la planeación interna de la Administración. De esta forma, tendría a cargo procesos tan importantes como la gestión de la calidad, racionalización de trámites y servicios, y la gestión estratégica del talento humano.

Finalmente, se encuentra el tema del manejo, direccionamiento y gestión de la información estadística del Municipio. Esta última temática fue uno de los temas más controversiales en las discusiones internas que se dieron en el equipo de reforma administrativa, no por su relevancia en el funcionamiento de la Administración para hacerla más eficiente, transparente y cercana al ciudadano, sino por su ubicación en la estructura institucional que estábamos

creando. Para el equipo de reforma, era clara la necesidad de direccionar el flujo de la información estadística para facilitar la toma de decisiones. De esta forma, las decisiones en cuanto a la destinación de la inversión del Municipio podrían estar mejor sustentadas y, lo que es más relevante, sería posible conocer de forma veraz si las acciones desarrolladas están cumpliendo con sus objetivos. Después de múltiples discusiones, estas funciones quedaron en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación, el cual tendrá la importante tarea de estandarizar y elevar el nivel de exigencia en lo que se refiere al manejo de la información del Municipio para la toma de decisiones.

Las anteriores temáticas son solo algunas representaciones de las discusiones que se dieron durante los seis meses que duró el proceso de reforma administrativa. Como es posible observar, las discusiones que aquí se comparten tratan temáticas que no se relacionan de manera directa con el ciudadano y, por lo tanto, es probable que muy pocas personas ajenas a la administración municipal hayan pensado en algunos de estos temas. Es claro que la reforma administrativa fortaleció las secretarías misionales, que son de gran interés de la ciudadanía como las Secretarías de Educación, Movilidad, y Seguridad y Justicia; pero el funcionamiento y éxito de la gestión de las mismas solo se podría garantizar si algunos procesos internos cruciales quedaban bien definidos. Es precisamente en estos temas donde más énfasis hicimos, pues resultarían ser la base fundacional del éxito en la gestión de una Administración de cara a los desafíos del siglo XXI.

La reforma administrativa, sin duda alguna, podría ser el acontecimiento más importante de los últimos quince años en la Administración Municipal –aunque algunos pueden no estar de acuerdo con esta afirmación–, pero se resalta el empeño y dedicación de las múltiples personas que participaron de este proceso: al nivel directivo de la Alcaldía, en cabeza del señor Alcalde, creyeron en este proceso y le dieron la preponderancia que se requería; los miembros del comité directivo y técnico que acompañaron las múltiples discusiones de cada uno de los aspectos de esta reforma administrativa; los equipos técnicos de cada una de las secretarías, los funcionarios públicos y sindicatos. Queremos expresar un agradecimiento especial al pequeño número de asistentes que acompañaron al comité técnico y directivo en las discusiones y articulación de todos los procesos; al Concejo Municipal, que con su aval permitió la modernización de la Administración Municipal, y acompañó este proceso de manera constante;

a los entes de control, quienes se interesaron por acompañar los avances de la reforma y manifestaron su constante interés en facilitar los procesos para hacer la Alcaldía más transparente y eficiente; al Gobierno Nacional, que apoyó esta reforma a través de diferentes organismos: Departamento Administrativo de la Función Pública, DNP, Ministerio de Comercio, Instituto Agustín Codazzi. A la Academia, representada en la Alianza de Universidades, que acompañaron y asesoraron el proceso de principio a fin. A la Cámara de Comercio de Cali, y demás gremios de la ciudad que de diferentes maneras se interesaron por ver el progreso en la ciudad mediante la modernización de la Alcaldía. Finalmente, un agradecimiento especial a la ciudadanía, que mediante diferentes actividades, participaron desinteresadamente con propuestas que fueron evaluadas en las diferentes discusiones de la reforma.

La reforma administrativa no acabó con la expedición del Decreto 516 de 2016, el proceso de implementación es un camino largo que se está recorriendo, en el cual se deben ir solucionando múltiples situaciones que van apareciendo en el desarrollo normal de la Administración. El Municipio se seguirá reinventando y aspiro que, con esta reforma administrativa, que contó con el esfuerzo de muchas personas, la Alcaldía de Santiago de Cali pueda mejorar el bienestar general, siendo más transparente, más eficiente y más cercana.



# **06**

## **Una reforma administrativa que estaba pendiente**

---

**Nicolás Orejuela Botero**

Asesor de Despacho, Alcaldía de Cali

El debate en Cali sobre la necesidad de una reforma administrativa era constante. Ciudadanos y empresas han tenido dificultades para acceder a los servicios de la Administración Municipal y los funcionarios públicos han sido testigos de las ineficiencias y dificultades de una estructura configurada hace quince años; temas prioritarios para la ciudad no tenían un responsable claro ni ejecutor designado. Es por esto que cuando empiezan a configurarse las propuestas de las candidaturas en el 2015, un tema obligado era el cambio en la configuración de la administración del momento.

El último proceso de reestructuración administrativa que se había hecho en la ciudad fue en el 2001, pero este no respondió a la necesidad de actualizar la Alcaldía sino a una urgencia fiscal, toda vez que en ese año el municipio impuso una política de austeridad y control del gasto público al acogerse a Ley 617 de 2000 que establece la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación.

Es por esto que se tuvo que reducir la estructura planteada en 1996, realizada a partir de un estudio sobre las necesidades de la ciudad. Cinco años después, respondiendo a esa necesidad fiscal y disminuyendo el alcance y capacidad de ejecución de la Alcaldía, se suprimieron secretarías como la de Desarrollo Económico y Sistemas.

La necesidad de repensar la administración se origina en muchos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con que la ciudad ha cambiado drásticamente en los últimos tiempos. La población de Cali creció cerca del 18% en los últimos quince años, lo que equivale a que los habitantes de Manizales, Armenia o Popayán se hubieran trasladado a vivir la ciudad. Esto no es todo, Cali ha empezado a jugar un papel importante en el Pacífico, especialmente, bajo el contexto del conflicto armado y ha sido la ciudad región con más dinamismo económico en los últimos años, lo que se debe, en parte, a que somos el destino de Colombia –a excepción de Bogotá– que tiene más empresas de capital extranjero. Estas nuevas situaciones y dinámicas de la ciudad han traído nuevos retos.

Durante la campaña Maurice Armitage para la Alcaldía, fuimos defensores de la necesidad de un cambio para lograr tener una administración que permitiera lograr los objetivos que nos estábamos planteado. Desde el Plan de Gobierno «Creemos Cali», se consignó que la ciudad requería de una transformación de lo público, a partir de tres criterios que no eran negociables: 1) es el ciudadano el centro de la gestión, 2) los servidores públicos deben ejercer sus funciones

a partir del honor y los méritos, y 3) la Alcaldía debe obedecer únicamente a las necesidades de la ciudad (Armitage, 2015).

- Al ser elegido Maurice Armitage como alcalde, su mencionado plan de gobierno se convierte en la ruta de navegación de la nueva administración y, con base en él, se hace un énfasis especial de la forma en que la ciudad debe ser gobernada para el logro de las metas propuestas en materia de movilidad, ambiental, seguridad, social, entre otros.
- En este sentido, se consideró que debíamos tener un municipio moderno y que Cali debía ser participativa y bien gobernada. Esto se traduce en que la gestión de la Alcaldía se debía concentrar en el trabajo con y para la comunidad, en fortalecer los espacios de participación ciudadana por medio de las JAL, JAC y otros grupos poblacionales y en fortalecer el modelo de desconcentración administrativa de los C.A.L.I..
- Lo anterior, se planteaba con una visión transversal de transparencia y dignificación del servidor público, un control de la contratación pública, una actualización del manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión organizacional y en la interacción con los caleños.

El diagnóstico que teníamos desde la experiencia como ciudadanos, empresarios y servidores públicos se hizo más que evidente en nuestras primeras semanas de administración. Nos encontramos con dependencias que solo contaban con funcionarios de libre nombramiento y remoción; así mismo, que temas estratégicos no tenían un presupuesto asignado y se lideraban a partir de asesorías; de igual manera, falta de mecanismos de articulación entre las dependencias que debían trabajar en conjunto, sobrecarga de procesos administrativos y funciones indelegables que el gabinete debía afrontar que no le permitía concentrarse en lo misional y escuchar a la comunidad. Esto fue evidente desde nuestro proceso de empalme y lo vivimos en nuestras primeras semanas de gobierno.

Es por esto que el alcalde Maurice Armitage delegó en un grupo de funcionarios la responsabilidad de liderar el proceso de reestructurar la estructura organizacional y funcional de la Alcaldía de Santiago de Cali. Y como primera acción, en este sentido, se radicó el primer proyecto de acuerdo de este gobierno, en febrero de 2016, con el fin de solicitar facultades pro tempore al Consejo Municipal para modernizar la administración municipal.<sup>1</sup>

---

1. En Colombia, la Constitución Política de 1991 da la facultad a los Concejos Municipales en su Artículo 313 en el numeral 6 de «Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las

## Un cambio desde lo local

---

Después de que el Concejo Municipal otorgó al alcalde la facultad para modificar la estructura de la administración central, teníamos, como gabinete, seis meses para terminar de configurar los estudios necesarios y plasmar en los documentos legales el espíritu de la nueva estructura con la que contaría la administración central del municipio.

Como mencioné anteriormente, la necesidad de hacer un cambio administrativo no era nueva. Y es por esto que contábamos con documentos realizados desde administraciones anteriores que sirvieron como base para el proceso que se iniciaba. Este es el caso de los estudios de cargas laborales, las cuales permitieron evidenciar que existían aspectos estratégicos que no contaban con responsables desde el nivel directivo y que había un déficit de personal de planta. Lo anterior, se traducía en el día a día en problemas para ejecutar los proyectos que se planteaba la administración.

Otro insumo que tuvimos al iniciar el proceso fue el informe producto del proceso de empalme entre la administración saliente de Rodrigo Guerrero y la entrante de Maurice Armitage. En este documento, fue evidente que en diversas áreas había obstáculos para el logro de las metas debido a que la estructura bajo la cual funcionaba la administración no era la ideal. La recomendación de reforzar la administración con personal directivo y de planta fue constante, y se hizo mayor énfasis en áreas como medio ambiente, bienestar, paz, tecnología y desarrollo económico. Era claro que como nuevo gobierno nos íbamos a enfrentar a grandes dificultades y que no contábamos con el andamiaje necesario para hacerles frente.

Con las facultades aprobadas y con una base de insumos, el alcalde Armitage configuró lo que se llamó el Equipo Directivo de la reforma administrativa. Este estaba conformado por un grupo de asesores y directivos que estarían encargados de liderar el proceso desde sus diferentes áreas. En el equipo contábamos con la

---

distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta». Es por esta razón que el alcalde acude al Concejo Municipal para solicitar que estos otorguen por un tiempo limitado (seis meses) esta facultad a la administración central.

participación permanente de Juan Fernando Reyes (Secretario General), Hugo Javier Buitrago (Director de Desarrollo Administrativo), María Ximena Román (Directora Jurídica), León Darío Espinoza y María de las Mercedes Romero (Directores de Planeación Municipal) y María Virginia Jordán (Directora de Hacienda Municipal). De igual manera, hicimos parte de este proyecto un grupo de asesores dentro de los se encontraban Sonia Sierra, Mauricio Valderrama, Gustavo de Roux, Óscar Rojas y Lina Sinisterra.

Una de las primeras decisiones que tomó este equipo fue desarrollar la reforma a partir de un proceso interno. Considerábamos que quienes vivíamos el día a día de la administración podíamos tener una aproximación más cercana sobre lo que necesitaba la ciudad. Es por esto que se decidió no contratar una asesoría externa y tomar el proceso como un reto que podíamos enfrentar.

Para el logro de este propósito, se consolidó un Equipo Técnico de reforma administrativa. Este se conformó a partir de personal de las diversas áreas y permitió contar con la experticia de funcionarios y contratistas de la Alcaldía en diferentes dimensiones necesarias para el proceso. De este equipo, hacía parte funcionarios con muchos años de experiencia en la administración, quienes eran conscientes de las ineficiencias, las habían padecido y tenían ideas previamente estudiadas para hacer de la Alcaldía de Cali una mejor entidad donde primaran los principios de eficiencia, cercanía a la ciudadanía y se redujeran los riesgos de corrupción. Es evidente que quienes deben vivir el día a día de las dificultades de la administración, son quienes tienen un mayor diagnóstico de la situación y han pensado en diferentes ocasiones cómo se deben hacer mejor las cosas.

El gabinete municipal tuvo una gran participación en el proceso. A partir de su trabajo, se contó con un diagnóstico a detalle de la situación de la administración. Sus planteamientos y las largas discusiones que se tenían con los equipos permitieron contar con insumos fundamentales para la materialización del proceso. Esto facilitó obtener información de personas expertas e idóneas en cada una de las áreas de la Alcaldía.

Algo que nunca desconocimos es que para ciertos grupos de interés y actores fundamentales de la ciudad era difícil tener una interacción fluida con la Alcaldía de Cali y no veían como racionales muchos de los procesos internos del gobierno municipal. Por esto, y por el conocimiento técnico y especializado que podían aportar, se invitó a un selecto grupo de personas y organizaciones

para que desde sus diferentes visiones pudieran aportar en este proyecto de ciudad. En este marco, entró la Alianza de Universidades en conjunto con la Cámara de Comercio de Cali, a apoyar a la Administración Municipal desde sus conocimientos y brindó valiosos productos para el diagnóstico y el desarrollo de la nueva estructura. Sumado a ellos, contamos con la participación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, CAMACOL, el Instituto Agustín Codazzi, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre otros.

Contábamos ya con el conocimiento interno de personal del nivel directivo, de planta y contratistas. De forma adicional había un grupo de expertos y actores de interés que estaban comprometidos con este proyecto que nos brindaban insumos fundamentales para hacer una estructura que respondiera a las necesidades de la ciudad. Era ahora importante contar con una metodología que nos garantizara tener un producto que estuviera acorde con la normatividad nacional y que nos condujera a un ajuste de la estructura institucional que cumpliera con los objetivos de la administración pública. Es en este contexto que la Alcaldía de Cali se acercó al Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridad en el tema a nivel nacional.

La Función Pública, desde un inicio, se convirtió en un aliado estratégico del proyecto, no solo por su rol como entidad pública, sino por su conocimiento técnico sobre el tema. A partir de la Guía de Rediseño Institucional para Entidades Públicas en el Orden Territorial (2015), se conformó la ruta de trabajo necesaria para contar con el diagnóstico, los análisis y diseños de la nueva estructura. De forma adicional, se contó con el acompañamiento de la entidad, lo que permitió profundizar en los pasos a seguir en la implementación de la Guía, que era usada por primera vez en la reforma de una entidad del tamaño de la Alcaldía de Cali, y en el desarrollo de los documentos normativos que debían ser producidos en los seis meses dados tras las facultades otorgadas.

Todo lo anterior permitió que la Administración desarrollara un proceso de auto diagnóstico, de trabajo interinstitucional y desde diferentes miradas, lo que llevó a una estructura que respondiera a las necesidades de la ciudad.

## **Movilidad, contratación y gobierno**

Quienes conformamos el equipo directivo apadrinamos una serie de ejes de la reforma de acuerdo con nuestro conocimiento, experiencia, responsabilidad o interés. Esto nos permitió seguir de cerca los procesos relacionados con nuestras áreas y poder garantizar una coherencia entre el desarrollo de los procesos particulares y el espíritu de la reforma. En mi caso, tuve especial interés y participé activamente en la conformación de tres organismos: movilidad, contratación y gobierno.

### **Movilidad como componente fundamental de la competitividad**

Existe una estrecha relación entre la movilidad y la calidad de vida de los ciudadanos. Independiente de nuestra forma de gobernar por la ciudad, todas nuestras actividades se verán afectadas por la manera en la que nos transportamos, toda vez que nos puede facilitar nuestro día a día o dificultar nuestro transcurrir. Es por esto que Cali debía contar con una dependencia responsable de la movilidad, vista desde una manera integral, que se caracterizara por su capacidad técnica y de autoridad.

La Secretaría de Tránsito de Cali, como se denominaba anteriormente, es muy reconocida, toda vez que la mayoría de los caleños hemos tenido que ver con ella ya sea porque hemos ido a pagar una multa, a realizar un trámite, necesitar un agente de tránsito, entre otros aspectos. Es un organismo al cual los ciudadanos le exigen constantemente y requieren habitualmente de su presencia en el territorio. La paradoja es que esta secretaría, con altas demandas por parte de los ciudadanos y responsable de un tema prioritario para la ciudad, no contaba con la estructura formal necesaria para cumplir con los requerimientos de los caleños. Existía un funcionamiento interno, que dependía del liderazgo del secretario de Tránsito, es decir había un solo directivo responsable de todos los temas importantes de la Secretaría.

Es así que, por el despacho del Secretario de Tránsito pasaban con el mismo nivel de urgencia aspectos relacionados con los agentes de tránsito, los trancones diarios de la ciudad, el sistema de transporte masivo, los controles al transporte ilegal, la señalización vial, los semáforos, las bicicletas, los peatones, la seguridad vial, las nuevas tendencias en movilidad y un largo etcétera. Esto no permitía

que se tuviera un control efectivo de todos los temas, se presentarían problemas de corrupción y se dejarían a un lado aspectos fundamentales para la ciudad.

Conociendo esta problemática, la secretaría se convirtió en uno de los ejes de la reforma. Debíamos no solo reforzarla, era indispensable cambiar su enfoque y actualizarla. Es por esto que conformamos un equipo interdisciplinar, con el fin de revisar hacia dónde íbamos a enfocar los esfuerzos de la secretaría. Este equipo estuvo conformado por personal de la Secretaría de Tránsito, del Departamento de Planeación Municipal, de la Secretaría de Infraestructura, la Asesoría de Movilidad en Bicicleta, de Metro Cali, de la Universidad del Valle, del Centro de Diagnóstico Automotor del Valle, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Universidad del Valle y la Universidad Icesi. A este grupo se le sumaron expertos dentro de los que se encontraban antiguos directores de planeación.

Lo anterior permitió tener discusiones sobre la finalidad de una secretaría responsable de la movilidad de Cali, los nuevos paradigmas que se estaban manejando en el mundo frente al tema y la manera en que un aspecto tan complejo debía ser afrontado por la administración.

Una de las principales conclusiones producto de estas mesas interinstitucionales fue el cambio en la visión de la movilidad. Ya no solo debíamos estar pensando en el tránsito sino en las diferentes formas en las que se movilizan las personas. La secretaría no debía estar enfocada solo en el transporte automotor. Debía brindar especial atención a los peatones y a los ciclistas, con el fin de cumplir con la nueva pirámide de movilidad que recoge la nueva reglamentación mundial del tema: primero los peatones, luego los ciclistas, después el transporte público y luego los vehículos particulares. De ahí la necesidad de pasar de una Secretaría de Tránsito a una de Movilidad.

Pero no se trata solo de un cambio de nombre. Uno de los retos que se presentó a lo largo de la reforma fue la necesidad de articular a las dependencias que no podían seguir trabajando como islas sin comunicarse entre ellas. En consecuencia, la movilidad no es solo responsabilidad de la secretaría: desde el Departamento de Planeación, existe la función de unir la planeación de la ciudad con la de la movilidad. Es por esto que no podría haber una desconexión entre ambos organismos. De la misma manera, la Secretaría de Infraestructura es la encargada de materializar los espacios físicos necesarios para que los ciudadanos puedan moverse, no solo en automóviles sino en bicicletas y a pie. Por otro lado, la Secretaría es la Autoridad del Transporte Masivo de la

ciudad. Es por esto que su relación con el ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Masivo - MIO debía ser fluida y con responsabilidades claras con el fin de gestionar de manera adecuada el sistema.

El anterior planteamiento se tradujo en las nuevas funciones asignadas a las mencionadas dependencias de la administración central, pero cobró especial importancia en la estructura interna de la secretaría. Es por esto que, además del despacho del secretario, la dependencia pasó a tener dos nuevas subsecretarías (Movilidad Sostenible y Seguridad Vial y Servicios de Movilidad), una unidad de apoyo a la gestión y una oficina de contravenciones. De esta manera, cada uno de los aspectos prioritarios de la movilidad tiene un responsable del nivel directivo, lo que permite tener una articulación con el resto del gobierno municipal y contar con dolientes para su gestión.

### **La contratación como mecanismo de transparencia**

Mi experiencia en el sector público inició en la Secretaría General de las Empresas Municipales de Cali (EMCALI). Durante el tiempo que estuve a cargo de esta dependencia, pude evidenciar ineficiencias y prácticas no adecuadas para la contratación. Por su naturaleza jurídica, la empresa tenía un manual de contratación propio que brindaba cierta flexibilidad a los procesos, pero, a su vez, soportaba una serie de amenazas que se debía contrarrestar. Una de estas era la cultura del Otro Sí de los contratos que se había arraigado en la organización; por medio de este mecanismo, se superaban los valores tope de contratación que estaban estipulados. De forma adicional, se encontró que los contratistas de EMCALI eran siempre los mismos en los últimos años y quienes se presentaban en cada uno de los procesos de contratación que abría la empresa. Es por esto que vimos la urgencia de revisar el modelo de contratación y explorar posibilidades en otros sistemas. Como fruto de esto, se configuró el Modelo de Abastecimiento Estratégico de EMCALI.

Cuando llegué a la Alcaldía, la situación no era muy diferente. Aunque la contratación se debe regir bajo lo establecido en la Ley 80 de 1993 y la facultad de contratar se encuentra en cabeza del alcalde, esta se puede delegar o concentrar. Esto había llevado a una baja ejecución del presupuesto de inversión, dificultades en la calidad técnica de los procesos contractuales, diferentes líneas o parámetros a la hora de calificar a los oferentes y la duplicidad de procesos

de contratación de bienes o servicios. Todo lo anterior pone en riesgo a la administración y no permite eficiencias en la inversión de los recursos públicos. Por esto, era importante repensar el modelo de contratación.

A partir de mi experiencia y conocimiento sobre los modelos de abastecimiento, hicimos la revisión de las prácticas manejadas en Ecopetrol, EPM, la Alcaldía de Medellín, los lineamientos de Colombia Compra Eficiente y el modelo general de Chile. Finalmente decidimos que, aunque podíamos partir de las iniciativas revisadas, necesitábamos tener un modelo propio que respondiera a las necesidades de la administración caleña.

Es así como la Alcaldía de Cali configuró un modelo diferente donde se creó un departamento dedicado únicamente a la contratación del municipio. Para esto, concentramos la contratación de los bienes transversales, es decir, los que son utilizados por toda la entidad como son los insumos de papelería, vigilancia, aseo, gasolina, entre otros. De forma adicional, este departamento es el encargado de dar línea frente a los procesos de contratación. Ya no es posible tener diferentes visiones en la Alcaldía sobre la habilitación de los procesos, la forma que deben ser formulados y la modalidad de contratación.

Este departamento es el encargado de brindar esos lineamientos generales y hacer el acompañamiento a los veinticuatro organismos de la Administración con el fin de garantizar transparencia, eficiencia en la inversión de los recursos públicos, pluralidad de oferentes y publicidad de los procesos. De forma adicional, es este departamento el encargado de mantener actualizada a la Administración Municipal en materia de normatividad en contratación y de hacer ejercicios de investigación y desarrollo para los procesos de la Alcaldía.

Este Departamento de Contratación Pública puede ser una de las iniciativas de la reforma más innovadora e incluso arriesgadas; no sigue un modelo antes planteado, pero sí responde a la necesidad de pensar diferente en las cuestiones relacionadas con la optimización de los recursos públicos.

## **Gobierno: modelos de gestión**

Otro de los aspectos evidentes cuando entramos a la administración fue la falta de articulación entre las dependencias. Muchas de las dificultades se debían a la incomunicación entre los funcionarios y a la falta de claridad frente

a las funciones de cada uno. En ocasiones, no era preciso en qué momento entraba una dependencia y cuando salía otra en los procesos, e incluso, había ocasiones en las que se tenían posiciones encontradas. Esto solo generaba ineficiencias, duplicidad de trabajos e incumplimiento de las metas, lo que se traduce finalmente en afectación al ciudadano. Es por esto que pensamos que era fundamental contar con un organismo encargado de apoyar la ejecución del alcalde coordinando el gabinete, haciendo seguimiento a los componentes estratégicos y teniendo presente siempre el modelo de gobierno.

Dentro de los referentes internacionales que buscan resolver las dificultades mencionadas, se encontró el modelo planteado por el Banco Mundial de Centros de Gobiernos. Estos se configuran como unidades que brindan las herramientas necesarias para facilitar la ejecución por parte de los mandatarios permitiendo entregar los productos propuestos a la ciudadanía. Este es un modelo de gestión ya implementado en diversos países, y en los últimos años el Banco Mundial ha venido haciendo un seguimiento en su adaptación en gobiernos subnacionales o locales.

A partir de este referente internacional se buscó hacer un esquema que se adaptara a las necesidades de Cali; es así como se configuró una secretaría encargada de hacer seguimiento a las políticas y programas de la administración y propender por la coordinación de los organismos de la Alcaldía y las entidades descentralizadas, entre otras funciones. Lo anterior busca garantizar una comunicación interna de los esfuerzos y ordenar las gestiones de la administración con el fin de lograr ser más eficientes y efectivos en el logro de las metas.

De forma adicional, y con el fin de ubicarlas en más alto nivel de la administración, se configuraron dentro de esta Secretaría cuatro oficinas: Transparencia, Privada, Comunicaciones y Cooperación y relaciones Internacionales. En conjunto, estos organismos permiten que el gabinete se encuentre trabajando bajo los mismos principios, coordinados, con unos lineamientos de comunicación y de forma articulada para el logro de las metas planteadas en el plan de desarrollo.

## **La reforma continúa**

Para concluir, es importante reconocer que en Cali pudimos hacer un proceso de reforma administrativa con el conocimiento que teníamos internamente

entre el personal de planta y contratistas. Fue fundamental, también, contar con insumos externos que nos ayudaron a dar perspectiva a los diagnósticos que realizamos. Y esto no es un aspecto menor. En un país donde consideramos que lo mejor puede ser contratado, que los expertos hay que buscarlos en otro lado, difícilmente nos damos la oportunidad en las entidades públicas de poder encarar procesos de esta magnitud de la manera como se hizo en esta ocasión.

La reforma administrativa de la Alcaldía de Santiago de Cali ha sido uno de los grandes proyectos que ha emprendido la Administración en los últimos años. Es un proceso que de una u otra manera ha tocado o tocará a cada uno de los ciudadanos, ya sea por la implementación de una política o programa o ante la interacción directa con la Administración. El éxito de esta reforma no se logrará por la mera modificación de la estructura, sino que debe estar acompañada por un cambio de modelo de gestión y de principios.

No se debe perder de vista que este fue solo el inicio para la renovación de la administración caleña. Para poder ver una gestión más eficiente, transparente, que reduzca los riesgos de corrupción y esté más cercana a los ciudadanos, es necesario contar con una gestión del cambio. Se deben incluir nuevos modelos de administración pública, buscar innovar y hacer las cosas diferentes con el fin de mejorar los resultados, sin perder de vista al ciudadano como la razón de ser de cada una de sus acciones.

Es importante entender que la reforma administrativa fue el hito de inicio de un proceso más amplio, prolongado y complejo. El diagnóstico realizado, los cambios de funciones y la nueva estructura son el punto de inicio para construir una Administración con nueva concepción en la manera de gestionar lo público. La gestión del cambio y la apropiación de esta nueva estructura con los nuevos principios de una administración moderna va a necesitar el esfuerzo de este gobierno y –lo más seguro– de los próximos. Y es por esto que hay que buscar los mecanismos y espacios necesarios para revisar y hacer un seguimiento de manera constante la implementación de los cambios. Este es el reto que enfrenta actualmente la Administración para materializar un municipio moderno, eficiente, que minimice sus riesgos de corrupción y que realmente cumpla la premisa de contar con una administración cercana a la ciudadanía.

—  
*Sociedad civil*



# **07**

## **Políticas públicas de seguridad ciudadana y reformas administrativas, Cali 1993-2016**

---

**Álvaro Guzmán Barney**

Universidad Autónoma de Occidente | [aguzman@uao.edu.co](mailto:aguzman@uao.edu.co)

**Alba Nubia Rodríguez Pizarro**

Universidad del Valle | [alba.rodriguez@correounivalle.edu.co](mailto:alba.rodriguez@correounivalle.edu.co)

La inquietud que motiva el presente texto indaga por la relación entre las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana (PPSC) y su impacto en las reformas administrativas del Gobierno local, especialmente en el caso de la Alcaldía de Cali de Maurice Armitage. Para abordar el tema proponemos desarrollar cinco aspectos. En primer lugar, tener en cuenta algunos rasgos de la PPSC de la Alcaldía de Cali entre 1992 y 2015. En segundo lugar, mostrar su impacto en la organización de la administración pública local, tipificando críticamente algunas formas organizacionales implementadas. En tercer lugar, profundizar en las políticas propuestas por la administración del Alcalde Maurice Armitage. En cuarto lugar, describir la reforma administrativa adoptada. Finalmente, sacar algunas conclusiones que permitan una generalización, a la luz de consideraciones teóricas, así como de la importancia local y nacional del tema.

El análisis de la relación que busca establecer el presente ensayo, entre Políticas Públicas y organización administrativa del Estado, está influenciado de nuestra parte por los aportes de Pierre Müller (2006). Para este autor, en las sociedades modernas las Políticas Públicas se relacionan estrechamente con el alcance de los problemas que ellas se plantean a sí mismas. Claro está, hay preguntas más específicas que tienen que ver con los nichos en los que surgen los problemas y su racionalización, con la manera como se vinculan con distintos intereses sociales, su entrada conflictiva en la agenda pública, los juegos de poder y su adopción final como Política Pública. Este es el punto en el que nos ubicamos, para indagar, entonces, por los contenidos adoptados y la estrategia organizacional que se propone para implementar las PPSC. Este marco conceptual general también se relaciona con alguna bibliografía existente sobre el tema de la seguridad en América Latina (Abello y Angarita, 2013), especialmente, los aportes hechos y presentados en este texto por Jenny Pearce, Markus Gottsbacher y Álvaro Guzmán.

## **Rasgos sobresalientes de la PPSC entre 1992 y 2015<sup>1</sup>**

El programa *DESEPAZ* fue diseñado por un grupo de académicos en 1992 y tomado como bandera por la primera Alcaldía de Rodrigo Guerrero (1992-1994). Consideramos que es el programa más relevante que ha tenido la ciudad hasta hoy en el campo de las PPSC. Es cierto que retoma planteamientos que se venían haciendo por el Gobierno nacional desde la época del Gobierno de Virgilio Barco y de César Gaviria. También es cierto que se nutre de oportunidades brindadas por la Constitución de 1991, especialmente, en torno a los Derechos Humanos y la participación social. Pero, de manera interesante, con *Desepaz* se logra una «concreción» de PPSC en el ámbito de gobierno de la Alcaldía de Cali, a partir de un planteamiento hecho por un núcleo de académicos particularmente interesados en los problemas de Salud Pública. El Programa supone, como axioma, que hay un problema identificable de violencia urbana que requiere de investigación específica y de PPSC, también específicas, que se corresponden con el diagnóstico. Según el Programa, la violencia urbana va más allá de la violencia política que se prioriza en la nación y de los problemas de pobreza presentes en la ciudad. En nuestra opinión, este presupuesto inicial del Programa es clave y se fue desdibujando progresivamente a lo largo de las distintas administraciones, incluso de manera notable en la segunda administración de Rodrigo Guerrero, para privilegiar el tratamiento de la violencia política y la lucha contra la pobreza que es un problema distinto.

La Alcaldía de Mauricio Guzmán (1995-1997), desde un principio, muestra el viraje en la PPSC al crear la figura del *Alto Comisionado para la Paz*. Desde allí, se propuso la participación de la sociedad civil en favor de la solución negociada del conflicto armado. Se habla, en este contexto, de conformar en la ciudad una Mesa por la Paz que pueda vincularse con una red nacional de Mesas por la Paz y con las iniciativas de Paz del Gobierno Samper. De manera muy significativa, se propone estudiar la conveniencia y los mecanismos para

---

1. El presente texto tiene su propio objetivo y sentido, pero no se habría podido escribir sin el respaldo de la investigación llevada a cabo en Cali en el marco del proyecto de Colciencias, especialmente, el Capítulo IV de donde hacemos una síntesis de las PPSC entre 1992 y 2015. Ver Guzmán, Rodríguez y Muñoz (2017).

negociar con organizaciones delictivas de la ciudad, en favor de la seguridad y la paz, y dentro de las restricciones constitucionales y legales vigentes.

Sin embargo, es cierto, también, que durante la Alcaldía de Guzmán se mantuvieron aspectos propios de una PPSC y se profundizaron temas no desarrollados por Guerrero. El marco «epidemiológico» inicial se lo complementa con un marco «jurídico-criminal», seguramente buscando tipificar los delitos más representativos y sus principales actores. Como lo planteó Guerrero, también la administración Guzmán buscó profundizar la participación comunitaria en los temas de seguridad y convivencia y desarrollar programas de prevención con sectores prioritarios —especialmente los jóvenes— y se introduce de manera clara también el aspecto étnico. Por lo menos en el papel, subraya la importancia de evaluar la eficiencia de la Policía y de controlar sus formas de acción.

El alcalde Ricardo Cobo (1998-2000) se aleja de las consideraciones sobre el conflicto armado y la paz del Gobierno anterior, que implican participación en «negociaciones» y propone, como eje de la PPSC, una *Modernización Democrática y una Gestión Administrativa Eficiente*. Esto se traduce, fundamentalmente, en construir y dotar de infraestructura a instancias del Estado que tienen que ver con la Seguridad Ciudadana que, es cierto, cuentan con muy pocos medios, desde locativos, de transporte, comunicaciones y manejo de sistemas. Se propone construir una nueva casa de Justicia, pero también, se toma la iniciativa para la construcción de una cárcel regional. El Plan habla de resocializar y rehabilitar niños, niñas y jóvenes en alto riesgo; también, de la necesidad de promover la participación comunitaria, la resolución pacífica de conflictos, la tolerancia, el respeto a la diferencia, la justicia, la solidaridad social y el respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Se menciona la importancia de los equipos interinstitucionales para tratar el delito y de acercar la Policía a la comunidad. Pero, en medio de estos planteamientos retóricos que indicarían la persistencia en una línea de PPSC, se esboza más bien una concepción autoritaria y militarista de la seguridad ciudadana, que le quita su arraigo a la solución de conflictos en el campo social y prioriza, en la práctica, estrategias de tratamiento policivo y militar del crimen. Así, para luchar contra la criminalidad urbana, el plan busca promover, con el visto bueno del Gobierno nacional, la creación de un «cuerpo élite» de la Policía contra la delincuencia en el municipio de Cali. También «militarizar» sectores específicos de la ciudad de Cali, identificados como de alta criminalidad y violencia.

El alcalde John Mahro (2001-2003) le da un giro radical a la retórica de su PPSC al enfocarse en *la formación ética y cívica*, en *la reconstrucción del tejido social*, desde los territorios urbanos, y en la solución pacífica de los conflictos. Vincula la idea de la paz con la idea de la convivencia, también la idea de seguridad con la de justicia y promueve la *participación ciudadana*, a través del fomento de «redes sociales» como la del *Buen Trato*. Concibe los conflictos urbanos como conflictos que deben dar lugar a *la paz* y a los territorios urbanos, que son las comunas, como territorios donde debe promoverse. De manera importante, ensaya diagnósticos de *seguridad y paz*, a nivel de las comunas para plantear estrategias pertinentes. Un legado importante es vincular territorios urbanos específicos con dinámicas de violencia particulares.

El alcalde Apolinar Salcedo (2004-2007), por su parte, busca que Cali sea de nuevo: «La sucursal del cielo», con un Plan de Desarrollo: *Por una Cali, segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver*, en el que se especifica una Política de «Cultura Urbana, Convivencia, Seguridad y Paz». Su énfasis está en *fortalecer la capacidad institucional* para diseñar, ejecutar y evaluar estrategias y acciones colectivas institucionales y comunitarias que mejoren la seguridad de la población. Esta busca garantizar el acceso a los servicios de justicia y de resolución pacífica de conflictos, disminuir los niveles de violencia, interviniendo los factores de riesgo, garantizar los Derechos Humanos, fortalecer las políticas de resocialización y rehabilitación carcelaria y fortalecer las capacidades de los ciudadanos para ejercer sus derechos. Además, esta vincula los temas de la seguridad con los de prevención y con los de salud, en la mira de una ciudad segura, saludable y en paz.

En la Alcaldía de Jorge Iván Ospina (2008-2011), con algo de más realismo en la retórica, se propende por el «Cali que podemos». Se trata de construir, en el siglo XXI, una ciudad de gentes dispuestas a trabajar colectivamente, con amor y grandeza, por un futuro mejor. En Cali, debe haber respeto por la diversidad, al encuentro de identidades, al equilibrio ambiental, a la inclusión social; por la defensa del espacio público y la naturaleza, por la disciplina urbanística, a la integración territorial y a la eficiencia administrativa. Uno de los ocho Programas Generales de su Plan de Desarrollo es el denominado Cali es Vida. Este tiene como objetivo construir un orden municipal que privilegie el respeto a la vida y garantice el ejercicio de los Derechos Humanos, mediante la construcción de tejido social, dignificando el vínculo humano y la convivencia democrática.

Uno de los «macroproyectos», Cali Segura y Amable, busca Mitigar los flagelos de la violencia y la inseguridad lo que implica cambios de comportamientos y actitudes, cumplimiento de los deberes y derechos así como el desarrollo de acciones de solidaridad e inclusión que fortalezcan el tratamiento pacífico de los conflictos y mejoren la oportunidad y el acceso a los diferentes procedimientos de justicia, así como a los programas de resocialización y reintegración de la población infractora. Se concreta en Programas específicos como: 1) Estructurar un sistema municipal de Monitoreo y reducción de las violencias que cuente con equipamiento físico, tecnológico y logístico que permita identificar, prevenir y contrarrestar de manera inmediata y oportuna la acción delictiva. 2) Implementar un modelo de gestión institucional y ciudadana que garantice la plena vigencia de los Derechos Humanos en el Municipio, mediante mecanismos de sensibilización, inclusión, educación, prevención y monitoreo. Se espera consolidar con este propósito «redes de Derechos Humanos». 3) Actuar frente al consumo de drogas. Se requiere la articulación de políticas de protección, atención y control adecuadas para reducir los riesgos y el daño que provocan dichos consumos y, así mismo, reducir el sufrimiento que afecta a las personas que consumen, a sus familias, a sus grupos y a las comunidades donde habitan, desde la implementación de un modelo comunitario de inclusión social. 4) Promover la construcción de una cultura del buen trato y de convivencia familiar, ampliando en el contexto familiar el ejercicio y respeto a los derechos humanos, las relaciones incluyentes y la equidad de género e intergeneracional, en el marco de la implementación de la Política Pública Municipal de Convivencia Familiar. 5) Generar una cultura de convivencia con la juventud que propicie la resolución y el trámite no violento de los conflictos, fomentando la solidaridad, la garantía integral de sus derechos y la consolidación de relaciones sociales pacíficas en medio del respeto por la diferencia. En síntesis, se recupera algo de la epidemiología de la violencia, se subraya la necesidad de cumplir con los Derechos Humanos. Los programas se focalizan en prevenir el consumo de drogas, en trabajar por el bienestar familiar y por la inclusión de los jóvenes. Durante el período del alcalde Ospina los homicidios aumentan notablemente y de manera sostenida. Se hace evidente la falta de un diagnóstico claro de la situación de la ciudad y un tratamiento adecuado.

El alcalde Rodrigo Guerrero (2012-2015), en su segunda administración, concibe un plan de desarrollo bajo el lema de «CaliDA, una ciudad para todos».

Se trata de transformar a Cali en un municipio donde los derechos de la gente sea lo primero; en una gran metrópoli internacional y competitiva: la Capital del Pacífico latinoamericano. También busca convertir a Cali en un municipio unido, saludable y en paz que exalte la vida por medio de la confianza, la tolerancia y la convivencia pacífica.

La PPSC se vincula, especialmente, con dos estrategias en las que se abandona el planteamiento inicial que dio lugar a Desepaz años atrás. En efecto, se prioriza la lucha contra la pobreza como marco de la búsqueda de la Seguridad y de lucha contra la violencia. Como sucede con otros programas, no se tiene en cuenta un diagnóstico que dé cuenta de la violencia acentuada y persistente por la que atraviesa la ciudad. Por lo tanto, tampoco se diseñan estrategias pertinentes para cambiar la situación.

La primera estrategia se vincula con la idea de *Equidad para todos*. Los Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) conforman una estrategia de intervención, que prioriza las áreas donde se registran indicadores críticos de pobreza, violencia e inseguridad. En este contexto de marginalidad, se busca mejorar las condiciones de seguridad y convivencia, mediante el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución pacífica de conflictos y la activa participación de la comunidad en la definición y puesta en marcha de medidas preventivas frente a los factores de riesgo que amenazan su seguridad. De aquí se derivan tres programas:

1. *Comprometidos con la seguridad*. Se busca atenuar los fenómenos de violencia e inseguridad que se presentan en los TIOS, vinculando a la comunidad en la apropiación y el respeto por la norma, sin dejar de lado las acciones de disuasión y reacción que deben ser acometidas desde el ejercicio de la autoridad.
2. *Resolución pacífica de conflictos*. Este programa concentra esfuerzos para estimular competencias ciudadanas de tolerancia y convivencia, al mismo tiempo, fortalecer mecanismos de mediación y conciliación.
3. *Seguimiento y Evaluación TIOS*. Este programa incluye los estudios e investigaciones que posibiliten el seguimiento y evaluación de los indicadores de pobreza, seguridad y violencia que se pretenden mejorar.

La segunda estrategia se centra en el tema del *Bienestar para todos*. Se plantea realizar acciones de fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad y justicia, *empleando tecnología y recursos logísticos* que permiten ampliar la

eficiencia en el nivel de respuesta y seguimiento del delito, así como fortalecer instancias para la solución pacífica de conflictos, la educación y participación ciudadana, poniendo como marco de referencia obligatorio, la legalidad y la convivencia. Se consideran los siguientes programas:

1. *Política y Seguimiento de la Estrategia de Seguridad.* Este programa se orienta a fortalecer el sistema de información, análisis y seguimiento del fenómeno delictivo, generando e implementando estrategias que permitan lograr los objetivos de la Política Pública de Convivencia y Seguridad ciudadana en la ciudad de Cali.
2. *Fortalecimiento Institucional de la Seguridad y la Justicia.* Se refuerza el control policial y se mejora la eficacia del sistema investigativo para la disuasión y control del delito, mediante apoyo logístico, infraestructura, equipamiento, movilidad y empleo de tecnología de punta con el fin de obtener mejores resultados en los indicadores de seguridad.
3. *Acceso y Fortalecimiento de la Justicia y la Resocialización.* Este programa se encamina a fortalecer la capacidad institucional que permita mejorar la eficacia del Estado para disminuir la impunidad y generar oportunidades de resocialización de la población infractora, fortaleciendo la denuncia y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
4. *Cultura de la Legalidad y Convivencia.* Este programa busca fortalecer los procesos para la convivencia pacífica, el desarrollo de acciones y proyectos que fomenten el cambio en la cultura, de modo que los caleños contribuyan a la consolidación de la convivencia social, fortaleciendo las redes de apoyo de empresas privadas y promoviendo regulaciones para los comportamientos violatorios de las normas que afectan a la comunidad.
5. *Ciudadanía Activa y Responsable.* En este programa se integran acciones tendientes a reducir la violencia y la criminalidad, entiendo que esta apuesta del Gobierno local es un compromiso de largo plazo, donde es vital el concurso decidido de la participación activa de la ciudadanía y la sociedad en su conjunto.

Se debe tener en cuenta que esta es la segunda administración del alcalde Guerrero, quien fue el autor del programa de Desepaz, veinte años antes. En la nueva propuesta no se avanzó en términos de PPSC y, sobre todo, atendiendo a su concreción e impacto, como se esperaba. En esta oportunidad, una parte del Plan se centra en una estrategia contra la desigualdad y la pobreza, conocida como el Programa TIOS. ¿Cuál fue su impacto sobre la Seguridad en territorios urbanos específicos? De nuevo, parecería que no se cuenta con un diagnóstico sobre la inseguridad en la ciudad y se la atribuye, como ha sucedido antes, a las condiciones de pobreza. La otra parte del Plan, centrada en el Bienestar, habla del «fortalecimiento institucional» que parece ser la inversión en tecnologías

de seguridad cuya eficacia es solamente parcial. Los Programas sobre apoyo a la Justicia, la lucha contra la impunidad, la cultura de la legalidad y la ciudadanía activa se han planteado en administraciones anteriores, pero, en esta oportunidad, también parecen carecer de recursos que, según los estimativos que tenemos, son menores que los de la administración Ospina, orientados a la PPSC. Como sucede en otras administraciones, las observaciones que se hacen no conducen a la formulación de diagnósticos precisos sobre la situación.

En síntesis, cada alcalde, con sus propuestas programáticas, se concibe como un redentor. Poco se tiene en cuenta lo que se ha hecho, buscando continuidad allí donde puede haber avances. Los planteamientos y objetivos programáticos de las diferentes administraciones se atienen a visiones idealizadas que no se corresponden con la situación de violencia de la ciudad y con la precariedad de lo que finalmente se hace y puede evaluarse con el parámetro de la seguridad ciudadana. Se trata de crear una ilusión, en medio de una violencia urbana muy acentuada. En medio de una profusa retórica propia de una sociedad civilizada, la investigación y los diagnósticos sobre la violencia urbana tienden a desplazarse y no se percibe el dominio del crimen organizado y de la cultura para-mafiosa en distintas zonas de la ciudad. ¿Qué relación puede tener esto con la manera como se organiza la administración estatal?

## **Impacto de las PPSC en la Administración Pública**

A continuación presentamos alternativas de organización que se promovieron desde las diferentes Alcaldías para implementar la PPSC. La idea es tipificar la racionalización que se tiene del objeto de la política y la fuerza que se le quiere dar en la agenda pública, con distintas formas de organización administrativa del gobierno local.

### **Política pública prioritaria para un mandato y para el Estado local**

Se puede argumentar que, en la medida en que se tiene una concepción clara de una PPSC con la que se quiere tener un impacto significativo en la intervención estatal y mediando una voluntad política cohesionadora, entonces se propone una estructura orgánica relativamente autónoma, aunque dependiente de las

decisiones y control del alcalde de turno. El caso más representativo de esta opción es el de Desepaz en la primera administración de Rodrigo Guerrero. Con esta sigla se crea una instancia orgánica específica, dependiente del Alcalde. Allí, se concentra un equipo de personas, conocedoras del tema e interesadas en programas de intervención social. Se establece un vínculo entre formas de conocimiento académico, específicamente, en este caso, la epidemiología, y programas prácticos de intervención que son evaluables. La autonomía que se le da a la instancia organizativa no obsta para que se establezcan relaciones de coordinación con otras dependencias de la Alcaldía.

Esta alternativa tiene muchas bondades por su visibilidad y eficiencia, por la voluntad que antecede la propuesta, pero también, muestra problemas ya que sus iniciativas y programas se cruzan con varias de las iniciativas de diferentes Secretarías e instancias de la Administración.

### **Política pública y estructuras diferenciadas en la administración**

Si la PPSC no tiene un ámbito definido claro, entonces tiende a «desviarse» en dos sentidos. Por un lado, se pueden priorizar, progresivamente, los temas de la violencia política y de la paz, a partir de iniciativas del Estado nacional. Por otro lado, el desplazamiento del meollo de la PPSC puede dar lugar a priorizar, progresivamente, la lucha contra la pobreza para poder solucionar los problemas de violencia urbana. La administración de Guzmán representa bien el desplazamiento de la concepción inicial para privilegiar la violencia política y la resolución pacífica del conflicto armado. Esto lleva a la creación de una Consejería de Paz en el municipio, que trabaja al lado de lo que venía haciendo Desepaz. En general, todas las Alcaldías, después de Desepaz, identifican la lucha contra la pobreza con la lucha contra la violencia y la inseguridad.

### **Dispersión política pública y énfasis en aspectos transversales**

En medio de definiciones precarias sobre el ámbito de la PPSC, lo que sucede progresivamente es que el tema se dispersa en la Administración municipal. Algunos aspectos tienen concreciones organizacionales importantes. Desepaz pierde su sentido original y termina en una organización que busca atender,

fundamentalmente la población de víctimas del desplazamiento y en situación de pobreza. La Secretaría de Gobierno atiende su esencia que es la relación con el Concejo, pero además, la prevención de desastres, la relación con las Comisarías de Policía y el sistema de Justicia, aspectos de educación y participación ciudadana. Otras secretarías u organismos municipales asumen funciones que tienen que ver con la PPSC. La dispersión impera y se habla entonces de «efectos transversales». En la segunda administración de Guerrero, se listan los siguientes organismos como responsables de inversiones en el campo de las PPSC: Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Educación y salud pública, Cultura y Turismo, Secretaría General, Desepaz, Tránsito y Transporte, DAGMA, Metrocali.

### **Instancias externas para canalizar recursos**

Teniendo en cuenta los presupuestos crecientes, pero también la dispersión del gasto dentro de la Administración, su bajo impacto y una presunta corrupción, se promueven entidades externas para agenciar, canalizar y supervisar recursos destinados a la PPSC. Esta modalidad, con el ropaje de una modalidad técnica no corrupta ni clientelista, tiene el visto bueno de agencias de financiamiento externas. En la Alcaldía de Guerrero esta modalidad se concretó en la Oficina llamada GIP, ubicada por fuera de la Administración Municipal. Tiene el inconveniente de desmantelar instancias orgánicas del estado local y de atenerse a expertos y consultorías internacionales que resultan siendo muy costosas e igual o incluso menos eficientes.

### **La propuesta de PPSC de la Administración Armitage**

El capítulo cinco del Plan de Desarrollo 2016-2019 del alcalde Armitage se dedica al eje tres del Plan de Desarrollo y lleva por título: «Cali progresa en Paz, con Seguridad y Cultura ciudadana».<sup>2</sup> En este eje se condensa la PPSC que se desglosa en cuatro componentes.

---

2. Alcaldía municipio de Santiago de Cali. Plan de Desarrollo 2016-2019: «Cali progresa contigo». Acuerdo municipal 0396 de 2016.

El primer componente: *Seguridad Causa Común* se compone de tres Programas, así:

1. *La lucha contra el delito y la impunidad*. Se cita, en dos oportunidades, el mismo aparte del texto académico de Fisas: «Cultura de Paz y gestión de conflictos» y se argumenta que «[...] así como la guerra se aprende [...] la paz también se aprende» (Alcaldía, 2016a, p. 134). Esto muestra –de nuevo y claramente– una incomprensión sobre la particularidad de la violencia urbana y la seguridad ciudadana, más allá del conflicto político. Por otro lado, se habla de un fortalecimiento en personal y recursos tecnológicos para la Policía, como también de implementar el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes. De invertir en la vigilancia por cámaras, construir nuevas bases de datos para el Observatorio del Delito y establecer vínculos con el programa TIOS.
2. *Fortalecer los servicios de Justicia y de resolución de conflictos*: 4 casas de justicia con dotación, comisarías de Policía (4 de 24 horas) y Familia 3) Programa de no-violencia contra la mujer y menores, Jueces de Paz, redes de Buen Trato y Mejorar el Centro Penitenciario Juvenil.
3. *No violencia contra las mujeres*: atención a las víctimas, hogares de acogida, empoderamiento de derechos, trabajo con otras dependencias y en los territorios Tios,

El segundo componente: *Paz y Derechos Humanos*, comprende también tres Programas:

1. *Garantías de Derechos Humanos*: necesidad de sensibilizar frente a los delitos de desaparición, trata y reclutamiento. Crear el Comité Municipal de Derechos Humanos y el Comité contra la trata de personas.
2. *Cultura de Paz y Reconciliación*: Fomentar mecanismos de cultura y pedagogía de Paz. Formar Gestores de Paz. Consolidar un Observatorio de paz y Convivencia. Trabajo con Instituciones educativas.
3. *Reintegración social y económica* de desvinculados y desmovilizados del conflicto armado.

El tercer componente: *Cultura ciudadana por la convivencia* busca la promoción de buenas prácticas de cultura ciudadana, la formación de personas en cultura ciudadana, encuentros ciudadanos para diálogo intercultural, Cali: 24 horas: rumba sana: capacitación a establecimientos nocturnos y corredor cultural itinerante con reglas claras. También, estudios de medición y diseño de políticas.

El cuarto componente: *Atención Integral a las víctimas del conflicto armado* tiene cuatro programas y unos ejes transversales.

1. Programa de prevención, que tiene en cuenta familias de víctimas y a personas víctimas, mediante programas de recreación y deporte.
2. Programa de asistencia a víctimas. Mantener las acciones actuales que incluyen hogares de paso, bonos de alimentación, de aseo, dotación y asistencia funeraria. Incluir puntos de información y orientación en la ciudad. Garantía de subsistencia para Hogares que ingresen al RUV, acceso y permanencia de estudiantes víctimas en instituciones oficiales.
3. Programa de Reparación integral. Apoyo a acciones de retorno o reubicación. Programas de capacitación y generación de ingresos. Soluciones habitacionales para desplazados. Atención psico-social integral. Vinculación con actividades artísticas y deportivas.
4. Verdad y justicia. Retomar el papel de la memoria y la verdad. Museo Regional de Memoria Histórica. 4 Eventos para reivindicar Paz, derechos y reconciliación.

Se habla de *Ejes Transversales* que buscan la participación de las víctimas, mejorar los sistemas de información, articular nación/territorio, tener en cuenta grupos étnicos y enfoque diferencial. No hay claridad, en este caso, sobre los procesos específicos implicados.

Finalmente, se habla de *Proyectos estratégicos* de todo el eje 3 del Plan de Desarrollo: Cali progresa en Paz, con Seguridad y Cultura ciudadana. Estos proyectos son un Plan de Cultura ciudadana, un Plan de Paz y Convivencia, la construcción de varios CAI, Casas de Justicia, Comisarías veinticuatro horas y un Museo de Memoria.

La propuesta del Alcalde Armitage carece, como sucede con los otros documentos de PPSC analizados, de una definición del alcance de la seguridad ciudadana y del papel que juega la violencia en la ciudad. En especial, es importante vincular el concepto de seguridad con los riesgos naturales y ambientales, con la movilidad y el tránsito y ciertamente hacer énfasis en la violencia y en la delincuencia. Pero esta última modalidad también debe diferenciar tipos de relaciones sociales de conflicto, según el grado de intencionalidad. No se debe olvidar que el campo de la paz se refiere a conflictos organizados y negociables que son una muy pequeña parte de los conflictos urbanos violentos o delincuenciales, buena parte de ellos interactivos y no negociables.

Tampoco se presenta en el documento un diagnóstico del delito y de la impunidad en el municipio. Se debe destacar que no hay referencia alguna al papel del crimen organizado en la ciudad y su relación con el crimen y la violencia regional y nacional. Tampoco se discriminan formas de crimen orga-

nizado, desde las mafias hasta sus manifestaciones organizadas en los barrios, especialmente alrededor del micro-tráfico. Tampoco se tienen en cuenta formas interactivas de la violencia urbana que generalmente se asocian con la tenencia de armas, el licor y la intolerancia, y en las que la violencia contra la mujer es significativa, se acude en su lugar a citas reiteradas de Fisas que dejan ver que hay una concepción «politicista» de la violencia urbana como una violencia «negociable». De los cuatro componentes de la PPSC, dos tienen que ver más precisamente con la Seguridad y la Convivencia ciudadanas. Los otros dos, que son importantes hoy en día en Colombia, giran en torno a la Paz y los Derechos Humanos y la atención a las víctimas del conflicto armado. Es importante distinguir entre los temas de la Paz (negociable) y los de la convivencia (no negociable) que se relacionan con la vida cotidiana de los ciudadanos.

Si se centra la atención en el componente *Seguridad Causa Común* destacamos inicialmente dos problemas. Por un lado, aunque la relación del Jefe local de la Policía con la Policía es crucial, el ejercicio de la PPSC está centrado en asistir y reproducir de manera ampliada la Institución, pero no a impregnarla con un diagnóstico y una estrategia para luchar contra el delito en la ciudad. En el fondo, se sigue con el paralelismo y la autonomía casi absoluta de la institución policial. No se hace un seguimiento a la inteligencia policial. Tampoco se tiene capacidad para evaluar estrategias contra el crimen organizado. Incluso, sobre la principal estrategia propuesta por la Institución, no hay posibilidades de supervisión y evaluación del Plan Cuadrantes de la Policía. La Alcaldía parece supeditada a buscar el aumento del pie de fuerza, la dotación y el uso de una tecnología muy costosa y poco eficiente, como el helicóptero, sin que se haya realizado un diagnóstico adecuado de las falencias que tiene la institución policial y su desempeño en la ciudad.

Por otro lado, el componente se remite a un campo de acción que definitivamente es muy importante para mostrar una cara más amable y eficiente del Estado: el acompañamiento al ciudadano que ha sido víctima del delito. En general, esto siempre ha sido un saludo a la bandera, pero parecería que se esbozan posibilidades interesantes: no se trata de construir más Casas de Justicia, sino de poner en funcionamiento cuatro de estas con modalidades de Justicia Restaurativa y apoyada por jueces civiles de pequeñas causas. Muy importante tener algunas Comisarías de Policía y de familia que funcionen las 24 horas. Hay una intención de acompañar al ciudadano «víctima del delito y de la vio-

lencia» sin distingos de grupo social (étnico, de género, de clase) en su relación con Estado buscando Justicia. Importante que esto no quede en declaraciones. Muy interesante reacondicionar los CAI para que allí puedan ejercer los jueces de pequeñas causas. En síntesis, hay mucho por hacer, pero no hay claridad en la relación que se debe establecer con la Policía –y hay más claridad, pero, en buena medida, intenciones en el apoyo a las víctimas del delito.

En cuanto al componente de Cultura Ciudadana, tal y como está descrito en el Plan, se trata de una justificación abstracta de valores que podría vincularse con la promoción de conductas alrededor de la movilidad y el disfrute del espacio público en distintas zonas de la ciudad, evitando proyectos educativos dispersos. Es importante notar, la contradicción de fondo que hay en promover *la rumba sana*, con horarios extendidos y con una racionalización lógica que valora un empleo dudoso y no tiene en cuenta los costos en salud. Quienes se lucran con esta extensión y con el argumento falaz del empleo son sectores que se relacionan positivamente con dinámicas de violencia en la ciudad. Se sugiere introducir formas de regulación normativa, sobre consumo de licores, sobre ruido, sobre horarios. Esparcimiento sano, pero no exactamente «rumba». Es complicado articular, como se quiere, la rumba con la cultura ciudadana. Hay elementos de fondo en la rumba, por la tradición que tiene la ciudad, contradictorios con el esparcimiento civilizado.

Los dos componentes restantes se refieren al conflicto armado, las víctimas y asuntos que se han entendido como del posconflicto. Estos dos componentes son ineludibles dada la coyuntura colombiana. En buena medida estos dependen de una política nacional. Están adecuadamente planteados, con su énfasis en la Promoción de los derechos Humanos y de la Paz y en la atención integral a las víctimas. Solo insistimos en que no apuntan al meollo de la violencia urbana, aunque es cierto que puede haber una relación entre las violencias políticas y las no políticas.

Finalmente, en el documento hay algunos temas que se tocan parcialmente, que deben realizarse por su importancia en la PPSC y que tienen consecuencias en una reforma administrativa. En primer lugar, las bases de datos estadísticas son abrumadoras sobre las principales víctimas de la violencia en la ciudad las mujeres y los jóvenes (ver Guzmán, Rodríguez y Muñoz, 2017). Esto requiere programas de envergadura que no son los proyectos puramente puntuales que se presentan en el documento. En segundo lugar, por lo menos ciertas inves-

tigaciones muestran que se debe promover la organización y la participación comunitaria en temas de seguridad para que sirva de termómetro sobre lo que sucede en los barrios (ver Guzmán, Rodríguez y Muñoz, 2017). En tercer lugar, el Observatorio (del delito, de la Paz, de la Convivencia, no es casual que no se defina su objeto) juega un papel muy importante en el análisis y seguimiento de la situación. Se debe continuar y ampliar con formas de medición que permitan evaluación y propuestas de intervención. Debe establecerse una interacción con el sector académico que valore la independencia y la crítica de la investigación. La academia no se puede utilizar como consultoría para legitimar programas. Hay que volver a «las ideas fuerza» de interés público sobre la seguridad y la convivencia en la ciudad.

## **La reforma administrativa del Alcalde Armitage**

Ahora bien, la claridad que se tiene sobre la PPSC se traduce de alguna manera en la reforma administrativa de la Alcaldía. Este tema lo analizamos a continuación para poder sacar algunas conclusiones.

Consideramos un avance que se distinga entre las funciones de una Secretaría de Gobierno que se adscribe directamente al Despacho del Alcalde y se dedica prioritariamente a las relaciones con el Concejo y de representación externa del municipio y las funciones más claramente implicadas con la implementación de una PPSC.

Como se ha dicho anteriormente, es importante contar con una definición amplia de lo que cubre una PPSC para estimar su traducción en una reforma administrativa. Especialmente, nos referimos a los riesgos ambientales y a las formas accidentales de violencia, por ejemplo las derivadas del tránsito vehicular. Afortunadamente, aparece una Secretaría de Gestión del Riesgo, de emergencias y desastres y otra que se ocupa de la Movilidad. Es muy importante que se tenga en cuenta que estas dos secretarías abordan problemas específicos y muy importantes de seguridad ciudadana. Teniendo en cuenta esta observación, nos detenemos en el meollo de la PPSC que se relaciona con la inseguridad y la violencia. Para este efecto, se consideran dos Secretarías: una de Paz y Cultura ciudadana y Otra de Seguridad y Justicia.

Posiblemente se deba a la importancia de la coyuntura por la que atraviesa el país y el apoyo financiero que se puede tener desde el Gobierno nacional: queda clara la prioridad relativa que se le da al tema de la Paz y temas como la reinserción y el posconflicto. Este tema es, efectivamente, muy importante y seguramente justifica la concentración de los esfuerzos en una instancia administrativa. Nos parece conveniente, sin embargo, que se tenga en cuenta la especificidad de la violencia urbana y de la inseguridad más allá del conflicto político armado. Hay que reconocer que al tema de la Paz, desde el punto de vista administrativo, se le adiciona el tema de la Cultura. Aquí estamos en presencia de un problema, ante todo cuando se escudriña lo que se entiende por cultura ciudadana que puede resumirse en programas y consultorías sueltas y sin una estrategia clara.

Nos concentramos, por lo tanto, en la Secretaría de Seguridad y Justicia que se entiende como: «el organismo encargado de generar condiciones para la gobernabilidad del orden público, mediante el desarrollo de la política de seguridad ciudadana, el acceso a los servicios de justicia y el cumplimiento de la normatividad que regula la convivencia» (2016b, p. 19). De manera intrigante y problemática, en la definición aparece el tema nuevo de la *gobernabilidad del orden público* que tiene que ver en muchas ocasiones con las acciones colectivas contestatarias de sectores de la ciudadanía que se resolverían mediante *el desarrollo de la política de seguridad ciudadana, el acceso a los servicios de justicia y el cumplimiento de la normatividad que regula la convivencia*. En otras palabras, las violencias urbanas y las formas de inseguridad que dependen de relaciones interactivas y privadas desaparecen del radar, lo mismo que la defensa de los espacios de libertad de los ciudadanos, más allá de *la normatividad que regula la convivencia*. Este sesgo amerita más investigación sobre la traducción de conceptos en formas administrativas y en campos para la acción pública. El hecho es que esta Secretaría distingue tres sub-Secretarías: la primera orientada a la Política de Seguridad, la segunda al Acceso a los Servicios de Justicia y la tercera a la Inspección, Vigilancia y Control.

*La sub-Secretaría de Política de Seguridad* tiene a su cargo, en primer lugar, formular el plan Integral de Seguridad Ciudadana, hacerle seguimiento y realizar los Consejos de Seguridad del Municipio. En segundo lugar, realizar intervenciones que reduzcan el riesgo del delito. En tercer lugar, promover una

ciudadanía activa en el tema de seguridad y prevenir la vinculación de jóvenes con los circuitos de violencia. En cuarto lugar, mantener una Infraestructura de Seguridad adecuada. En quinto lugar, disponer de información adecuada sobre violencia y delincuencia, especialmente, de muertes por causa externa, hacer monitoreo de la información y prevenir, interpretando la información. En sexto lugar, realizar seguimiento a delitos de alto impacto con cooperación de la Mecal y realizar estudios cualitativos y cuantitativos sobre violencia y seguridad.

*La sub-Secretaría de Acceso a los Servicios de Justicia* tiene a su cargo, en primer lugar, velar por el buen estado de la Infraestructura de Justicia y desarrollar funciones de Policía a través de las Inspecciones, las Comisarías de Familia y los Corregidores en el Municipio. En segundo lugar, aplicar las normas vigentes del Código de Policía. En tercer lugar, apoyar las instituciones carcelarias o de detención en el municipio, en especial, aquellas orientadas al menor infractor. En cuarto lugar, restablecer los derechos de niños y niñas y desarrollar acciones para proteger a la mujer de la violencia intrafamiliar y del maltrato.

En cuanto a la *sub-Secretaría de Inspección, Vigilancia y Control*, su objetivo es desarrollar funciones de supervisión de los bienes y del espacio público. Para ello, se propone trabajar con un *inventario y con bases de datos de bienes y sujetos* que permitan poner en práctica el código de Policía y Convivencia en ese ámbito. Se propone la recuperación del espacio público, garantizar los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios públicos. Por otro lado, controlar la publicidad exterior, sancionar por incumplimiento en las normas de ornato, realizar control posterior a las licencias urbanísticas y, de manera importante, ejercer en segunda instancia en los temas del código nacional de Policía y Convivencia.

En síntesis, consideramos que hay un avance en la delimitación de la Secretaría de Gobierno con un objeto propio que la relaciona con otras instancias políticas del Estado local. También, hay un avance al establecer un organismo encargado específicamente de los riesgos y la Prevención de Desastres. Aunque hay organismos encargados del tema importante del Tránsito y la movilidad, este asunto no se articula específicamente con el problema de la Seguridad Ciudadana como debería ser. Siguiendo un énfasis de Gobiernos anteriores, aunque con la justificación hoy del contexto nacional, se especifican correctamente instancias del Gobierno que se centran en las tareas del posconflicto.

Ahora bien, la Seguridad Ciudadana propiamente dicha queda en manos de la Secretaría de Seguridad y Justicia y de sus tres sub-secretarías. Al describir sus contenidos orgánico/funcionales queda claro que no se resuelve un problema estructural observado desde las Alcaldías anteriores y que aparecen problemas de delimitación y duplicidades entre las sub-secretarías. El problema estructural es el que se origina en la falta de un diagnóstico del tema de la seguridad en la Ciudad, fuertemente asediada por el crimen organizado y por una cultura para-mafiosa, y del papel que allí debe jugar la Alcaldía en relación con la Policía Metropolitana. En cuanto a la delimitación y duplicidades entre las subsecretarías –aunque hay temas puntuales muy valiosos– no se focaliza la relación con la ciudadanía, en medio de una situación de falta de credibilidad, y tampoco se prioriza la atención estructural que se debe desarrollar en el trabajo con sectores sociales de jóvenes y mujeres, aunque se menciona. El tema del acceso a la Justicia es muy importante y allí se puede concentrar todo lo que tiene que ver con la implementación del código de Policía. No aparece articulación entre las propuestas de la cultura ciudadana y el tema del espacio público. Los aspectos de información e investigación se mencionan, pero quedan sueltos al no especificar lo que le corresponde al Observatorio de municipio y lo que puede venir de consultorías externas que se deben reglamentar para que no sean objeto del clientelismo académico.

## **Comentario final**

La importancia del texto de Müller (2006) es que vincula el diseño y la efectividad de una Política Pública, teniendo en cuenta el contexto socio-histórico de modernización y modernidad de las sociedades occidentales, el conocimiento y la investigación sobre un problema que usualmente se hace desde ámbitos académicos, su promoción, en muchas oportunidades, desde entidades internacionales que hacen un puente con la investigación mediante consultorías, hasta la entrada de un conjunto de ideas en la agenda pública, el juego de intereses y de apropiación política y su diseño final como política pública con una determinada fuerza política. Pero este no es el punto de llegada, ya que se requiere saber si tiene la Política Pública cuenta con voluntad política e institucional y,

de allí, los resultados concretos que logra en la población. En la investigación de Guzmán, Rodríguez y Muñoz (2017) se analizaron las PPSC en Cali entre 1992 y 2015 y se sacaron unas conclusiones. Retomamos cuatro de ellas que nos parecen pertinentes en el caso de la PPSC del Alcalde Armitage y de la reforma administrativa que se ha propuesto para impulsarlas.

Reiteramos, en primer lugar, que la apropiación de un diagnóstico fuerte sobre la situación de la ciudad que debe abordar el tema del crimen organizado y su impacto en la vida social no se tiene en cuenta. Tampoco aparecen en el horizonte diagnósticos alternativos que sustenten las propuestas de la Alcaldía. En su lugar, se privilegia en tema de la Paz política y de la pobreza, que son muy importantes pero no van al corazón del problema de la Seguridad Ciudadana.

En segundo lugar, no hay claridad sobre la relación que se debe establecer entre la PPSC diseñada desde la Alcaldía y la acción de la Policía. Este no es un tema necesariamente del orden nacional como lo demuestra el caso de Bogotá. Se requiere que los lazos entre la institución estatal armada y la Alcaldía sean mucho más claros, institucionalmente, de manera que se puedan supervisar y evaluar los programas de acción policial. No es suficiente con participar del Comité Municipal de Seguridad. Se requiere tener la capacidad de evaluar el *Plan Cuadrantes* y la manera como la Policía se relaciona con la ciudadanía. Uno de los principales problemas de la ciudad es el de la legitimidad y eficiencia de la institución policial, según los análisis de las estadísticas del Cali Cómo Vamos entre 2004 y 2014 (Guzmán, 2016). Desde el punto de vista orgánico, todas las condiciones están dadas para que la Policía siga actuando de manera autónoma e independiente de las instancias de la administración estatal.

En tercer lugar, es fundamental la presencia del Estado y, parece correcto, de la PPSC del Alcalde Armitage en el énfasis en el «acceso a la justicia». Como sucede tan a menudo en Colombia con el funcionamiento del estado, el problema no radica tanto en el diseño de la política como en su implementación. Un año y medio después de iniciada la Alcaldía es muy poco lo que se ha hecho con las Casas de Justicia, Comisarías de Familia, Inspecciones, formas alternativas de Justicia, etc, según el conocimiento que tenemos a partir de funcionarios que trabajan en el terreno en estos temas.

Finalmente, hay un tema muy complejo detrás de la participación y la cultura ciudadanas. En las diferentes administraciones aparece la idea de que *la*

*seguridad es también un problema de la ciudadanía y no solo un problema del Estado.* En principio, esto parece acertado, pero se requiere confiar en las formas de organización popular que hoy en día abordan y enfrentan el tema de la seguridad desamparadas por el Estado. Es cierto que se tropieza con la falta de credibilidad de las organizaciones comunitarias con la Policía, pero no se puede caer en las soluciones «privadas» de seguridad en los barrios o en el desentendimiento del problema. Se requiere romper esta frontera y fomentar la organización ciudadana que logre incidir con autonomía en la acción policial. Programas piloto de cultura y organización ciudadana brillan por su ausencia en el diseño de las PPSC y en la prioridad de sus instancias orgánicas, más preocupadas por un Plan como el Cali 24 horas, contradictoria con una Política de Seguridad para la ciudad, en las condiciones por las que atraviesa la ciudad.

## **Referencias bibliográficas**

- Abello, C., A. & Angarita Cañas, P. E. (Eds.). (2013). *Nuevo pensamiento sobre Seguridad en América latina*. Medellín: CLACSO, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016a). Plan de Desarrollo 2016-2019: «Cali progresa en Paz, con Seguridad y Cultura ciudadana» (especialmente, pp. 130-154).
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016b). *Funciones Organismos Municipales*. Cali: Autor.
- Guzmán, Á. (Inédito). *Observaciones críticas a las PPSC del borrador del plan de desarrollo de Maurica Armitage*. Foro promovido por la nueva Alcaldía con la Alianza de Universidades, Centro Cultural de Cali.
- Guzmán, Á. (2016). Análisis de las Percepciones de Seguridad Ciudadana. En Á. Guzmán y E. Rodríguez (Eds.), *Percepción y Ciudad: análisis de la encuesta del Programa Cali Como Vamos (2005-2014)*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente, Universidad Icesi.
- Guzmán, Á (Ed.) (2017). *Ciudad y violencia: cinco ciudades colombianas a finales del siglo xx y principios del XXI*. [Libro en edición resultado del Proyecto Colciencias (Contrato 158-2015)].

- Guzmán, Á., Rodríguez, A. N. & Muñoz, N. (2017). Cali y la violencia para-mafiosa. En A. Guzmán (Ed.), *Ciudad y violencia: cinco ciudades colombianas a finales del siglo XX y principios del XXI*. [Libro en edición (Programa Editorial UAO), resultado del Proyecto Colciencias (Contrato 158-2015)].
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

# **08**

---

## **Función pública y ciudad región ampliada\***

**Juber Galeano Loaiza**

Universidad de San Buenaventura, Cali | [jgaleano@usbcali.edu.co](mailto:jgaleano@usbcali.edu.co)

**Fernando Urrea Giraldo**

Universidad del Valle | [furreagiraldo@yahoo.com](mailto:furreagiraldo@yahoo.com)

---

\* Se contó con la colaboración del economista de la Universidad del Valle Andrés Felipe Candelo Álvarez y de Julián Ricci Morales, arquitecto de la Universidad San Buenaventura.

## ¿Por qué esta reflexión desde una mirada de Cali como parte de una región?

---

La administración pública como organización local responsable de solucionar, controlar y proyectar el desarrollo del municipio, enfrenta cambios estructurales en la era de consolidación de los mercados globales (Glaeser, 2003). Si bien es cierto que las ciudades son centro de la concentración de la actividad económica, de la concentración de la población, de problemas y fenómenos urbanos como la pobreza y la segregación social, también es necesario tener en cuenta que el territorio, sobre el cual se toman decisiones y se ejerce la función pública, se globaliza y se desconcentra más allá de sus límites políticos administrativos. Las funciones no solo deben ejercerse para la ciudad principal sino también para un entorno regional con intereses globales, que se convierte en la zona de recepción de problemas y fenómenos de la ciudad.

Cali, como su entorno regional, es diverso en términos ambientales, socio-demográficos, socioeconómicos y culturales. En los planos sociodemográfico y cultural la presencia de poblaciones negra, indígena, blanca y mestiza es una característica fundamental que tiene una larga historia desde el período colonial en el siglo XVIII que conforma una región comprendida entre el norte del Cauca y sur del Valle, cada vez más atraídos por un polo urbano que es Cali, sobre todo ya en el siglo XX. Veintisiete municipios gravitan entorno a la ciudad de Cali.<sup>1</sup>

Al nivel sociodemográfico y socioeconómico, la expansión de la ciudad de Cali, el nodo principal regional, genera cargas para unos municipios y beneficios para otros, y unas poblaciones logran mejores oportunidades que otras y se presentan profundas desigualdades sociales. Tanto lo uno como lo otro implica el nacimiento de una serie de problemas para la población y las empresas del centro y la periferia de difícil solución por los entes territoriales locales. Los municipios medianos y pequeños de la región no cuentan con presupuestos municipales robustos, ni con capacidades jurídicas para el cumplimiento de la

---

1. Norte del Cauca: Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, Guachené, Miranda, Morales, Jambaló, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío y Villa Rica. Sur del Valle: Buenaventura, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, Ginebra, Guacarí, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo.

función pública regional. Las responsabilidades públicas de los distintos organismos o secretarías de los municipios, por un lado, están limitadas por la falta de reconocimiento de las relaciones e interdependencias de Cali con su entorno de municipios, que trasciende inclusive los límites departamentales y, de otro, por la ausencia de convenios, asociaciones o la conformación de nuevos entes territoriales para cumplir de forma integrada las responsabilidades de la ciudad ampliada, quizás con excepción de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA) y el G11, pero que están todavía lejos de cumplir funciones que incidan en la construcción de un plan de desarrollo a escala de región metropolitana con diferentes niveles de asociatividad-responsabilidad.

Por otro lado, actualmente, las reformas administrativas municipales no se enmarcan en los criterios de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- LOOT), para definir sus alcances y coberturas, pues lo observado son dependencias creadas o reformadas con alcances muy locales y poca injerencia regional.

## **Tejido residencial y productivo y diversidad étnica-racial**

El propósito de este capítulo es llamar la atención sobre la importancia de reconocer la función pública dentro del contexto de ciudad como región ampliada,<sup>2</sup> más allá de sus límites políticos administrativos, donde residen habitantes que usan la ciudad principal para trabajar, abastecerse de educación, salud, servicios especializados, y utilizan el agua y las vías del municipio donde se asientan. Igual ocurre con las empresas que utilizan mano de obra de la ciudad, comercializan un flujo de bienes y servicios en la ciudad y utilizan las mismas vías de acceso a la ciudad. Estos territorios periféricos al servicio de la ciudad principal se convierten en una carga para el municipio que los debe atender en los servicios básicos, como el agua, en la movilidad, en el cuidado de los principales ecosistemas entre otros. También hay que considerar que una parte de los municipios que conforman la región producen una parte significativa de bienes agropecuarios que forman parte de la canasta familiar y que se comercializan en Cali y los demás centros urbanos de la región.

---

2. Véase Richarsond (1975) y Boisier (2006).

La globalización de la política municipal de Cali por medio de las secretarías públicas se convierte en una prioridad para la ciudad moderna y ampliada del siglo XXI. Secretarías con la capacidad de concertar políticas públicas en función de la diversidad sociodemográfica, cultural y étnica-racial, la sostenibilidad ambiental y económica, que requieren también unirse para la financiación conjunta de programas y proyectos estructurantes regionales con las de otros entes municipales de la región ampliada.

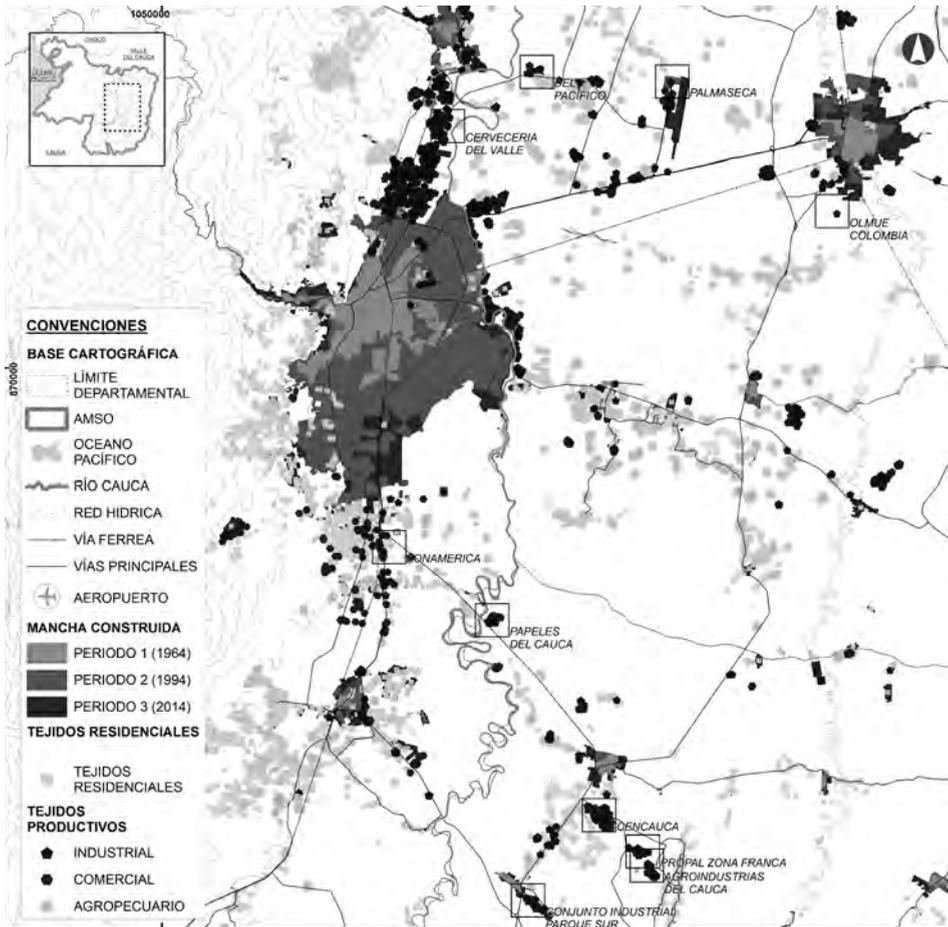
De este modo, «Cali, región ciudad ampliada» o la «Gran Cali», debería ser objeto de planificación en todas las dimensiones del desarrollo, en la medida en que se encuentra inmersa en un sistema metropolitano y pos metropolitano (Galeano, 2012; Hidalgo y Borsdorf, 2009) donde confluyen un sinnúmero de intereses políticos, de la sociedad de base y del mercado, o sea, en un sistema urbano-rural regional de escala interdepartamental (norte del Cauca y sur del Valle). La expresión espacial de la confluencia de intereses deja observar la ocupación gradual por coronas de la periferia suburbana y rural en actividades productivas y residenciales (véase el Mapa 1).

En la periferia de la región ampliada, también subyace una diversidad étnica-racial con la localización de población afro e indígena como poblaciones mayoritarias en varios de los municipios (Urrea, 2010), además de contar que son las zonas productoras o despensa agrícola y pecuaria, base de parte de la seguridad alimentaria de Cali. Al mismo tiempo, una parte de esos municipios en el norte del Cauca y sur del Valle abrigan hoy en día el principal desarrollo industrial pujante bajo la modalidad de zonas francas.

Como lo muestra el Mapa 2, en términos poblacionales, se trata de una región caracterizada por su diversidad étnica-racial, donde se localizan algunos municipios con predominio de habitantes ya sea indígenas o afrodescendiente y otros con población mayoritariamente blanca-mestiza y otros de mayor mixtura racial, incluso con volúmenes considerables de población negra como es el caso de Cali –la tercera parte poblacional de la ciudad (Urrea, 2012)–. Asimismo, es importante destacar que en este espacio geográfico conformado por los 28 municipios existen territorios rurales colectivos reconocidos por la Constitución y las normatividades del Gobierno central; llámense territorios colectivos de comunidades negras, resguardos y asentamientos indígenas, los cuales no hacen parte del mercado privado de tierras, pero también consejos

## Mapa 01

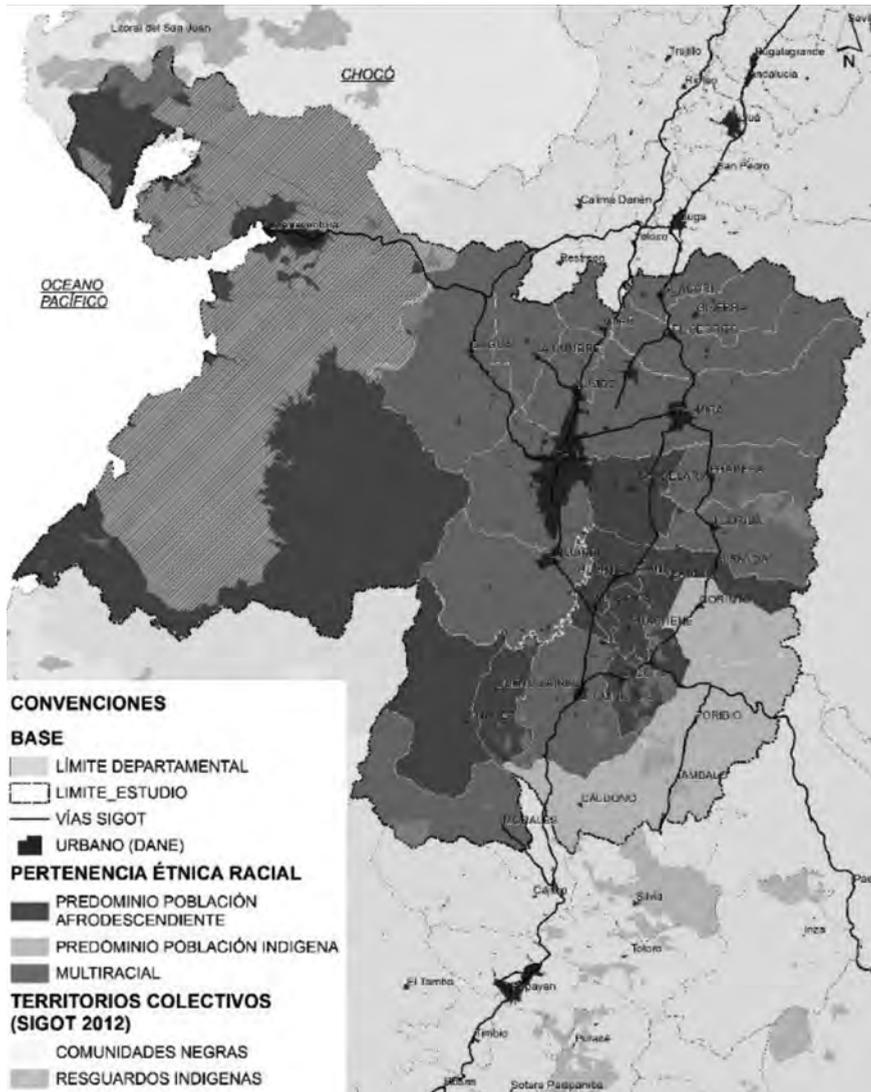
Espacialización de la localización del tejido residencial y productivo en el entorno regional de la ciudad de Cali. Año 2014



Fuente: Universidad de San Buenaventura Cali. «Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región». Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad. Investigación Cali Ciudad Región Ampliada. Año 2016.

## Mapa 02

Diversidad étnica-racial de la ciudad región ampliada y territorios colectivos



Fuente: Universidad del Valle. Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad. Investigación Cali Ciudad Región Ampliada. Año 2016.

comunitarios de afrodescendientes que reclaman tierras o reconocimientos urbanos, como es el caso de Cali.

## **Una región ampliada urbano-rural que incluye municipios con roles diferenciados en medio de una rica geografía física**

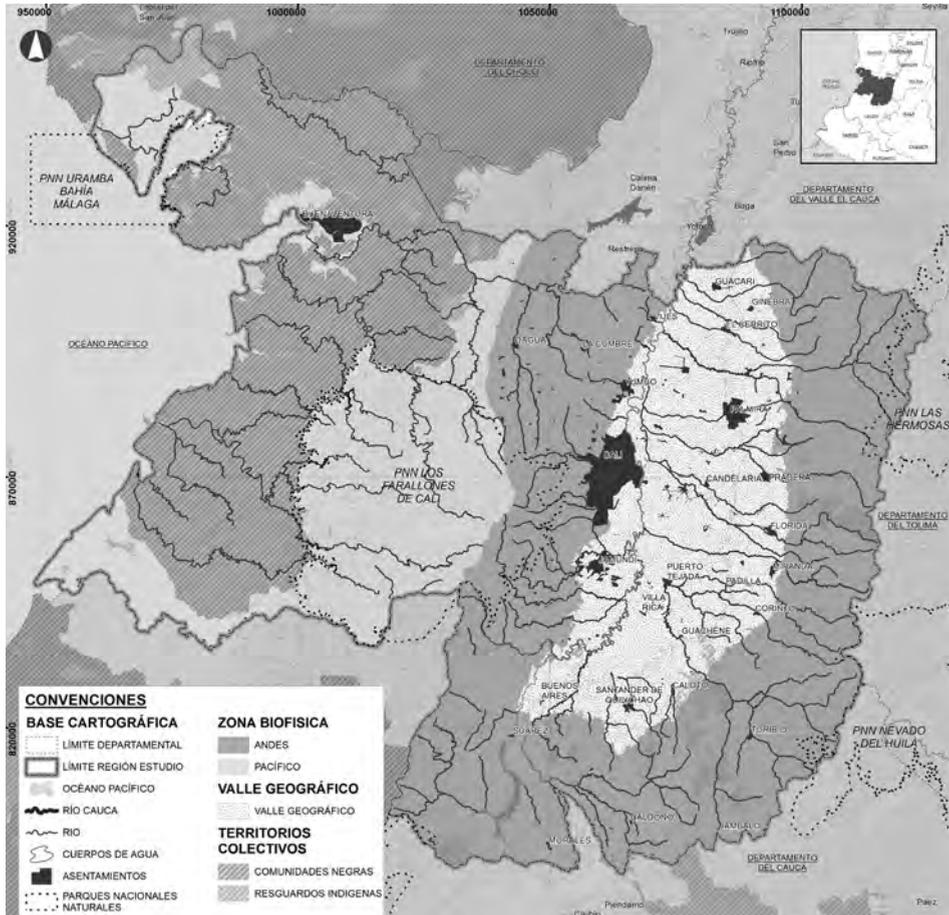
Otro aspecto de la región que cabe señalar consiste en la existencia de una aglomeración de ciudades bajo el esquema conceptual de la Misión de Ciudades (Barco (Dir), 2014) y los distintitos niveles de ruralidad de los municipios, siguiendo los desarrollos de la Misión Rural (2015). De acuerdo con la Misión de Ciudades (Ocampo, 2014) la ciudad región ampliada posee uno de las 18 aglomeraciones que hacen parte del sistema de ciudades de Colombia, con siete municipios del Valle (Cali como polo central, más Pradera, Florida, Yumbo, Jamundí, Candelaria y Vijes) y tres en el norte del Cauca (Villa Rica, Padilla y Puerto Tejada). El sistema de ciudades es completado por la inclusión de Palmira y Buenaventura, que si bien no hacen parte de la aglomeración, se incorporan al sistema de ciudades por sus funciones como municipios uninodales. Por otro lado, desde la perspectiva de la Misión Rural, bajo el enfoque conceptual de las «nuevas ruralidades» se encuentra un hinterland rural compuesto por municipios de economías campesinas. Véase Mapa 3.

La formulación y articulación de las políticas públicas entre los municipios también debe considerar la heterogeneidad geográfica de la región (véase Mapa 4), puesto que la geografía y el cuidado del medio ambiente inciden sobre el bienestar de los hogares urbanos y rurales, la competitividad de las empresas y el sostenimiento exitoso de las economías campesinas indígenas, negras y mestizas. En este sentido, la región se destaca por presentar una variada topografía con municipios ubicados en la zona plana del valle geográfico del río Cauca, otros sobre el de piedemonte y el resto en la alta montaña (cordilleras). La región cuenta con salida al mar a través de la zona de bosques húmedos y manglares en algunas zonas del corredor hacia Buenaventura.



## Mapa 04

### Caracterización geográfica de la región



Fuente: Universidad de San Buenaventura (Cali). Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad. Investigación Cali Ciudad Región Ampliada. Año 2016.

## Una expansión sistemática de la mancha urbana a lo largo de más de medio siglo

---

Entre los 28 municipios presentan unos una mayor dependencia e interdependencia que otros, pero en todos existen relaciones con intercambio de bienes y servicios, procesos de conmutación laboral, demandas de suelo para localización de viviendas impulsadas por el mercado más que por cumplimiento de políticas de planificación local, demandas de suelo para localización de empresas y otra serie de requerimientos de planificación que no pueden ser resueltos desde la función pública local ni con el modelo de administración actual subyugado a metas políticas y estrategias para resolver problemas regionales sin autonomía regional y presupuestos reducidos. Al respecto véase Falla, Galeano y Roa (2012) y Galeano et al (2016).

Una de las expresiones físicas de la ampliación de la ciudad es la ocupación periférica por construcciones tanto públicas como privadas. La medición en el tiempo del ritmo de expansión de las zonas construidas permite conocer la evolución de la mancha urbana, compuesta por el número de hectáreas ocupadas en actividades de servicios, comercios, residencias, infraestructura productiva, equipamientos sociales, e infraestructura para la movilidad y conectividad. El estudio realizado por la Alianza de Universidades en el componente territorial y desarrollo urbanístico<sup>3</sup> ilustra de manera clara la expresión espacial del crecimiento urbano de Cali hacia su entorno circundante con gran impacto en las pequeñas cabeceras y sus áreas rurales, Véase Cuadro 1.

El seguimiento a la mancha urbana de Cali y sus municipios vecinos en los últimos cincuenta años deja observar la ocurrencia de procesos sociales y económicos dependientes de Cali con impactos en las zonas del entorno regional planificadas para usos locales y que demandan soluciones de política en la escala regional.

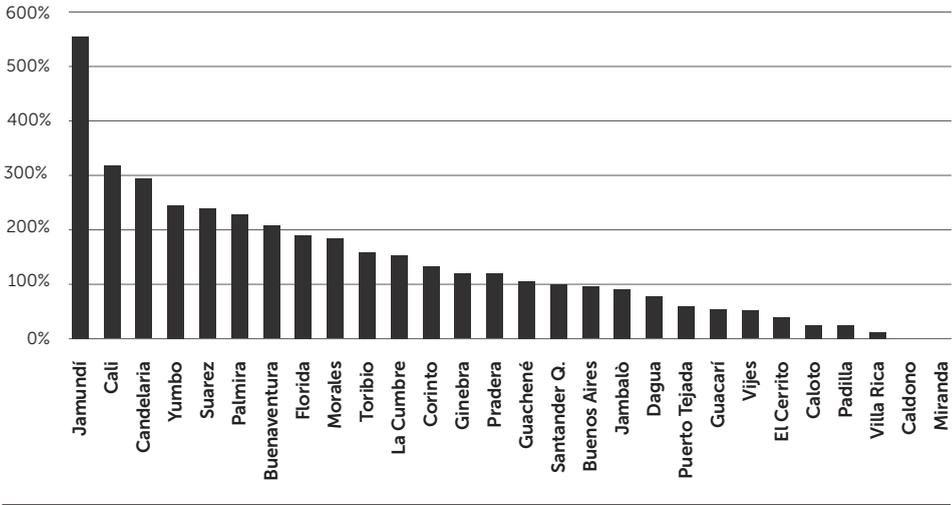
---

3. El estudio «Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región». en publicación, fue realizado por la Facultad de Arquitectura, Arte y diseño de la Universidad de San Buenaventura Cali en el marco de la investigación «Cali Ciudad Región Ampliada» donde participan las Universidades del Valle, ICESI, Autónoma de Occidente, Javeriana y la Universidad de San Buenaventura Cali. Véase también Carmona et al. (2015).

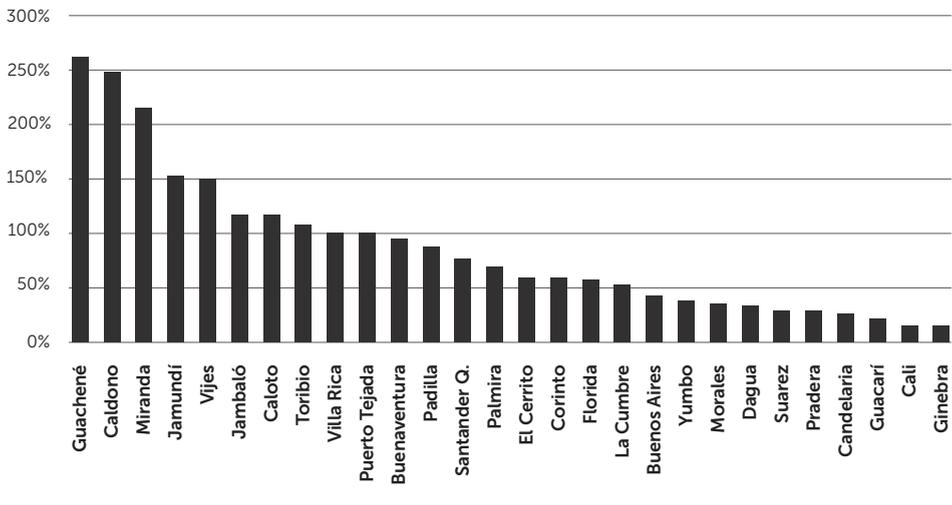
### Cuadro 01

Crecimiento de la mancha construido por periodos en las cabeceras municipales y los entornos rurales de Cali

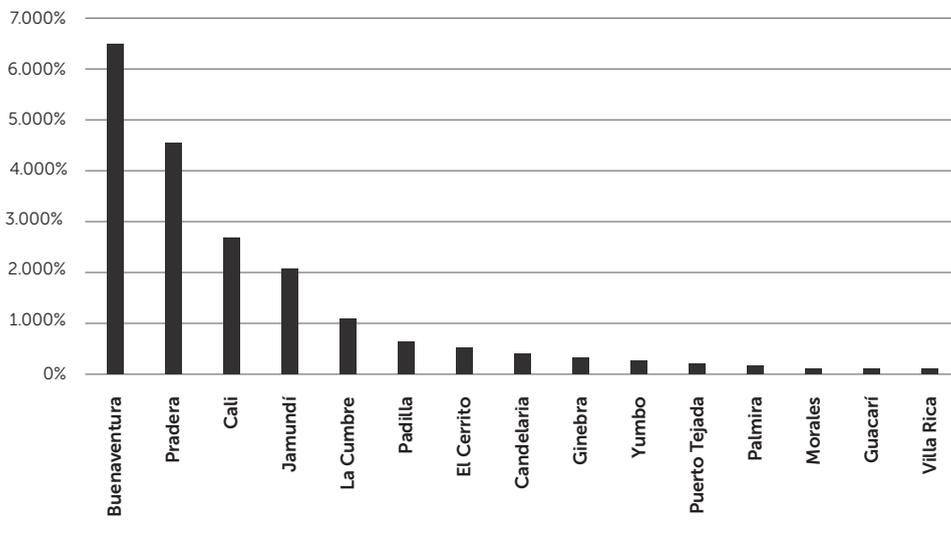
Cabeceras urbanas 1993-1964



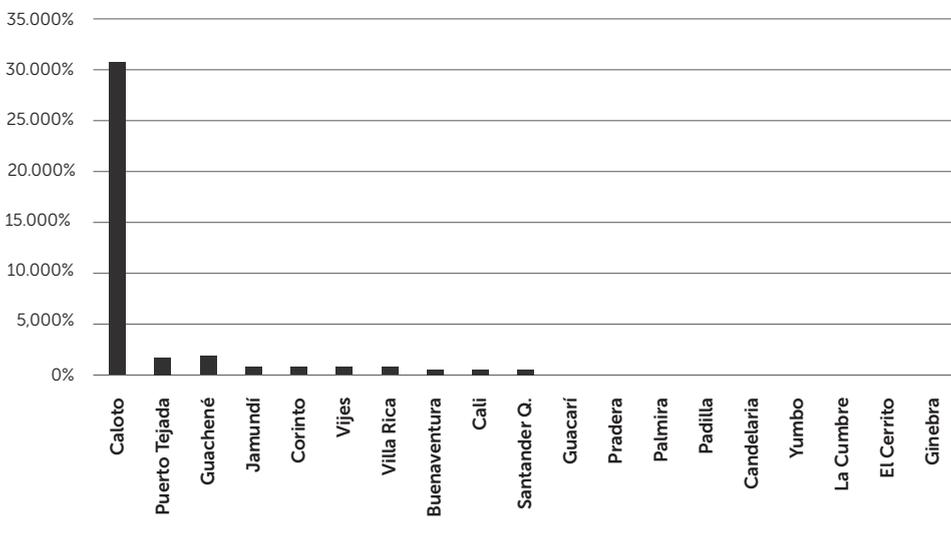
Cabeceras urbanas 2014-1963



### Entornos rurales 1993-1964



### Entornos rurales 2014-1993



Fuente: Universidad de San Buenaventura Cali. «Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región». Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano Regional con Equidad. Investigación Cali Ciudad Región Ampliada. Año 2016.

En veintinueve años comprendidos entre 1964 y 1993 se consolida urbanísticamente el entorno inmediato a la ciudad de Cali, tanto en sus cabeceras urbanas como en las zonas rurales inmediatas. Se puede hablar aquí de la conformación de una zona metropolitana; las cabeceras de Jamundí y Candelaria son las de mayor crecimiento de la mancha construida urbana y en los entornos rurales se consolidan las áreas de Buenaventura, Cali, La Cumbre y El Cerrito. El segundo periodo que va de 1993 hasta 2014, como resultado de grandes cambios en el modelo económico de Colombia por la apertura al mercado internacional, se conforma la pos metrópoli con significativo crecimiento de la mancha hacia el Norte del departamento del Cauca.

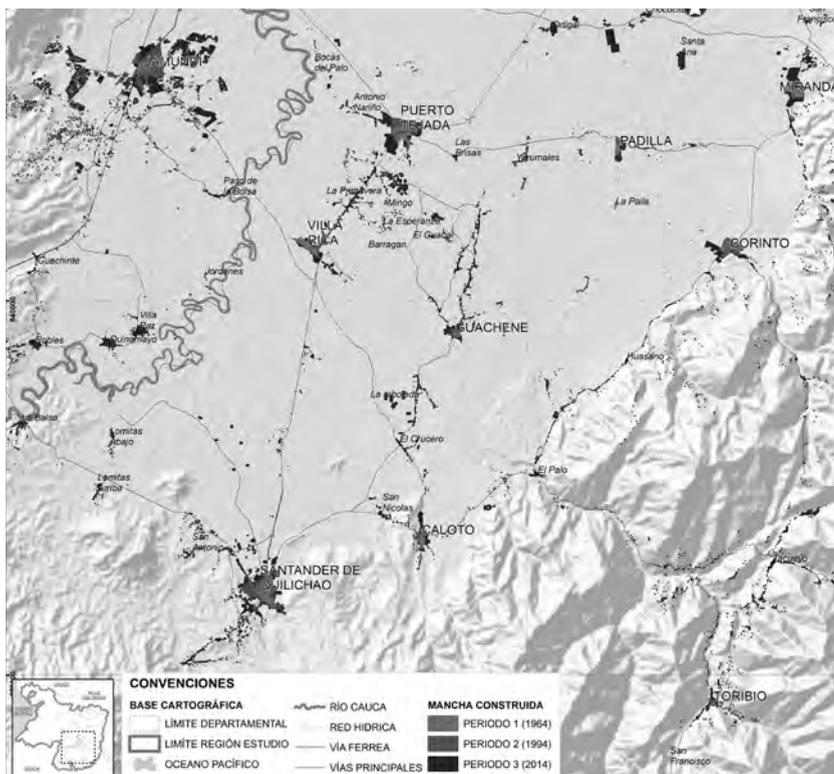
Son las cabeceras de Guachené y Miranda las de mayor crecimiento y, tanto Caloto como Villa Rica y Santander de Quilichao crecen a tasas superiores a Cali. Situación similar ocurre en las zonas rurales: la mancha es de mayor variación en cuatro cabeceras del norte del Cauca: Caloto, Guachené, Corinto y Villa Rica con un crecimiento mayor a del entorno rural de Cali. La investigación realizada por la Alianza de Universidades ilustra como principales factores que explican el comportamiento de la mancha –más allá de los límites políticos administrativos de Cali, además del agotamiento de tierras en la ciudad– el proceso expansivo, una consecuencia del proceso de deslocalización de empresas hacia el norte del Cauca y, por otro lado, el crecimiento del área urbanizado para vivienda en el entorno inmediato a la ciudad principal. La expansión de la mancha urbana en el norte del Cauca como resultado de estos fenómenos se observa en el Mapa 5.

Al 90% de los pobres de la ciudad de Cali, caso del estrato dos, se les está ofreciendo la solución de vivienda en el entorno metropolitano; el 43% del estrato tres está localizando su lugar de residencia en la periferia y crece el indicador de viviendas no sociales –aquellas diferentes a VIS– vendidas en los lugares con mejor valor eco sistémico del entorno metropolitano. Estos volúmenes de soluciones habitacionales conllevan a que un gran número de habitantes sean desplazados a zonas periféricas sin la suficiente infraestructura pública (véase Gráfico 1 y Mapa 6).

El crecimiento y desborde urbanístico de la ciudad de Cali por fuera de sus límites político administrativo no solo es de ocupación física de los suelos es, también, un desborde de los problemas urbanos que son menester considerar

## Mapa 05

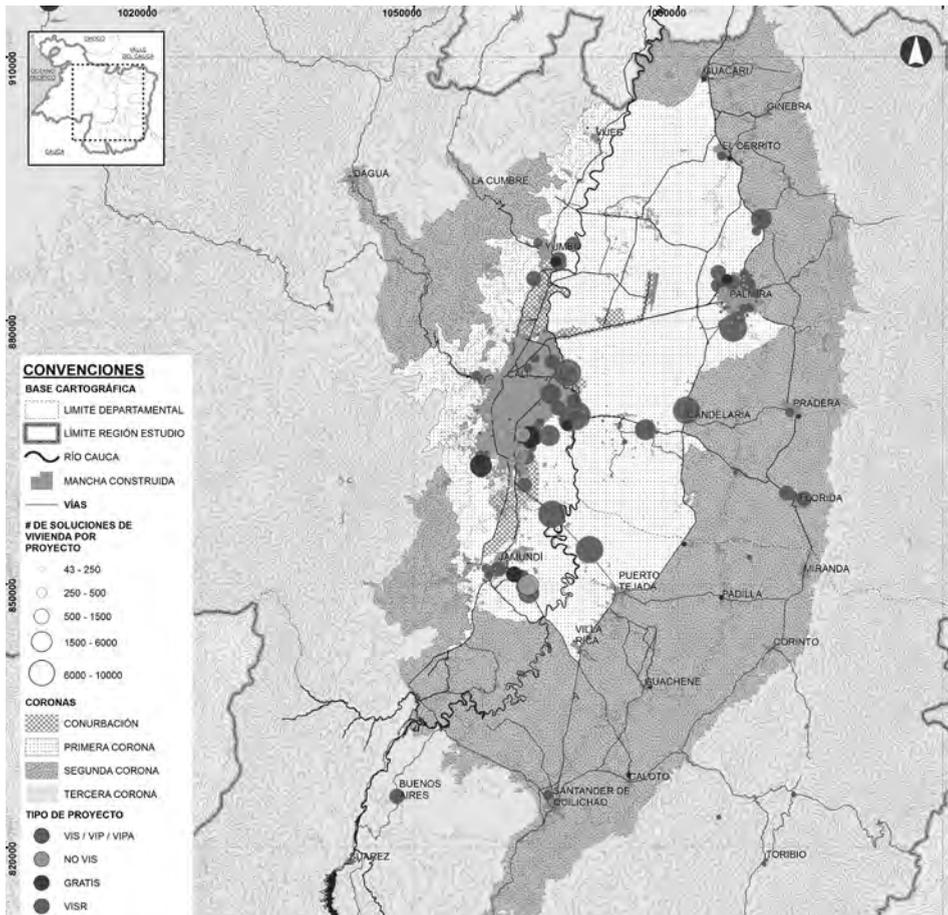
Evolución de la mancha urbana en el Norte del departamento del Cauca. 1964-2014



Fuente: Universidad de San Buenaventura Cali: *Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región.*

## Mapa 06

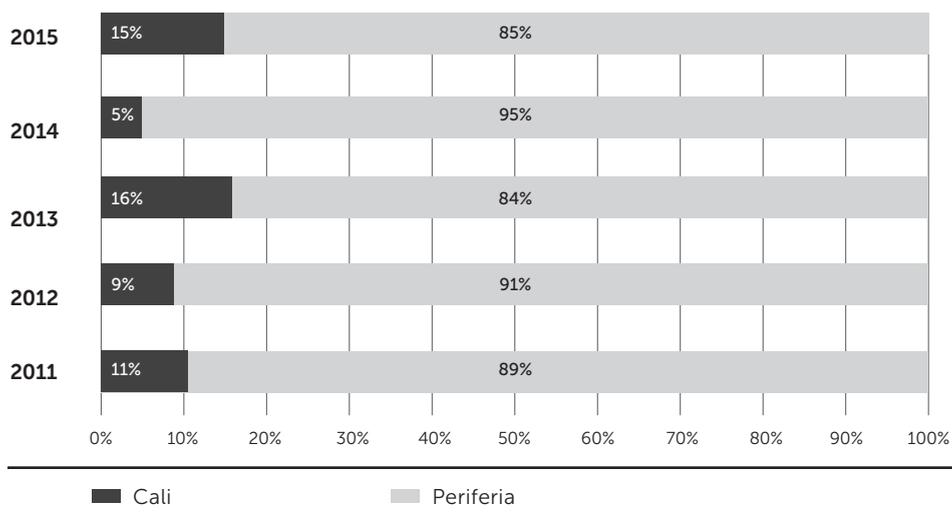
Localización de viviendas vendidas entre 2011 y 2015



Fuente: Universidad de San Buenaventura Cali: *Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región.*

## Gráfica 01

Número de viviendas vendidas al estrato dos (2) de Cali en el periodo 2011-2014



Fuente: Universidad de San Buenaventura Cali. *Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región.*

por las diferentes secretarías de gobierno municipal según su responsabilidad, función y gestión del planeamiento de política pública para resolver los faltantes en equipamientos sociales, infraestructura de servicios públicos, conectividad y transporte entre otros.

## Región ampliada y reforma administrativa

Las reformas a la estructura administrativa pública deben considerar las funciones más allá de la responsabilidad local y considerar la consolidación de dependencias con visión del planeamiento regional. Esta hipótesis se sustenta

en la consideración de la ciudad de Cali como ciudad región ampliada, centro principal de un entorno regional que gravita en función de la misma en términos de empleo, servicios especializados de salud, educación, innovación, y mercados de comercio y servicios. Así mismo, la ciudad desborda sus necesidades urbanísticas hacia la periferia de los municipios localizando viviendas para los caleños, y empresas con principal demanda laboral para los estos en territorios no preparados y por fuera del planeamiento local tanto de la ciudad de Cali como del municipio receptor.

Los problemas de la ciudad ampliada como el suministro del agua, el cuidado de los ecosistemas estratégicos, la congestión, entre otros, deben ser resueltos con políticas, estrategias y proyectos de carácter regional. Si bien es cierto que los lineamientos de la reforma administrativa que realizó recientemente la actual administración municipal (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2016), bajo el liderazgo de Mauricio Armitage, apuntan a una modernización para mejorar su capacidad administrativa y el uso eficiente de los recursos también es necesario considerar que la función de las nuevas entidades, dependencias y organismos creados y las reestructuradas deben cumplir la función pública con visión regional. Se requiere considerar las diversas posibilidades de asociación no solo de políticas y estrategias sino también de presupuestos, programas y gestión del financiamiento para acometer proyectos conjuntos.

La suficiencia y oportunidad de una desconcentración administrativa pensada en constituir sedes u oficinas únicamente en el territorio del municipio de Santiago de Cali, diferentes a la sede principal con el propósito de acercar la administración a las personas, significa desconocer otros habitantes ligados diariamente a la ciudad en sus necesidades, pero residentes por fuera de los límites políticos administrativos, también significa desconocer el nuevo desarrollo urbano inmerso en una serie de relaciones intermunicipales necesarias para competir dentro del modelo globalizado, como lo hemos señalado en este capítulo.

El nuevo marco de ordenamiento territorial regional, estipulado por la Ley 1454 de 2011, permite integrar la función pública con una visión regional. Es la oportunidad de concertar problemas, como la prestación del servicio público del agua potable, la dotación de equipamientos sociales regionales, infraestructura de movilidad e inclusive la concertación de una política de vivienda con carácter regional, con otros municipios a nivel departamental o interdepartamental. La Ley Orgánica viabiliza procedimientos de cooperación

entre municipios fronterizos para que puedan adelantar programas de desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos, preservación del medio ambiente y desarrollo productivo y social con entidades territoriales limítrofes. Asimismo, están definidos esquemas asociativos entre varios entes territoriales para producir economías de escala y alianzas competitivas.

Finalmente, la administración municipal está en mora de constituir una unidad técnica en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal especializada en la problemática de Cali ciudad región ampliada, la cual además de constituir un centro privilegiado de referencia técnico sustentado en estudios y bases de datos sobre la región y Cali, debe prestarle apoyo a la administración municipal central y por supuesto al conjunto de las demás secretarías públicas en las negociaciones y acuerdos institucionales con el conjunto de municipios que conforman la región ampliada.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto extraordinario No 411.0.20.05.16 de 2016.
- Barco, C. (Dir.). (2014). *Misión Sistema de Ciudades: Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>
- Boisier, S. (Julio-Diciembre de 2006). Algunas Reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios Sociales*.
- Carmona, C., Supelano, D., & Osejo, I. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. DNP.
- Galeano, J. et al. (2016). *Patrones de Ocupación del Territorio y Modelos de Ordenamiento en la Construcción de Región*. Cali: Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño. Universidad de San Buenaventura Cali.

- Galeano, J. (2012). Un Marco Conceptual para el Análisis de los Patrones de Desarrollo Espacial en los Entornos Metropolitanos. En Roa Rojas, M. M., *Precisiones sobre la Arquitectura y el Territorio. 3 miradas de análisis* (pp. 63-92). Cali: Universidad de San Buenaventura Cali.
- Glaeser, E. L. (2003). The New Economics of Urban and Regional Growth. En G. Clark, M. Feldman, & M. Gertler, *The Oxford Handbook of Economic Geography* (pp. 83-98). Oxford UK: Oxford University Press.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A. (Enero - junio 2009). El Crecimiento Urbano en Europa: Conceptos, Tendencias y Marco comparativo para el Área Metropolitana de Santiago de Chile, *Estudios Geográficos LXX* (266), 181-203.
- Ley de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital, Ley 388 (18 de Julio de 1997).
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (Ley 1454 de 2011).
- Falla, M., Galeano, J. y Roa, M. (2012). *Precisiones sobre la Arquitectura y el Territorio, tres miradas de analisis*. Santiago de Cali: Bonaventuriana.
- Ministerio de Vivienda. (2016). *Minvivienda.gov.co*. Recuperado de [Minvivienda.gov.co](http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-rural): <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-rural>
- Ocampo, J. A. (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo* (Vol. Tomo I). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Richarsond, W. H. (1975). *Economía del Urbanismo*. Madrid: Alianza editorial.
- Urrea, F. (2010). Patrones sociodemográficos de la región sur del Valle y norte del Cauca a través de la dimensión étnica-racial. En L. C. Castillo, A. Guzmán, J. Hernández, M. Luna y F. Urrea (Eds.), *Etnicidad, Acción Colectiva y Resistencia: El norte del Cauca y sur del Valle a comienzos del siglo XXI* (pp. 26-123). Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Urrea, F. (2012). Transformaciones sociodemográficas y grupos socio- raciales en Cali a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI. En G. L. Cano, *Historia de Cali, siglo XX* (Vol. I, pp. 145-194). Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.



**09**  

---

# Prospectiva ambiental de la reforma administrativa de Cali

---

**Armando Palau Aldana**  
Fundación Biodiversidad

*«Cuando difieres de mí hermano mío,  
lejos de lesionarme, me enriqueces».*  
Antoine de Saint-Exupery

La Alcaldía de Cali emprendió la reforma a la estructura de la administración central y sus funciones, mediante la consecución de facultades autónomas otorgadas por el Concejo Municipal y expidió, a la postre, el Decreto Municipal 516 del 28 de septiembre de 2016.

Esta nueva estructura, pasa de dieciséis (16) dependencias establecidas en la reforma del año 2000 (3 departamentos, 2 direcciones, 9 secretarías y 2 empresas municipales), a cuarenta y dos (42) en el 2016 (9 departamentos administrativos, 15 secretarías de despacho, 4 unidades administrativas especiales, y 14 entidades descentralizadas). El Decreto 516 de 2016 estableció como Consejos Superiores de la Administración Municipal: a) Gobierno; b) Política fiscal municipal; c) Política social; y d) Desarrollo administrativo. Este componente nos permite iniciar una prospectiva<sup>1</sup> desde el ámbito ambiental a la actual estructuración del municipio de Cali como ente territorial.

En primer término, se evidencia la ausencia de un consejo superior de la administración de orden ambiental, negando de plano a la sociedad civil<sup>2</sup> el derecho colectivo a participar en la toma de decisiones que puedan afectar el goce de un ambiente sano,<sup>3</sup> toda vez que le otorga invisibilidad a una dinámica esencial para la vida de la ciudad. Bogotá tiene el Consejo Consultivo de Ambiente (2011), creado con representación de organismos o entidades estatales

---

1. La prospectiva aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. En breve, requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución (Biblioguías - Bibliotecas CEPAL).

2. El entretrejo de las relaciones sociales que los individuos establecen entre sí en el seno de grupos o comunidades que no deben su existencia ni a la mediación ni al acta institucional del Estado (Gorz, s.f.).

3. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Constitución Política, Art. 79).

y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico, así como Medellín cuenta con el Consejo Ambiental de Medellín (2012), donde participan e interactúan la administración municipal y las entidades descentralizadas, las organizaciones ambientales, el sector académico, las JAL, las Mesas Ambientales y el Consejo Territorial de Planeación.

La nueva estructura de Cali aborda el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, integrado por el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA), con dos (2) subdirecciones de gestión: a) Calidad Ambiental y b) Integral de Ecosistemas y Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA). Aunque se determinó como función del DAGMA la promoción de la participación social e institucional en actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible y manejo de los recursos naturales, teniendo como marco el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) y, como parte de este, el Sistema de Gestión Ambiental Comunitario (SIGAC), estos sistemas no aparecen estructurados dentro del esquema general estructural del municipio de Cali, como si fuera una rueda suelta o una simple referencia en el acto administrativo.

Podríamos afirmar que hay un retroceso en la reforma, pues la estructura administrativa del año 2000, que contenía una referencia expresa del Sistema de Gestión Ambiental,<sup>4</sup> propuso la misión del SIGAM y determinó los componentes del mismo y sus subsistemas (1. Poblacional, 2. Aire y ruido; 3 Recursos hídricos; 4. Desechos sólidos; 5. Cuencas hidrográficas; 6. Suelo y subsuelo; 7. Espacio público y paisaje; 8. Flora y fauna).

La Administración municipal de Cali invirtió una gran suma de dinero en el montaje del SIGAM, con recursos del Programa de las Naciones Unidas

---

4. Acuerdo Municipal de Cali 70 de 2000: *Artículo 180*: Definición del Sistema. El Sistema de Gestión Ambiental Municipal se define como un conjunto ordenado de componentes y subsistemas inter-relacionados e interactuantes, que tienen por finalidad el logro de la misión del mismo. *Artículo 181*: Visión del Sistema. El Sistema de Gestión Ambiental es un sistema autónomo, eficiente y efectivo, que funcionalmente opera en forma desconcentrada de la administración municipal, articulando y coordinando la participación de organizaciones y comunidades para preservar el medio ambiente del municipio de Santiago de Cali, mediante la creación, en sus áreas urbana, suburbana y rural, de una cultura para la conservación, protección y uso sustentable de los recursos naturales.

para el Desarrollo, PNUD), cuyas orientaciones fueron consignadas en grandes volúmenes de consultoría que se pierde con el polvo de los anaqueles del DAGMA que, dicho sea de paso, no ofrece por medio virtual un catálogo de contenidos del Centro de Documentación, posiblemente con el propósito de no evidenciar los contenidos y calidad de las ingentes consultorías contratadas con recursos de la sobretasa ambiental que recauda la municipalidad y consigna a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, autoridad ambiental que traslada mediante convenios de asociación a la Alcaldía de Cali. Esta ha sido una fuente de corrupción mediante la cual se contrata un grueso número de personal por prestación de servicios, constituyéndose en la dependencia municipal con mayor número porcentual de contratistas externos, engrosando la nómina paralela. Sin embargo, nunca funcionó el SIGAM, no hubo voluntad política para ello, en detrimento de una propuesta organizacional necesaria e indispensable para ordenar la actuación municipal en torno a la gestión ambiental territorial.<sup>5</sup>

Retomando la necesidad de fortalecer en forma real la participación de la sociedad civil en el sector ambiental de Cali, puede la Alcaldía dar aplicación a la facultad que le otorga el Código Departamental de Policía del Valle del Cauca,<sup>6</sup> para la creación del Comité Ecológico y de Protección Forestal, dándole participación a las organizaciones ambientalistas y ambientales, a las Juntas de Acción Comunal y a las Administradoras Locales, al Consejo Ambiental, al Comité Interinstitucional de Educación Ambiental, Consejo Municipal de

---

5. El SIGAM, como Sistema Organizacional, pretende definir en cada municipio de acuerdo a sus características sociales, económicas y ambientales, a su capacidad de gestión ambiental actual y a sus necesidades específicas de gestión acordes a sus potencialidades y problemática ambiental, una organización administrativa que le permita asumir las funciones y responsabilidades que le corresponden legalmente. Con el objeto de fomentar la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental municipal, es indispensable tanto la voluntad política de la administración municipal para convocar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de GAM, como la voluntad social de participar en ellos, ésta se logra con confianza y credibilidad en sus gobernantes (Min. Medio Ambiente *et al.*, 2002).

6. Ordenanza Departamental No. 145A de enero 9 de 2002. *Artículo 82*: Comité ecológico y de protección forestal. En cada municipio el Alcalde organizará un Comité Ecológico y de Protección forestal, cuyo fin principal será la protección de los recursos naturales, fauna, flora y medio ambiente en su jurisdicción, además de constituirse en el apoyo de toda política nacional o departamental sobre reforestación y cuidado de Cuencas Hidrográficas.

Desarrollo Rural, al Consejo Municipal de Planeación, a las universidades, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, entre otros.

Este Comité Ecológico como instancia consultiva, podría ser convocado por lo menos tres (3) veces al año para hacer seguimiento al Plan de Acción Ambiental Municipal, para conceptuar sobre la vigencia o necesidad de actualización de las agendas ambientales de las comunas, sobre el censo arbóreo y de fauna, en fin para realizar un proceso participativo,<sup>7</sup> que honre la constitucional democracia participativa como uno de los fines del Estado, consagrada en los Artículos 2 y 3 de la Carta Fundamental.

La reforma administrativa del 2016 estuvo direccionada a aumentar el nivel directivo o ejecutivo de la Alcaldía, evidenciada en la creación de cuatro (4) secretarías y ciento veinte (120) subsecretarías, sin resolver la problemática causada por la nómina paralela que asciende a 2000 contratistas temporales de los cuales la mitad son necesarios para que no se genere la inmovilidad de la administración municipal. Infortunadamente, la deuda con los bancos locales genera una presión de dichos establecimientos bancarios, para que no se pierda la capacidad de endeudamiento con el incremento del pasivo pensional y sus implicaciones de prelación legal de estos réditos laborales, razón por la cual no se estabiliza la planta de personal de apoyo y operatividad en el terreno, quedando al vaivén de la politiquería local.

Ante esta realidad, se hace indispensable que se fortalezca el SIGAM,<sup>8</sup> como una instancia que convoque a las secretarías y departamentos administrativos,

---

7. Desde el punto de vista de la planeación, ejecución, seguimiento y control, como desarrollo del proceso de gestión ambiental en el municipio, los problemas más frecuentes están relacionados con ausencia de planeación y definición de prioridades, falta de continuidad en los programas y proyectos, predominio de acciones correctivas sobre las preventivas, adopción de instrumentos ineficaces o ausencia de soporte social para apoyar las iniciativas, escasez o ausencia de instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados o traslapo de funciones entre entidades del mismo sector pero de distinta jerarquía (Min. Medio Ambiente *et al.*, 2002).

8. El proyecto SIGAM, el cual tiene como objetivo principal la realización de un «Proceso de análisis, conceptualización y propuesta técnica para desarrollar un Modelo que guíe la Gestión Ambiental Municipal», se plantea como una propuesta de Sistema Organizacional: «ordenar la actuación municipal en torno a la gestión ambiental territorial». Esto implica reconocer y poner en orden con un enfoque sistémico todos los elementos relacionados

bajo la coordinación operativa del DAGMA, que opere por lo menos una vez cada dos (2) meses en una especie de consejo de gobierno, que es la única instancia institucional que funciona en forma permanente en la Alcaldía.<sup>9</sup>

La articulación de toda la estructura municipal permite cubrir aspectos de planeación, atención y prevención de desastres, salud pública, educación ambiental, turismo ecológico y otros aspectos para garantizar una eficiente gestión ambiental municipal, formulada bajo la perspectiva de un proceso participativo dinámico, que no requiera más consultorías con las que se esquilma el erario, sino que dinamice una Investigación Acción Participación,<sup>10</sup> en que por intermedio del Comité Ecológico se consulte a los actores sociales, se recopile y clasifique la información entregada por ellos consultando nuevamente dicha labor y genere un empoderamiento comunitario de la gestión ambiental.<sup>11</sup>

---

con el proceso de gestión ambiental; por lo tanto incluye la identificación, evaluación y organización de diversos componentes y aspectos, que al ser lo suficientemente versátil para aplicarse en las diferentes tipologías municipales, podrá constituirse en un Modelo (Min. Medio Ambiente et al. 2008).

9. La estructura administrativa deberá facilitar la comunicación horizontal y vertical entre sus dependencias y la de éstas con la ciudadanía. El Sistema ha previsto como instancia de coordinación interna para el tema ambiental a la Secretaría de Medio Ambiente o la que haga sus veces. Al Alcalde le corresponde iniciar y mantener las relaciones con entidades y actores externos, se sugiere la conformación de un espacio de coordinación ambiental municipal (Min. Medio Ambiente et al., 2002).

10. Estas jornadas ambientales populares, pueden ser dinamizadas por las organizaciones sociales ambientalistas, jugando un rol importante con la labor de sus profesionales y su conocimiento, no con el propósito de direccionar sino con la intención de facilitar la construcción del discurso ambiental, a través de una herramienta de gran importancia: la Investigación Acción Participación (IAP), ya citada que el maestro Orlando Fals-Borda promocionó desde mediados de los ochenta, en la cual no se pretende construir teorías como el énfasis de la investigación, sino hacer la interpretación de los fenómenos sociales con la clara intención de actuar sobre ellos, a partir del reconocimiento de situaciones educativas anómalas, para intentar transformarlas; por lo tanto, es una metodología alternativa en la investigación social, que ha logrado resultados de relevancia e impactos notables en procesos comunitarios de carácter puntual en sectores urbanos y rurales (Palau Aldana, 2016).

11. La magnitud y complejidad de las dinámicas y procesos ambientales, vistos sus efectos más negativos y a veces irreversibles sobre la calidad de vida de la población y sobre la posibilidad de lograr un desarrollo económico sostenible, relacionados con la pérdida o disminución de la oferta natural, las transformaciones del entorno rural y la urbanización, obligan a revisar las prácticas y formas más corrientes de adelantar la Gestión Ambiental Municipal (GAM) en una perspectiva más coordinada, estratégica y permanente de lo que ha

La estructuración del Departamento de Gestión del Medio Ambiente de Cali no reconoce los aspectos temáticos que mencionamos del Código de los Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), que podrían agruparse para una menor dispersión, a saber, así: 1. Poblacional, 2. Aire y ruido; 3 Recursos hídricos y Cuencas hidrográficas; 4. Flora y fauna; 5 Residuos sólidos; 5. Suelo y subsuelo; 6. Espacio público y paisaje, funcionando como grupos temáticos de las Subdirecciones de Gestión y Calidad Ambiental y de la Integral de Ecosistemas y Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA). Estimo que constituye un error haber desligado la UMATA de la Secretaría de Desarrollo Territorial, porque el DAGMA tiene su razón de ser no en la voluntad de la administración o en el concejo municipal, sino por disposición de la Ley 99 de 1993.<sup>12</sup> Pretender extender la jurisdicción y competencia de la autoridad ambiental municipal es sencillamente algo sin justificación, que desconoce un proceso con empoderamiento y que cuenta con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

---

sido hasta el presente, en particular en aquellas áreas donde, siendo mayores y más complejos los problemas, se presentan serias debilidades conceptuales, técnicas y operativas que inhiben y a menudo obstaculizan una práctica exitosa, coordinada y eficaz, acorde con la problemática que enfrentan (Min. Medio Ambiente et al., 2002).

12. *Artículo 66*: Competencia de Grandes Centros Urbanos. Modificado por el art. 13, Decreto Nacional 141 de 2011, Modificado por el art. 214, Ley 1450 de 2011. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación (ver: Artículo 24 y ss Ley 388 de 1997 Institución de Concertación y Consulta). Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

En este sentido, incluso, haber persistido en seguirle denominando Departamento Administrativo cuando debió pasar a ser una secretaría (como en Bogotá y Medellín), tampoco encuentra justificación técnica valedera. Se trata de persistir en la errada noción jurídica que predica que su categoría hace aplicable la norma en la que cual establece que contra las decisiones que tome los directores de estos organismos no cabe recurso de apelación, cercenando la vía gubernativa y, por tanto, la doble instancia. Lo hemos dicho en reiterados alegatos jurídicos ante el DAGMA, que este precepto del segundo inciso del Artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo<sup>13</sup> se refiere a departamentos del orden nacional como el Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o el de la Función Pública. Además, no tiene sentido que un departamento que no tiene personería jurídica<sup>14</sup> pretenda negar el principio de contradicción que es rector de la administración pública. Además, el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 le atribuyó al municipio de Cali dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano; no autorizó la creación de un ente autónomo distinto al territorial.

Otro de los deficientes roles de la reforma administrativa en materia ambiental, es la atribución de la formulación del Plan de Gestión Ambiental del Municipio al DAGMA, en coordinación con las demás autoridades ambientales, lo cual redundante en la negación de la participación democrática del pueblo soberano de donde emerge el poder público, pues solo desde la base comunitaria se puede formular este PGAM. Lo demás resulta un canto a la bandera. Las

---

13. No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

14. Decreto 516 de 2016. *Artículo 10*: Naturaleza Jurídica y el consiguiente régimen jurídico. Los organismos de la Administración Central tendrán por naturaleza jurídica la tipología de Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidades Administrativas Especiales, sin personería jurídica. El régimen jurídico que les aplica a los organismos antes indicados es el mismo que en materia de contratación administración del personal y control disciplinario, y en general, en las diversas materias rige para el Municipio de Santiago de Cali. *Artículo 12*: Patrimonio. Los organismos del sector central de la Administración Municipal no tendrán patrimonio propio. *Artículo 13*: Personería Jurídica. Los organismos del sector central carecen de personería jurídica, todos ellos hacen parte de la persona jurídica de derecho público, del orden territorial, denominada municipio de Santiago de Cali.

normativas que se construyen con los depositarios de las mismas y que son las llamadas a prosperar no es nada nuevo; desde los tiempos de Rousseau, se habla de un «Contrato Social».<sup>15</sup>

El Plan de Gestión Ambiental de Cali es el alma y nervio de la gestión del medio ambiente y sus recursos naturales, para que tenga enfoque estratégico, proactivo, integral y participativo,<sup>16</sup> no puede seguir estando su formulación en manos de los consultores que construyen documentos de política desde los escritorios o desde sus portátiles procesadores de palabras.<sup>17</sup>

---

15. En fin, dándose cada cual a todos, no se da a nadie en particular; y como no hay socio alguno sobre quien no se adquiera el mismo derecho que uno le cede sobre sí, se gana en este cambio el equivalente de todo lo que uno pierde, y una fuerza mayor para conservar lo que uno tiene. <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx>.

16. La primera condición necesaria para adelantar una GAM exitosa es la de contar con un enfoque adecuado. Este consiste en la forma de identificar y comprender tanto las potencialidades y oferta ambiental del municipio como su problemática local, a fin de aplicar un adecuado manejo y solución. El enfoque es estratégico cuando la gestión ambiental está asociada a un proyecto de futuro y las acciones y prioridades que se adopten y ejecuten están asociadas a la construcción de dicho proyecto o a hacerlo viable en un plazo determinado. Este enfoque exige definir metas y horizontes y poner en evidencia la relación entre las acciones y los objetivos previstos de tal forma que las primeras sean consecuencia de los segundos. El enfoque es proactivo cuando se orienta a realizar acciones y proyectos, en su mayoría dirigidos a promover el desarrollo de las potencialidades y recursos locales antes que al sólo ejercicio del control normativo. El enfoque de la GAM es integral cuando éste parte de reflexionar sobre la globalidad tanto de la oferta natural como de su problemática ambiental local, identificando con plena claridad sus causas y consecuencias, previas, presentes, futuras y remotas, permitiendo así establecer con claridad las relaciones que vinculan una con otra y estableciendo además sus potencialidades y oportunidades con criterio realista y objetivo, reflexiones que se adelantan en grupos de trabajo interdisciplinario e intersectorial y donde participan distintos grupos de interés. Finalmente, el enfoque de la GAM es participativo, lo que quiere decir que la responsabilidad es de todos y no sólo de una dependencia del municipio (Min. Medio Ambiente et al., 2002).

17. Enfatiza que el combate solidario contra la pobreza, particularmente la extrema, exige cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Asimismo, señalan que los esfuerzos por vincular mejoramiento ambiental y desarrollo deben reconocer responsabilidades locales y globales y tomar en cuenta la estrecha interrelación entre pobreza y deterioro ambiental. Estos esfuerzos serán exitosos en la medida en que sean el resultado, entre otros factores, del acceso a condiciones de vida dignas, niveles adecuados de organización social, representación política y participación real de la población en la definición de su propio desarrollo (CEPAL, 1991).

La Administración municipal tiene una rezagada visión del territorio, no solo porque no interpreta la moderna visión de distrito que tramita por el Congreso de la República, transformado las 22 comunas en 3 o 5 localidades, sino porque además no invoca la necesidad de la ciudad región, noción que debe construir y concertar con los municipios circunvecinos, toda vez que cuenta con elementos naturales como el río Cauca y su valle geográfico o la Cordillera Occidental, sino porque además los municipios se nutren mutuamente con sus industria, sus centros de educación superior o como ciudades dormitorio.<sup>18</sup>

Una de las mayores dificultades de la formulación de planes gubernamentales como el de desarrollo o el de ordenamiento territorial es la especulación en el diagnóstico preliminar y, consecuentemente, el establecimiento de indicadores para el seguimiento de programas y proyectos. No se determinan metas claras y, por ende, no se puede verificar el avance o retroceso de los planes. Por supuesto que ello no es gratuito, es precisamente una de las formas de desdibujar el voto programático; se asumen compromisos vagos con verbos o inflexiones verbales imprecisas. Esto nos impone el reto de hacer consensos para la formulación del

---

18. Por lo tanto, para asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades colombianas, éstas deben de manera prioritaria, establecer una nueva forma de relación con las regiones circundantes de las cuales depende su metabolismo. Para esto es necesario adoptar un esquema de gestión descentralizado y democrático del desarrollo urbano que permita un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables en el contexto regional, teniendo como referente su disponibilidad y renovabilidad, así como las condiciones de agotabilidad y demanda a las que son sometidos. En este orden de ideas, la gestión de las «ciudades sostenibles» requiere la acción planificada, coordinada, concurrente y subsidiaria de las autoridades ambientales, sectoriales y territoriales que tienen relación con el centro urbano, para que cada una, dentro de su ámbito de acción, pueda garantizar su planificación armónica e integral, con miras a asegurar la adecuada interacción del centro urbano con la región que lo alberga y de la región con el centro urbano que la utiliza como soporte de su supervivencia y sostenibilidad (Min. Medio Ambiente *et al.*, 2008).

Plan de Acción Ambiental de Cali,<sup>19</sup> con el concurso preliminar de la sociedad civil, para que esta sea la «Sucursal del Cielo».<sup>20</sup>

## Referencias bibliográficas

Biblioguías - Bibliotecas CEPAL (s.f.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Colombia (1991). *Constitución Política*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (1991). *Informe de la reunión regional para América Latina y El Caribe preparatoria de la conferencia de Las naciones unidas sobre el medio Ambiente y el desarrollo*. México, D.F., 4 a 17 de marzo de 1991.

Gorz, A.(s.f.). *Ecología y libertad*. Cali: Ediciones Barbaroja.

Max-Neef, M. A. (1994). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria Editorial.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008). *Política de Gestión ambiental Urbana*. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

---

19. Hay quienes ven la posibilidad de que, al enmendar ciertos errores, es posible revitalizar esquemas que resultaron atractivos en el pasado. Otros, como es el caso de los autores de este documento, ven un inmenso espacio abierto para diseñar alternativas radicalmente distintas. La segunda posición se sustenta no sólo en la percepción de una experiencia histórica agotada, sino en algunos errores graves que podrían cometerse al aplicar soluciones convencionales para escapar de la crisis. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (Max-Neef, 1994).

20. El plan de acción de la Política de Gestión Ambiental Urbana está conformado por objetivos, metas, actividades y entidades responsables. De esta forma, cada objetivo específico se desarrolla mediante el cumplimiento de metas específicas, con un horizonte de cumplimiento de largo plazo (año 2020). A su vez, las metas serán alcanzadas a través de la ejecución de un conjunto de actividades que deben ser realizadas de forma coordinada, por las entidades responsables y de apoyo identificadas, iniciando en el corto plazo (Min. Medio Ambiente et al., 2008).

Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General Ambiental Sectorial, Grupo de Gestión Urbana y Salud (2002). *Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGA*.

Palau Aldana, A. (2016). *Reflexiones en política y medio ambiente*. Talleres gráficos Fernando Cabezas H.

# **10**

## **Una oportunidad para consolidar un equipo interinstitucional por el desarrollo de Cali y el Valle del Cauca**

---

**Juan Esteban Ángel Borrero**  
Secretaría de Deporte, Alcaldía de Cali

El desarrollo integral de las regiones se puede lograr a partir de la articulación de acciones que propicien el desarrollo social, económico y empresarial. El Comité Intergremial y Empresarial del Valle está convencido de que la unificación de esfuerzos desde lo público y lo privado puede contribuir al desarrollo del Valle del Cauca, al bienestar de sus ciudadanos y al fortalecimiento de sus instituciones. En este sentido, la reforma administrativa de la Alcaldía de Cali constituye un avance significativo en la consolidación de esfuerzos coordinados que permitan atender necesidades de la ciudadanía y el empresariado de manera más eficiente, más oportuna y, quizá, con mayor incidencia en el desarrollo integral de la región. A continuación se explica por qué para el Comité una pertinente implementación de la reforma administrativa de la Alcaldía es fundamental y esta debe apuntar a que la Administración municipal sea capaz de afrontar los cambios del entorno, específicamente, los cambios sociales, económicos, científicos y tecnológicos, teniendo como premisa fundamental el proceso de planificación; ya que con este no se actúa de forma instintiva, sino que es pensada y analizada racionalmente.

## **Marco conceptual**

Para empezar hay que señalar que los estudios sobre temas de reformas administrativas locales son escasos para el contexto latinoamericano y lo que se puede encontrar se concentra en países industrializados y carece de evidencia robusta sobre la relación entre dichas reformas y los diferentes objetivos que persiguen (Carlson y Payne, 2002; Dussauge, 2009). No obstante, cabe resaltar que diversos estudios a nivel de Estados, mencionan tanto a la calidad de sus empleados como a su estructura para describir su capacidad o su desempeño (Rauch y Evans, 2000; Keefer, 2007). De acuerdo con la literatura, existen reformas parciales o integrales. En este caso, se trata de una reforma integral que hace cambios en la estructura para atender de manera más asertiva las necesidades de la ciudadanía. Así, entonces, se espera que ello implique un mejor desempeño organizacional como lo muestran Rauch y Evans (2000) para el caso de países en desarrollo. Adicionalmente, como lo menciona Piedrahita (2016), esta reforma puede ser una oportunidad para reducir la politización de la burocracia municipal y aumentar su profesionalización.

Por otro lado, asumiendo el rol activo que toma la administración local sobre el desarrollo regional, la reforma puede potenciar su capacidad de gestión al modificar la estructura, los procesos y los recursos para alcanzar sus objetivos (Tecco, 1997). Este mismo autor señala a las administraciones locales como facilitadores de oportunidades y articuladoras de actores y sectores en pro del desarrollo, dejando atrás su papel de distribuidores de recursos públicos.

Por tanto, y de acuerdo con Chamorro (2001), el establecer una estructura moderna y ajustada a las necesidades sentidas de la ciudadanía permite dar respuestas más asertivas y oportunas. También propicia la consolidación de un conjunto de servicios complementarios que generan condiciones favorables para los empresarios y puede vincular de mejor manera a la ciudad en el mercado mundial, a partir de avances en productividad, aumentos en el recaudo, en los ingresos y en los niveles de empleo.

Así, entonces, el autor expone que la creación de entidades al interior de la administración local que permitan articular los componentes y los agentes es clave para estimular el desarrollo, a partir de una interlocución entre el gobierno local y todos los actores privados (empresarios, academia, ciudadanos, etc.). En particular, la creación de Secretarías o Departamentos Administrativos para el fomento y el desarrollo que pueden mejorar sustancialmente la competitividad de una ciudad o una región.

## **La reforma administrativa y la visión empresarial**

Una iniciativa enmarcada en los principios de eficiencia, servicio a la ciudadanía, transparencia y mejor toma de decisiones, con objetivos ambiciosos en temas de movilidad, seguridad, ingresos, avances tecnológicos, presencia en territorio, gestión social y eficiencia administrativa. No ha sido un anhelo solo de los ciudadanos —quienes no lo manifiestan—, sino también de los empresarios. Por casi dos décadas, la estructura administrativa de la ciudad respondía a restricciones fiscales y no a las necesidades de la ciudadanía o a los retos del desarrollo local. Muchas demandas ciudadanas carecían de interlocutor en la administración municipal como el tema de la seguridad o la movilidad, y muchas oportunidades de crecimiento se han disuelto en el tiempo ante la ausencia de un par del gobierno local con el cual articular proyectos productivos.

Es por esto que, independientemente del sector productivo, teniendo en cuenta la diversidad sectorial con la que cuenta el Valle del Cauca, la necesidad de una Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo como puentes de comunicación con el gobierno local ha sido muy sentida. Adicionalmente, la reorientación o creación de otras Secretarías y Departamentos Administrativos para trabajar los temas de Seguridad y Justicia, Movilidad, Tecnología, Contratación pública y Desarrollo Institucional, propician condiciones aún más favorables para los negocios y el empresariado.

La percepción que permite el hecho de tener una mayor eficiencia administrativa, mayor seguridad urbana y jurídica, mejores prácticas de contratación con transparencia y la modernización tecnológica del gobierno local genera expectativas positivas para todos los actores que conviven en la ciudad y en la región.

Por lo tanto, el Comité Intergremial y Empresarial del Valle propone una visión estratégica para la ciudad entorno a su competitividad considerando como fundamentales 4 aspectos: (1) el desarrollo de un modelo de gestión de gobierno que sea efectivo, eficaz, eficiente, transparente y con solidez financiera; (2) el fortalecimiento del liderazgo y la capacidad institucional de la ciudad; (3) la consolidación de un proyecto de Desarrollo Económico local que garantice desarrollo productivo, oportunidades y empleo de calidad; y (4) trabajar por el logro de un desarrollo humano incluyente y sostenible, además que se espera contar con los canales de comunicación con el gobierno local. De esta manera, articular, en compañía del empresariado de Cali y el Valle, los proyectos que van potenciar aún más el desarrollo social y económico de la región.

## **Conclusión y recomendaciones**

---

Cabe resaltar que la reforma permite avanzar en la consolidación de una estructura administrativa que exija la articulación y optimización de acciones que agreguen valor y desarrollo para la región desde los procesos interiorizados, sin quedar a merced de liderazgos heroicos para el impulso de una agenda de desarrollo regional. Además, la evidencia existente y los objetivos y principios planteados por la reforma, reafirman la urgencia de su aplicación.

El Comité Intergremial y Empresarial del Valle del Cauca nuevamente destaca la implementación de la reforma administrativa y declara su intención de trabajar en equipo con la administración local, para establecer canales sistemáticos de comunicación con los empresarios. Adicionalmente, espera que la fase de transición hacia la nueva estructura sea lo más oportuna posible y se desarrolle con agilidad teniendo en cuenta que el desarrollo no da espera y que existen varios proyectos sociales por consolidar con cierto carácter de urgencia.

Por otro lado, se sugiere la creación de una mesa de trabajo interinstitucional o Consejo de Desarrollo Económico para asuntos económicos que establezca encuentros sistemáticamente para discutir la agenda de desarrollo integral de la ciudad-región, consolidar propuestas y resolver conflictos operacionales entre actores. En ese sentido, y en lo concerniente a la generación de oportunidades e ingresos, si bien la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico juega un papel fundamental en la promoción y el fortalecimiento empresarial y productivo. Este puede potenciarse aún más si se logra articular su planificación y operatividad con otras dependencias, agremiaciones e instituciones académicas, que conformen el Consejo de Desarrollo Económico de Cali. Además, la articulación con el sector privado necesariamente promueve una perspectiva global que permite aprovechar y potenciar las cadenas de valor presentes, que permiten, además, asumir el primer reto de la Secretaría de formular la Estrategia de Desarrollo Productivo y Empleo de la Ciudad.

También se recomienda que dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico se establezca una oficina que consolide un acervo de datos e información relevante para empresarios y emprendedores. Esta debe permitir a estos actores –a partir de una base informada sobre contexto socioeconómico, demográfico, de mercado y demás temas relevantes– tomar decisiones de negocio y medición de las políticas públicas.

En conclusión, para el Comité Intergremial y Empresarial del Valle destacar que con la reforma se lograron avances importantes en el fortalecimiento institucional pero es fundamental generar esos espacios de articulación como el Consejo de Desarrollo Económico donde se aporte y compagine con la realidad el desarrollo de la política pública en materia económica y medir su impacto. Además, implementar sistemas de información que permita consolidar datos en materia de desarrollo económico de la ciudad.

## Referencias bibliográficas

---

- Carlson, I., & Payne, J. M. (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. *Inter-American Development Bank*.
- Chamorro, E. T. (2001). Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 6(15).
- Dussauge, M. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y política pública*, 18(2), 439-495.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804-821.
- Pedrahita, E. (2016). Los dueños del Ambiente. *El País*. Cali
- Rauch, J. E. & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. En D. García Delgado (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local* (pp. 107-124). Buenos Aires: FLACSO.

# **11**

## **La educación en la reforma administrativa de Cali**

---

**Esteban Piedrahita**

Cámara de Comercio de Cali

Gracias al ejercicio propuesto por la Alianza de Universidades con relación al acompañamiento a la Administración municipal de Santiago de Cali, que ofreció diferentes análisis y visiones en el trámite de una reforma administrativa, la Cámara de Comercio de Cali participó decididamente facilitando el accionar de la alianza y también asistiendo a los comités técnicos que se programaron.

De este modo, se tuvo oportunidad de conocer la estructura actual de cada Secretaría y las propuestas que desde las mismas se hicieron para suprimir funciones, fusionar otras y, en algunos casos, trasladar funciones a otras nacientes.

Este artículo –se podría pensar– pudo haber estado focalizado en el tema de competitividad empresarial, pero dejaremos que sean otros actores, como el Comité Intergremial de Cali, quienes se pronuncien al respecto en esta oportunidad.

Uno de los productos del trabajo desarrollado por la Alianza de Universidades incluyó un capítulo de conclusiones, recomendaciones y mínimos básicos de la reforma. De este aspecto, destaco que, en las primeras aproximaciones a la estructura, se llamaba la atención, entre otras cosas, sobre la conveniencia de juntar Desarrollo Económico con Turismo, de contemplar una subsecretaría aparte para etnias, separar recreación de deportes y, también, se recomendaba que las secretarías de salud y educación presentaban unas estructuras bien concebidas.

En relación con la estructura de la Secretaría de Educación, y considerando lo que expresan los autores en apartes anteriores de este texto,

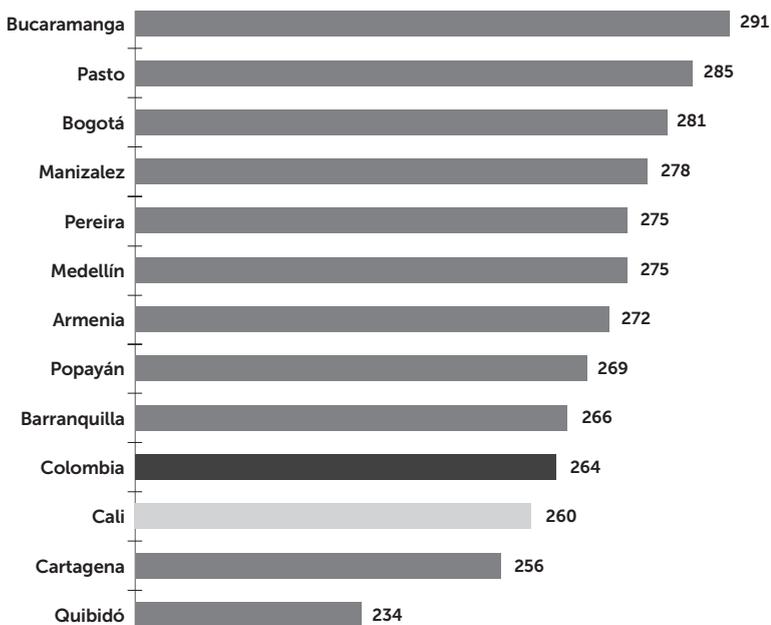
El desempeño en las pruebas SABER 11 refleja que el puntaje global aumentó cerca de cuatro puntos porcentuales pasando de 45.88 a 49.19. Aún en ese contexto, nuevamente a nivel comparativo los resultados no muestran avances tan rápidos como en otras ciudades. La proporción de colegios oficiales de Cali en las categorías superior y muy superior es mucho menor a la observada en las grandes ciudades del país (ICFES).

Gráficamente, tomando información del ICFES, se nota que en los últimos resultados de la prueba SABER 11 2016-2, el promedio del puntaje global de Cali (260); está por debajo del promedio nacional (264) y de las principales ciudades capitales (ver Gráfico 1).

Este aspecto nos llamó la atención y pensamos en la oportunidad de plantear propuestas que contribuyeran a mejorar la calidad de la educación en nuestra ciudad, facilitando desde la parte administrativa de la Secretaría que se atendiera con mayor prioridad los asuntos de calidad, históricamente relegados y con

## Gráfico 01

Promedio del Puntaje Global pruebas Saber 11 2016-2  
Algunas ciudades Capitales de Colombia



Fuente: ICFES – Elaboración Cámara de Comercio de Cali

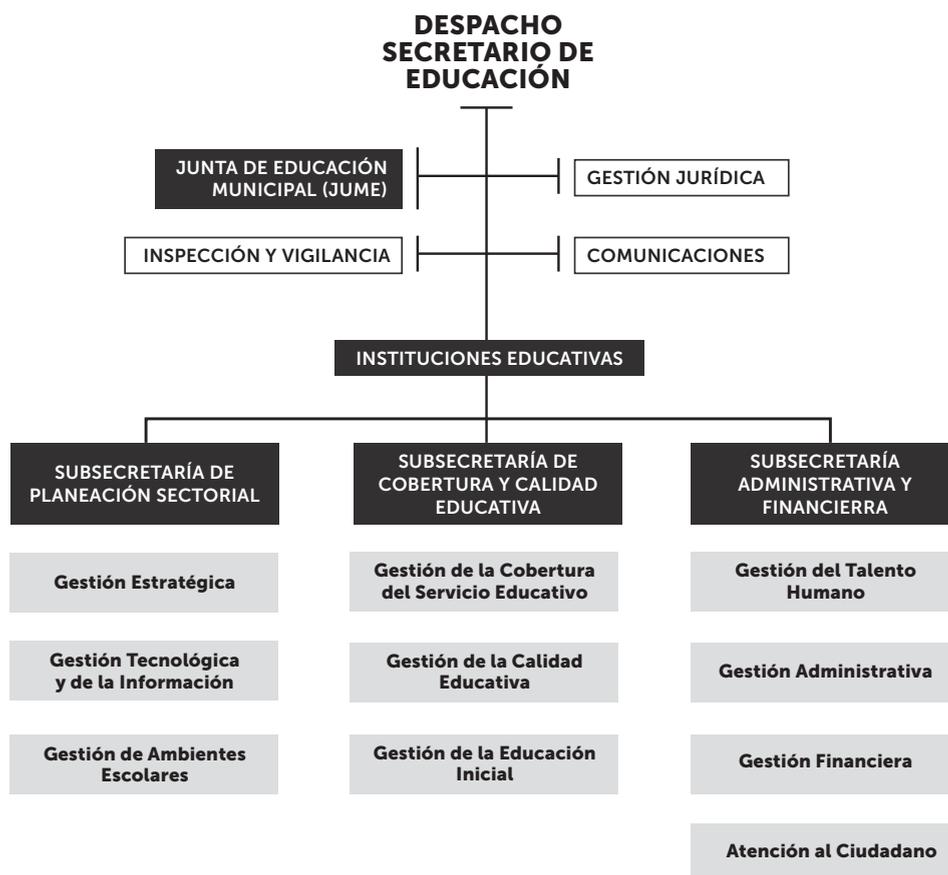
baja inversión, entre otros aspectos, porque, por ser Cali la ciudad con mayor número de colegios contratados del país, debía concentrar la mayor parte de sus esfuerzos en cobertura contratada.

En la estructura presentada por la Secretaría de Educación Municipal se planteó continuar con el esquema con el que venía trabajando, con unas variantes importantes pero no determinantes para avanzar en otorgarle prioridad a calidad educativa: una de ellas fue cambiar el nombre de la Subsecretaría de

Desarrollo Pedagógico por la de Subsecretaría de Cobertura y Calidad, distribuida entre otros procesos, con uno específico de calidad educativa, integrando evaluación educativa y fortalecimiento de la calidad; y uno nuevo de gestión de la educación inicial.

### Figura 01

Estructura propuesta por la Secretaría de Educación Municipal

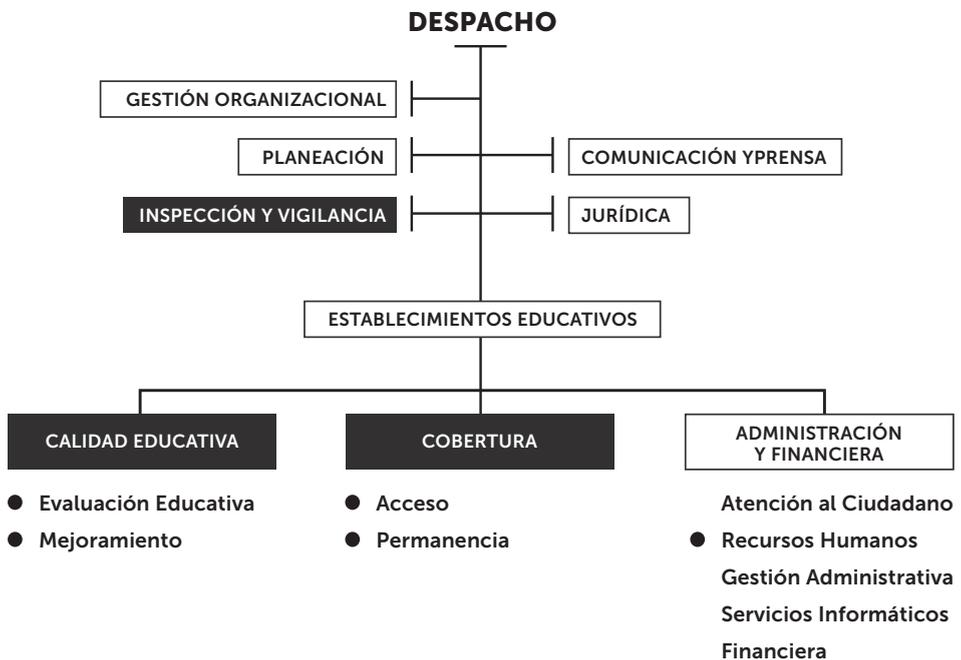


Fuente: Secretaría de Educación Municipal

El Ministerio de Educación Nacional había recomendado previamente una estructura que concebía de manera distinta la conformación de las Subsecretarías adscritas a la Secretaría de Educación Municipal. Para el Ministerio, de acuerdo a las complejidades que afronta Cali en términos de calidad del sistema y de cobertura contratada, se debía diseñar una nueva estructura concibiendo por separado a las subsecretarías de Calidad y Cobertura y eliminando la subsecretaría de Planeación, trasladándola al Despacho de la SEM.

## Figura 02

Estructura sugerida por el Ministerio de Educación Nacional



Fuente: Secretaría de Educación Municipal

Desde la Cámara de Comercio de Cali, comprendiendo los alcances de cada una de las dos propuestas, nos dimos a la tarea de consultar algunas estructuras administrativas de las secretarías de educación de ciudades similares e indagamos con la Comisión Vallecaucana por la Educación, directivos docentes en ejercicio y algunos expertos sobre sus visiones en torno a la manera como, idealmente, debía estar constituida la Secretaría para atender, por un lado, asuntos administrativos, legales y de supervisión de la contratación educativa y, por otro lado, los retos de mejora en asuntos propios de la calidad educativa de la ciudad, que implica a su vez mayor inversión de recursos.

Las diferentes visiones coincidieron en la idea de aprovechar el momento de coyuntura vía reforma administrativa para que en la Secretaría de Educación se gestara un cambio administrativo rotundo que permitiese concentrar recursos y capacidades en calidad educativa. En tal sentido, los ajustes concebidos por la Secretaría de Educación no eran suficientes pues mantenían la misma estructura de talento humano y recursos para dos asuntos que requerían concentración absoluta y por separado. El problema arrancaba desde la gerencia misma, es decir desde el rol del Subsecretario quien, analizando el histórico de más de 10 años atrás, debía ocupar el 80% de sus funciones a resolver asuntos relacionados con contratación educativa. La Secretaría de Educación, por su parte, argumentó el hecho de no concebir como asuntos separados cobertura y calidad educativa, por ser dos caras de una misma moneda en cuanto a planeación estratégica, inversión, ejecución y seguimiento.

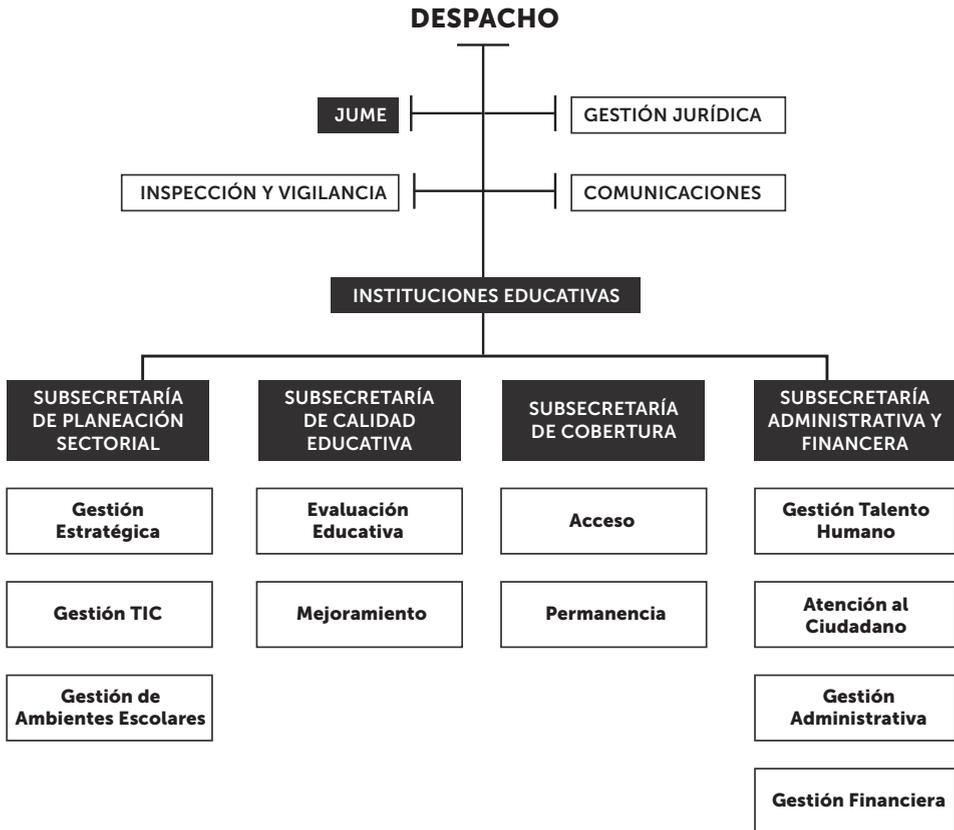
Sin embargo, aunque válidos los argumentos, se consideró que en una ciudad como Cali el modelo no funciona, y cobró fuerza la necesidad urgente de dividir la Subsecretaría de Desarrollo Pedagógico en Subsecretaría de Calidad y Subsecretaría de Cobertura; esto, dadas las condiciones especiales de Cali, de la complejidad de su contexto educativo y de la necesidad de contar con mayor cantidad de recursos y talento para empezar a escalar de manera cualitativa y cuantitativa en los resultados de calidad educativa y de establecer un modelo de gerencia especializado y concentrado en su rol.

De esta manera, desde la Cámara de Comercio de Cali se abrió lugar –basados en las visiones de expertos y directivos docentes– a una tercera propuesta que integraba aspectos de la estructura organizativa de la SEM y del MEN.

Esta estructura de separación de la Subsecretaría Pedagógica en dos subsecretarías implicaba asumir cambios en la organización de los equipos de trabajo,

### Figura 03

Estructura sugerida por la Cámara de Comercio de Cali



Fuente: Secretaría de Educación Municipal

adicionar personal para liderar los nuevos procesos, modificar el manual de funciones, ampliar la planta de personal y redistribuir el personal, teniendo en cuenta los perfiles.

Finalmente, después de un importante proceso de evaluación, debate y análisis, con el equipo líder de la reforma, que contaba con participación de la Secretaría de Educación, el Subsecretario de Planeación Sectorial y su equipo de trabajo, se optó por el esquema propuesto desde la Cámara de Comercio de Cali, avalado desde distintas instancias que son autoridad en la materia. La decisión, entre otros aspectos, buscaba abrir una ventana de oportunidad para la ciudad y robustecer los procesos de gerenciamiento de la calidad educativa, recursos focalizados, programas y proyectos que, en el mediano plazo, empiecen a reportar mejoras en los desempeños de las instituciones educativas y en el desarrollo de la ciudad a todo nivel.

# Sobre los autores

---

## **Pedro Pablo Sanabria Pulido**

---

Representante de la Pontificia Universidad Javeriana Cali en el equipo de acompañamiento a la reforma administrativa de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano con Equidad hasta diciembre de 2016. Actualmente, se desempeña como profesor Asociado y director de la Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Es PhD en Administración Pública y Políticas Públicas de American University en Washington DC, Master en Políticas Públicas de la London School of Economics (LSE), Especialista en Evaluación de Proyectos de la Universidad de los Andes y Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Sus áreas de interés son la gestión y las políticas públicas, el comportamiento organizacional en el sector público, corrupción y transparencia, descentralización y gestión local, y enseñanza de asuntos públicos. Ha sido director del Departamento de Gestión de Organizaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y profesor asociado de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. En la Universidad Icesi en Cali, Colombia se desempeñó como profesor asociado de los departamentos de Gestión y Economía, director del Observatorio de Políticas Públicas POLIS y director del programa de Economía con énfasis en políticas públicas. Ha sido también Asociado de Asuntos Públicos y Regulatorios de Tecnoquímicas S.A, Asesor de la Dirección de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación, Investigador y Editor Económico de la Corporación Excelencia en la Justicia e investigador del CEDE y el CIJUS de la Universidad de los Andes. Ha sido Vicepresidente para Latinoamérica de la International Research Society for Public Management (IRSPM), miembro del comité editorial del journal Public Administration, de Governar Journal y

consejero directivo de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Ha publicado varios libros y ha recibido reconocimientos por su investigación de la Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM). Ha publicado su investigación en journals como International Journal of Public Administration, Policy and Society, Journal of Comparative Policy Analysis entre otros.

Correo: psanabri@uniandes.edu.co

## **Enrique Rodríguez Caporalli**

Profesor tiempo completo de la Universidad Icesi. Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales (Cies) de dicha Universidad. Es Comunicador social de la UAO, Magíster en Sociología de la Universidad del Valle y candidato a doctor en Historia de la Universidad de Paris 7 Denis Diderot. Trabaja principalmente temas urbanos sobre Cali, tanto desde una perspectiva histórica (la primera mitad del siglo XX) como sobre algunos problemas actuales (Espacio público, Unidades residenciales cerradas, planeación urbana).

Correo electrónico: caporali@icesi.edu.co

## **Jairo Eduardo Gómez Chamorro**

Economista de la Universidad del Valle y Magíster en Economía Aplicada de la misma universidad. Su trayectoria profesional ha estado suscrita al campo de la investigación económica, trabajando para prestigiosas entidades como el Banco de la República y el Centro Internacional de Agricultura Tropical así como docente universitario. Actualmente se encuentra desempeñando estudios de investigación en el campo de la educación con estudiantes de Ph.D. de la Universidad de Auckland en Nueva Zelanda.

Correo: jairo.eduardogch@gmail.com

## **Carlos Felipe Rúa Delgado**

---

Abogado. Magíster en Educación Superior. Doctorando en Ciencias Sociales y Jurídicas. Profesor Tiempo Completo de la Universidad de San Buenaventura Cali. Director Maestría en Derecho de la Universidad de San Buenaventura Cali. Líder del Grupo de Investigación GIPCODEP.  
Correo electrónico: cfrua@usbcali.edu.co

## **Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa**

---

Abogado de la Universidad de San Buenaventura Cali. Con curso de Especialización en Derecho en Crimen Organizado, Corrupción y Terrorismo de la Universidad de Salamanca (España). Magíster en Derecho de la Universidad de San Buenaventura (Cali). Docente de Teoría Constitucional e investigador de la Especialización en Educación en Derechos Humanos de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium (Unicatólica)  
Correo electrónico: lgrdelarosa@gmail.com

## **César Augusto Morantes**

---

Economista y candidato a magister en Estudios Sociales y Políticos en Investigación de la Universidad Icesi. Su línea de investigación se orienta a analizar la problematización de la microfinanciación en proyectos productivos para comunidades en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Actualmente, trabaja para la Fundación Universidad del Valle. Se desempeña como auxiliar en el área de sistemas de análisis de datos. Ha desempeñado funciones como joven investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi.  
Correo electrónico: camorant@gmail.com

## **Juan David Mesa**

---

Estudiante de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos, docente e investigador en formación, y sociólogo y profesional en mercado internacional y publicidad de la Universidad Icesi.

Correo: [jdmesa@icesi.edu.co](mailto:jdmesa@icesi.edu.co)

## **Álvaro Guzmán Barney**

---

Sociólogo de la Pontificia Universidad Javeriana; M.A. y Ph.D. en Sociología de la Facultad de Graduados del New School for Social Research, Nueva York. Miembro de los grupos de investigación: Acción Colectiva y Cambio Social de la Universidad del Valle y Conflictos y Organizaciones de la Universidad Autónoma de Occidente. Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Región Pacífico Colombiana (CIER), Universidad Autónoma de Occidente. Correo electrónico: [aguzman@uao.edu.co](mailto:aguzman@uao.edu.co)

## **Alba Nubia Rodríguez Pizarro**

---

Doctora en Sociología en Dinámicas de La Sociedad Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus publicaciones académicas encontramos los libros y artículos de investigación: «Los estudios de género en Colombia. Una discusión preliminar. Sociedad y Economía» (2013); «Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca» (2014); «Órdenes locales y conflicto armado: una metodología comparada» (2014); «Orden Social y Conflicto Armado: el Norte del Cauca» (2015). Y realizó la investigación «Violencia urbana y memorias: una mirada comparativa en cinco ciudades colombianas» (2016). Actualmente es Profesora Titular de la Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle y directora del Centro de Investigación y Estudios de Género, Mujer y Sociedad.

Correo electrónico: [alba.rodriguez@correounivalle.edu.co](mailto:alba.rodriguez@correounivalle.edu.co)

## **Juber Galeano Loaiza**

---

Magister en Estudios Urbanos Regionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Economista de la Universidad del Valle. Docente investigador de tiempo completo en la Universidad de San Buenaventura Cali. Correo electrónico: [jgaleano@usbcali.edu.co](mailto:jgaleano@usbcali.edu.co)

## **Fernando Urrea Giraldo**

---

Sociólogo, Profesor Titular Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle. Coordinador e investigador del Grupo de Investigación Cidse-Colciencias «Estudios étnico-raciales y del trabajo en sus diversos componentes sociales». Correo electrónico: [furreagiraldo@yahoo.com](mailto:furreagiraldo@yahoo.com)

## **Armando Palau Aldana**

---

Abogado ambientalista, Director de la Fundación Biodiversidad para la promoción y protección de derechos ambientales, Director Periódico La Ciudad, Consejero Secretario Consejo Municipal de Planeación de Cali, Director del Observatorio de Discriminación del IDEO. Miembro Directorio Liberal de Cali. Fue Consejero Directivo de la C.V.C. en representación de las organizaciones ambientalistas.

## **Juan Esteban Ángel Borrero**

---

Economista énfasis en negocios internacionales en la Universidad Icesi. MBA de la Escuela Europea de Dirección y Empresa EUDE de Madrid.

## **Juan Fernando Reyes Kuri**

---

Abogado de la Universidad San Buenaventura, especialista en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Parlamentario y con Maestría en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Fue profesor de la Universidad de San Buenaventura y concejal de Palmira (Valle del Cauca). En la Alcaldía de Cali se desempeñó como Secretario Privado, Director de Desarrollo Administrativo, Secretario General y coordinador del Gabinete.

## **Nicolás Orejuela Botero**

---

Es abogado, egresado de la Universidad de San Buenaventura, con especialización en Derecho Constitucional y Parlamentario y maestría en Derecho Público, ambas de la Universidad Externado de Colombia. Participó en el programa de Innovación y Liderazgo en Gobierno de la Universidad de Georgetown, en el programa de Gobierno y Liderazgo de Exxon Mobil e Inalde Business School de la Universidad de la Sabana y tiene un diplomado de Liderazgo Político ofrecida por el National Democratic Institute, NDI. Fue asesor legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, auxiliar judicial del magistrado Humberto Sierra Porto en la Corte Constitucional, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Buenaventura, Director ejecutivo la Unidad de Acción Vallecaucana y Secretario General de la Empresa de Servicio Públicos de Cali - Emcali. Fue asesor del Alcalde Maurice Armitage durante 14 meses y desde marzo de 2017 es el presidente de Metro Cali S.A, ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali

## **Esteban Piedrahita**

---

Economista de la Universidad de Harvard y Magister en Filosofía e Historia de la London School of Economics. Actualmente, ejerce el cargo de Presidente de la Cámara de Comercio de Cali.

# Índice temático

## — A

### **Administración Municipal**

05, 82, 88, 108, 143, 161, 163, 168, 173, 179, 183-184, 196-97, 200, 204, 208, 212, 227, 260, 266

### **Alcaldía**

05-09, 11-14, 16-18, 23, 31, 49-50, 60, 64, 70, 72, 74, 79, 88-89, 107-109, 118-119, 124, 126-128, 132-133, 135, 137, 139, 142-145, 147, 149, 151, 153-154, 163, 173, 186-187, 195-196, 198-201, 203-205, 207-208, 211-214, 218-221, 226-228, 230, 232, 235-237, 255-256, 260, 262-264, 271-272

### **Alianza de Universidades**

05, 06, 11, 13, 15, 23, 28, 36, 72, 201, 208, 237, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 251, 278

## — B

### **Bogotá**

24, 37, 39-40, 42-44, 46-48, 55, 58, 60, 117-118, 121-123, 137, 140-142, 145, 150-151, 174-175, 186-188, 204, 236, 238, 256-257, 260, 266, 269, 279

## — C

### **Cali**

05-09, 11-12, 15-16, 21-23, 25, 28-37, 39-64, 67-69, 72, 74-75, 77-81, 94, 105, 107-109, 111, 116-119, 121, 123, 126, 128, 130, 132, 136-139, 143-144, 146-147, 163, 166-169, 171-172, 174-181, 185-189, 195-196, 201, 203-205, 207-214, 217-224, 227-229, 236-257, 259-262, 265-267, 269, 271-272, 274-279, 281-284

### **Ciudad**

05-06, 12-13, 15-18, 20-23, 28-32, 34-40, 42, 44, 46-47, 49-62, 64-69, 71-74, 79-81, 106-107, 109-111, 113, 115, 117-119, 121, 123-124, 126-128, 131-132, 136-139, 161-164, 166-168, 170, 173-176, 179-180, 183-185, 187-189, 191, 201, 204-205, 207-211, 219-225, 229-232, 236-237, 239-246, 248, 251, 255-256, 260, 268, 273-275, 278-279, 282, 284

### **Ciudadanía**

12, 16, 28, 32, 34, 36, 39, 51, 56, 60-61, 72, 106, 130, 136, 168, 172, 174-176, 178, 182, 185-186, 197, 200-201, 207, 213-214, 224-225, 233-234, 236, 264, 272-273

### **Concejo Municipal**

88, 163, 187, 196, 200, 206, 260

### **Convivencia**

22, 31, 39, 45, 50, 62-64, 167, 170, 174, 176, 184, 186, 220-224, 228, 230, 232-233

### **Constitución de 1991**

85, 87, 165, 219

### **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)**

262-263

### **Cultura ciudadana**

31, 50-51, 80, 176, 179, 228, 231, 233, 235

## **— D**

### **Departamento**

06, 19, 24, 32, 49, 54, 57, 58, 67, 70, 75, 78, 86, 89, 90, 109, 117, 122, 125, 130, 131, 139, 140, 141, 142, 146, 152, 153, 154, 156, 157, 164, 165, 167, 171, 172, 177, 187, 197, 198, 199, 200, 201, 208, 210, 212, 251, 252, 256, 257, 261, 265, 266

### **Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA)**

57, 68, 146, 227, 261-262, 264-266

### **Desarrollo económico**

16, 31, 38, 57, 59-61, 63-65, 108, 121, 130, 132, 148, 206, 264, 275

### **Desarrollo humano**

31, 38, 66, 274

### **Descentralización**

13, 18-19, 22, 38, 78, 80, 82, 92, 113, 123, 126, 137-138, 162-165, 168-171, 173-174, 176, 179, 181-183, 185-186, 188

## **— E**

### **Educación**

05-06, 15, 23, 31, 33, 37-38, 46-48, 53-54, 62-64, 70-71, 120-123, 125, 129-130, 132-133, 135-136, 146, 149-150, 152, 164, 170, 175, 178, 181-182, 185-186, 189-200, 222, 224, 227, 241, 255, 260, 262, 264, 268, 277-284

### **Empleados públicos**

84, 86, 91, 94

### **Espacio público**

05, 31, 34-37, 67-68, 75, 148, 170, 174, 176, 187-188, 221, 231, 234-235

### **Estructura administrativa**

11-13, 18, 23, 29, 31, 40, 46, 55, 57, 61, 64, 72, 78, 81, 106-110, 115, 117-119, 121-123, 126, 128, 132, 136-137, 139, 165, 196, 254, 261, 264, 273-274

## **— F**

### **Funcionarios públicos**

89, 200, 204

## — G

### **Gestión pública**

12, 16, 21, 29-30, 63, 70, 72, 106-108, 110-113, 115, 138, 163

### **Gobierno Local**

11, 152, 225, 273-274

## — H

### **Homicidios**

38-42, 45, 222

## — J

### **Juventud**

31, 49-50, 126, 169, 222

## — L

### **Lo público**

15, 17, 23, 29, 59, 109, 111, 113-116, 204, 214, 272

## — M

### **Medellín**

37, 39-40, 42-44, 46-47, 55, 58, 60, 117-118, 124-126, 137, 139-143, 152-153, 173-175, 186, 188-189, 212, 237, 261, 266, 279

### **Medio ambiente**

31, 56-57, 64, 71, 116, 128, 136, 175, 185, 206, 245, 256, 261-262, 265, 266-267, 270

### **Movilidad**

16, 31, 33, 35-37, 54, 64, 67-68, 73, 113-114, 123, 138, 167, 173, 175-176, 181, 205, 209-211, 224, 229, 231, 234, 241, 248, 255, 273

### **Municipio**

06-08, 11, 12, 16-20, 22, 25, 29-30, 36, 38, 40, 46, 50, 52-57, 60, 68-69, 72, 75, 78, 81, 107-109, 114-116, 128, 132-133, 142-143, 146, 154, 159, 162-163, 168-170, 172, 178, 181-182, 184, 187-188, 196-201, 204-206, 212, 214, 220, 222-223, 226-227, 229, 232-235, 240-241, 255, 260, 263, 266-267

## — N

### **Niñez**

31, 49, 169

## — O

### **Orden Municipal**

54, 77, 91, 221

## — P

### **Policía**

39-40, 43-44, 147, 220, 227-228, 230-231, 234-237, 262

### **Política(s) pública(s)**

11-12, 14, 16-18, 21-22, 27, 30-31, 33, 38, 42, 45, 50, 52, 54, 56, 61, 63, 68, 73, 106, 110-111, 114-117, 123, 137, 162, 164, 226, 235, 238, 242, 245, 254, 275-276

## **Proyecto Cali Cómo Vamos**

21, 32, 34-36, 44, 46, 48, 50-51, 56,  
61-64, 68-69, 74, 181, 188, 236

## **— R**

### **Reforma administrativa**

05-06, 12, 19, 25, 27, 33, 45, 50-  
52, 54, 61, 64, 66, 68-69, 77-78, 81,  
90, 106-109, 116-118, 123, 139, 162,  
168, 196-201, 203-204, 206-207,  
213-214, 218, 231-232, 236, 254-  
255, 259, 263, 266, 272-273, 275,  
277-278, 282

## **— S**

### **Salud**

05, 16, 31-33, 63-64, 71, 132, 136,  
148, 164, 170, 178, 181-182, 185, 221,  
227, 231, 241, 255, 264, 278

### **Seguridad**

05, 07, 16, 22, 31, 36-37, 39-40, 42,  
44-45, 63-64, 72-75, 113, 128, 136,  
138, 141, 149, 170, 173, 175, 178, 182,  
184, 188, 205, 209, 217-218, 220-  
221, 223-225, 228-229, 232-235,  
237, 242, 273-274

### **Sociedad civil**

11-12, 215, 219, 260, 262, 269

### **Sostenibilidad**

31, 65, 69, 163, 174-175, 179, 185,  
242, 268

## **— V**

### **Violencia**

16, 31, 42-43, 45, 50-51, 72, 79-80,  
164, 219-226, 228-234, 237-238

### **Visión Cali 2036**

21, 29, 33, 53-55, 57-59, 68, 74

# Otros títulos de la colección

---

## El Sur es Cielo Roto

- **Economía y política de Colombia a principios de siglo 21. De Uribe a Santos y el postconflicto**

Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen (eds.)

- **(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina**

Brenda Focás y Omar Rincón (eds.)

- **Pensar la salud mental: aspectos clínicos, epistemológicos, culturales y políticos**

Omar Alejandro Bravo (ed.)

- **Precedente: 15 años de una nueva forma de ver el Derecho**

Mario Alberto Cajas Sarria y Natalia Rodríguez Uribe (comp.)

- **Intervención social y el debate sobre lo público: reflexiones conceptuales y casos locales**

Grupo de investigación en Intervención y Responsabilidad Social

---

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2017 en los talleres de Carvajal Soluciones de Comunicación (cotizaciones@carvajal.com), en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. En su preparación, realizada desde la Editorial Universidad Icesi, se emplearon tipos Adobe Garamond Pro en 12/15 y 11/13,5. La edición consta de 400 ejemplares y estuvo al cuidado de Adolfo A. Abadía y Claudia Lorena González G.



Esta reforma comenzó por donde deberían comenzar casi todas: creando espacios de diálogo, de saberes, experiencias e intercambio de nociones de desafíos. La interacción tuvo lugar en diversos momentos y reuniones extenuantes con la asistencia de actores claves como los empresarios, la Cámara de Comercio, los medios de comunicación, la Alianza de Universidades, entre otros. Quien lea este libro, lo invito a darse el escaso lujo de invertir tiempo de trabajo en equipo para transformar realidades. La retribución de esa inversión se contará en decisiones perdurables.

**Liliana Caballero Durán**

La Alianza de Universidades elaboró un estudio técnico con el fin de determinar la nueva estructura municipal, las funciones de los organismos, su funcionamiento y su gestión institucional [...] se estudia el sustento constitucional y legal para estos cambios administrativos y se realiza un completo diagnóstico, con análisis financiero y proyecciones financieras, de los entornos administrativo, social –con temas como lo que tiene que ver con la vivienda, la infraestructura, la seguridad, la salud, la educación y el deporte, entre otros–, económico y ambiental.

**Maurice Armitage Cadavid**

#### **Autores**

Maurice Armitage Cadavid • Liliana Caballero Durán • Pedro Pablo Sanabria Pulido • Jairo Eduardo Gómez Chamorro • Carlos Felipe Rúa Delgado • Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa • Cesar Augusto Morantes • Enrique Rodríguez Caporalli • Juan David Mesa • Juan Fernando Reyes Kuri • Nicolás Orejuela Botero • Álvaro Guzmán Barney • Alba Nubia Rodríguez Pizarro • Juber Galeano Loaiza • Fernando Urrea Giraldo • Armando Palau Aldana • Juan Esteban Ángel Borrero

ISBN: 978-958-8936-31-4



9 789588 193631 4

Colección **EL SUR  
RES  
CIELO  
ROTO**

Alianza de Universidades para el desarrollo urbano-regional con equidad



UNIVERSIDAD DE  
SAN BUENAVENTURA  
CALI



Con el apoyo de



Cámara de  
Comercio de Cali