

GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA
SECRETARIA DE PLANEACION
SUBSECRETARIA DE ASESORIA Y ASISTENCIA A LA GESTION MUNICIPAL

PLAN MAESTRO DE DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO
DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015

EJE TEMÁTICO

**GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA, ORGANIZACIONES SOCIALES
Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**EQUIPO TECNICO
GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA**

Profesionales especializados de Planeación

Mario Ernesto Clavijo
José Luis Argote
Ernesto Piedrahita
Carlos Ernesto Rojas

ASESOR EXTERNO
Edgar Varela Barrios

Asistentes

Francedy Gonzalez Cobo
Wilson Delgado Moreno

Cali, mayo de 2003

INDICE

1. PRESENTACION GENERAL.

- 1.1. Alcance.
- 1.2. Temas básicos.

2. ESTADO DEL ARTE

- 2.1. Antecedentes.
- 2.2. Estudios realizados.

3. PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL Y DE GOBERNABILIDAD

- 3.1. Diagnóstico y causas.
- 3.2. Descripción y análisis de tendencias, variables e indicadores.
 - 3.2.1. Tendencias, variables e indicadores de gobernabilidad.
 - 3.2.2. Tendencias, variables e indicadores de desarrollo institucional.

4. ALTERNATIVAS

- 4.1. Apuestas para el desarrollo institucional.
- 4.2. Apuestas para la gobernabilidad.

5. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

1. PRESENTACION GENERAL

1.1. ALCANCE

El presente documento ha sido redactado con el propósito expreso de servir de marco referencial y con el objetivo de formular adicionalmente el diagnóstico y las estrategias pertinentes para el Plan Maestro de Desarrollo del Valle del Cauca, proyectado al año 2015. En particular, mi participación corresponde al compromiso de la Universidad del Valle, como institución educativa pública del departamento comprometida con las diversas acciones, en pro del desarrollo social - institucional que se impulsan en nuestra región, especialmente lideradas por el actual equipo de Gobierno del Departamento del Valle del Cauca. La oficina de Planeación Departamental ha querido contar con el concurso de académicos, que desde diversas perspectivas y disciplinas diferentes, catalicen un proceso de elaboración de propuesta del Plan Maestro de Desarrollo, que venía ya siendo impulsada y activada desde diversos grupos de trabajo, fundamentalmente, en la citada Secretaría y con el concurso de las respectivas dependencias tanto centralizadas como descentralizadas de la Gobernación del Valle del Cauca.

En tal dirección, el presente texto busca formular un análisis de naturaleza tanto teórica, como aplicada, en relación con dos asuntos cruciales dentro del Plan Maestro: El primero de ellos, hace referencia a la Gobernabilidad, la cual se entiende, en términos generales, como la capacidad del Estado para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos explícitos, en especial, en el marco de una Constitución que propende por la aplicación de los principios de la democracia participativa, tal como se expresa en la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se señala, tanto el voto, como el mandato programático.

De otro lado, es necesario de manera complementaria evaluar y establecer estrategias en relación con la cuestión institucional. Como se sabe, éste es uno de los vacíos más grandes del citado modelo constitucional de 1991, que estableció una relación bilateral prácticamente excluyente entre el Gobierno central y las Administraciones Municipales. Si bien es cierto, a los Departamentos se les dio un impulso político de legitimación al establecerse la elección popular de los Gobernadores, la funcionalidad de los Departamentos en el marco constitucional, que lleva ya una década de implantación, no es del todo clara, y desde diversas posturas, se hace conciencia

acerca de la necesidad de una reforma constitucional que dé un lugar adecuado a una instancia intermedia, llámese departamento, regiones, o en un nivel mucho más cercano a la vida local, Provincias. A lo largo del presente documento, y del trabajo que venimos desarrollando en pro de la conceptualización rigurosa y formulación adecuada del Plan Maestro de Desarrollo, trataremos posteriormente ésta temática, en el entendido de que la situación actual institucional no provee las condiciones necesarias para consolidar las metas que el Plan Maestro de Desarrollo señala hacia el futuro. Desde luego, es sabido que cualquier objetivo de mediano y largo plazo requiere ajustes estructurales de carácter político, institucional, constitucional y/o jurídico. En ésta misma línea de análisis, se propende analizar variables, indicadores y tendencias, de los dos subejos temáticos (governabilidad y desarrollo institucional) del macroproblema “Desestabilización institucional y de gobernabilidad en los entes territoriales del Valle del Cauca”, que nos permita vislumbrar las deficiencias institucionales, en aras de realizar un diagnóstico teórico – empírico con el fin de formular apuestas e implementar estrategias acordes con las demandas que realiza la sociedad civil, en un proceso donde ésta acceda al empoderamiento político, que requiere la Constitución Política de 1991, la cual se instaura bajo el legado de la democracia participativa.

1.2. TEMAS BASICOS

En esta línea de análisis, la Gobernabilidad y el fortalecimiento institucional constituyen los dos temas relevantes a desarrollar en el eje temático “Gobernabilidad y Desarrollo Institucional”. Si bien es cierto, la gobernabilidad y las instituciones son un objeto de estudio específico de nuestro eje, esto no indica que estas categorías de análisis no inciden en los restantes ejes temáticos que ausculta el “Plan Maestro de Desarrollo del Valle del Cauca, al 2015”. En éste sentido, de manera panorámica, vislumbraremos la relación existente entre la gobernabilidad y el capital cívico institucional con los ejes económico, social y territorial. En éste contexto, teniendo como referente al teórico Michael Foucault, por Gobernabilidad se entiende la capacidad que tiene el sistema gubernamental de lograr sus metas programáticas, y al mismo tiempo, de garantizar el acatamiento del ejercicio del poder por parte de los ciudadanos¹. Es decir, la Gobernabilidad supone una forma de convivencia y consenso en la que los diferentes actores políticos (públicos y privados), económicos, y sociales

¹ Ver FOUCAULT Michael (1990), “Tecnologías del yo y otros textos afines”, Editorial Paidós Ibérica S.A., Barcelona

desempeñan una función fundamental en aras de construir el tejido social. En ésta lógica, el Estado como actor protagonista en el contexto colombiano, debe replantear su rol y reestructurar sus instituciones, buscando un engranaje entre lo político y lo económico, es decir, se debe propender por construir un proceso de interacción permanente y continuo entre el Estado y la sociedad civil, donde ésta debe organizarse políticamente a través de grupos de interés y de presión, que garanticen los procesos de legitimación o deslegitimación del poder político, para afianzar el rol que deben jugar las instituciones gubernamentales en cumplimiento de los fines del Estado. En éste sentido, entre más organización política adquiera la sociedad civil, se fortalecen los canales de interacción entre ésta y el Estado, en aras de ampliar los derechos de ciudadanía. Por el contrario, cuando los medios son tenues, el Estado se toma los instrumentos de participación al servicio de grupos privilegiados, tendiendo a disminuir su imparcialidad y respuesta al ciudadano. Es así, como en una sociedad democrática deben existir canales óptimos de participación ciudadana, donde el ciudadano se sienta coparticipe de la gestión pública.

Desde una perspectiva de la **gestión pública**, la gobernabilidad se constituye en un enfoque amplio de análisis y generador de la innovación, con el fin de analizar problemas de ineficiencia, crisis e incapacidades de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la sociedad. Ello sobrepasa los límites usuales de las reformas administrativas diseñadas en los procesos de modernización que adelantan las instituciones del Estado, con niveles de insatisfacción por parte de los gobernados. En esta línea de análisis, la gobernabilidad propone cambiar la forma de hacer gobierno y gestión, entendiendo que *gobernar* significa, tomar decisiones sobre alternativas de acción para la sociedad, y la *gestión* como un proceso permanente de mediación de conflictos e intereses propios de la gobernabilidad y la gerencia, las cuales se basan en principios del interés público expresado colectivamente, de acuerdo a un proceso administrativo donde las demandas y apoyos son convertidos en normas, productos y servicios, distribuidos con aplicación de principios de equidad, eficiencia y eficacia.

En cuanto a la **Gobernabilidad económica**, en primer lugar, el Estado debe fortalecer sus diferentes instituciones, con el propósito de optimizar la eficiencia de los mercados, y a la vez, corregir las fallas de éstos. Estas fallas hacen referencia en primer lugar, al suministro de bienes públicos², que mejoren la capacidad productiva

² La teoría económica conceptualiza sobre los bienes públicos. En éste sentido es pertinente indagar que es un bien público y en que se diferencia de un bien privado?. El bien público puro,

de la economía (Ej. seguridad nacional, infraestructura vial, telecomunicaciones, seguridad social, etc). Es así, como en el actual proceso de globalización de la economía, la cual es una megatendencia a nivel mundial, paralela a la aplicación de las políticas neoliberales y el proceso de apertura económica y/o liberalización de los mercados, la infraestructura (transporte, energía, comunicaciones y telecomunicaciones, capital humano, etc) cumple una función determinante para el crecimiento económico. Es decir, si bien es cierto la inversión es el motor del crecimiento económico, la infraestructura en sus diferentes manifestaciones y el entorno **político – social** son elementos claves que conforman la estructura económica e institucional de una sociedad. Es en éste sentido, que los bienes públicos en el actual proceso de liberalización de los mercados, incide en el desarrollo económico de la sociedad. Es decir, en un mundo globalizado donde la variable tiempo, para ciertos agentes económicos es un recurso escaso, y por ende, costoso, la infraestructura en general, es el entronque entre la estructura económica, la productividad de los diferentes factores productivos de la Nación y/o regiones y el bienestar social³.

debe cumplir el principio de no exclusión y no desgaste en el uso, de ahí que no es deseable racionar su uso. Ej: La defensa nacional, programas sanitarios nacionales, y el parque de una determinada localidad. En la asignación de bienes públicos es frecuente encontrar el problema del polizón, ya que como el suministro no excluya ningún individuo, puede haber muchos interesados en beneficiarse del suministro de estos bienes, sin que ello le reporte ningún sacrificio adicional; es por está razón que se les obliga financiar estos bienes a través de impuestos. Para ser claridad con relación a lo anterior, es pertinente ilustrarlo con un ejemplo: "...Uno de los métodos mediante los cuales se reduce la incidencia de enfermedades, es la vacunación. Las personas que están vacunadas incurrir en un costo (dinero, tiempo, incomodidad). Reciben un beneficio privado a saber, disminuye su probabilidad de contraer enfermedades, pero una gran parte del beneficio es un bien público, la reducción del peligro de contagio en la comunidad en la que se benefician todos". Ver STIGLITZ, Joseph (1996). "La Economía del Sector Público". Antoni Bosch editor. Es así, como en muchos casos, los costos privados son más altos que el costo social, pero el beneficio privado es menor que el beneficio social y es por ésta razón, que en algunas ocasiones las autoridades sanitarias obligan a todos los ciudadanos a vacunarse. La segunda propiedad que debe cumplir un bien público, hace referencia al costo marginal, que se deriva del hecho de que una persona adicional se beneficia del bien, cuando éste costo marginal es cero. El racionamiento de éste bien no es deseable, ej. el alumbrado público de una localidad. Esta propiedad contrasta con los bienes privados, ya que si una persona utiliza un bien privado, ej. un par de zapatos, ningún otro individuo puede utilizar este bien en el mismo instante. Es así como muchos bienes poseen una de las dos propiedades, y en diferentes grados. En éste caso, estaríamos hablando de bienes públicos impuros.

³ Cabe anotar, que una de las falencias relevantes en el actual proceso de apertura económica de la economía colombiana, son las deficiencias marcadas en infraestructura en sus diferentes manifestaciones, que carece la economía colombiana. Tales como Puertos ineficientes, infraestructura vial deficiente, con un sistema hidroeléctrico quebrantado producto del conflicto armado, con unas reglas de juego jurídica - institucionales no claras que contribuyen al deterioro económico – político, altos índices de corrupción pública y privada y de ingobernabilidad de la sociedad colombiana. Lo anterior, tiene matices diferentes en las regiones, es decir, el Valle del Cauca presenta una infraestructura vial eficiente, aeropuertos y con un terminal marítimo (Buenaventura) que está en proceso de modernización, etc. Esto le produce ventajas competitivas, respecto a otras regiones del país.

En segundo lugar, nos podemos referir a la necesidad de la participación del Estado, con la intención de garantizar la libre competencia, diseñando políticas antimonopólicas. En tercer lugar, el Estado debe propender por incidir en la redistribución del ingreso, esto se logra, mediante el establecimiento de impuestos a las personas que reciben mayores ingresos (Impuestos progresivos, Ej. El impuesto a la renta) y subsidiando el consumo a las personas que reciben menores ingresos (Ej. servicios públicos domiciliarios, educación pública, seguridad social, etc). Finalmente, el gobierno debe establecer mecanismos jurídicos que obliguen a las empresas a que se responsabilicen de los efectos negativos, derivados del proceso productivo (Ej. contaminación de agua, aire, tala de bosques)⁴.

En lo referente a la **Gobernabilidad social**, se debe propender por garantizar el cumplimiento de los derechos consignados en la Constitución Política de Colombia de 1991. En ésta, Colombia se declara como un Estado Social de Derecho, el cual se debe garantizar no solamente los derechos de primera generación de los ciudadanos (derecho a la vida, la libertad, la propiedad, etc), sino los derechos de segunda generación (trabajo, educación, salud, recreación, etc), para minimizar la inequidad social y, a la vez, alcanzar el Estado mayores niveles de legitimidad social.⁵ En este mismo sentido, se debe implementar ciertas reglas de juego institucionales, que garanticen la Gobernabilidad democrática, por medio de la cual, la Sociedad Civil tenga acceso, sin discriminación, a los diferentes bienes públicos otorgados por el Estado. De otro lado, para alcanzar la **Gobernabilidad territorial**, es necesario que el Estado articule un proceso en el cual convergen los principales Departamentos que conforman el sur-occidente colombiano, con el objetivo de lograr ciertas ventajas competitivas que le garanticen a la Región un desarrollo económico y social sostenible.

⁴ Esto es conocido en la Teoría Económica, con el nombre de externalidades negativas. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta la existencia de externalidades positivas. Ej. La externalidad positiva que le puede generar a un productor de miel tener un vecino que cultive flores.

⁵ Consideramos pertinente aclarar que el Estado Colombiano, no garantiza eficientemente los derechos de primera generación. Mientras la Constitución Política de Colombia de 1991, plantea que el Estado debe asegurar el cumplimiento, ante la Sociedad Civil, de los derechos de segunda generación, los cuales hacen referencia a un Estado Social de Derecho. En este sentido, existe una inconsistencia entre el deber ser de orden constitucional y la realidad colombiana. De lo anterior, se deriva un problema estructural de carácter histórico, político y económico en la sociedad colombiana, como es la no construcción del Estado colombiano, en términos del Estado Moderno. Esto apunta a la ingobernabilidad que existe en ciertos sectores del territorio nacional.

De otra parte, Las instituciones (Políticas: Partidos Políticos, Presidencia de la República – Ministerios, Corte Constitucional, Contraloría, Procuraduría, Cuerpo Diplomático, Congreso de la República, Gobernaciones – Alcaldías, Asambleas Departamentales – Concejos Municipales, etc; Económicas: Banco de la República, Gremios, Sindicatos, etc; Jurídicas: Fiscalía General de la Nación, Inpec, Ejercito Nacional, Fuerza Aérea – Naval, Policía Nacional, etc; y Sociales: Redes hospitalaria, educativa, ICBF, ONG`S, JAC, JAL, Red de Solidaridad Social, etc.)⁶, que conforman la sociedad son indispensables para el desarrollo económico y el bienestar social. En éste sentido, es pertinente indagar que entendemos por instituciones, teniendo como referente teórico el Neoinstitucionalismo. Este enfoque se inscribe en el ámbito de la Teoría Económica, la cual ha sido retomada por científicos sociales para el análisis de la sociedad. Así, como Douglas North (1990) señala:

“ En el mundo Occidental Moderno concebimos la vida y la economía reguladas por derecho de propiedad y leyes formales. Sin embargo, las reglas formales, aún en las economías más desarrolladas constituyen una pequeña parte (aunque muy importante) de la suma de restricciones que configuran las opciones. Un instante de reflexión nos revelará la presencia constante de las restricciones informales. En nuestra interacción diaria con terceros, ya sea en el seno de la familia, en relaciones sociales externas o en nuestras actividades de trabajo, la estructura del Gobierno se encuentra abrumadoramente definida por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones... El hecho de que las mismas reglas formales y/o constituciones aplicadas en sociedades muy distintas produzcan resultados diferentes, es prueba de que las restricciones informales son importantes en sí mismas (y no simplemente apéndice de las reglas formales)”⁷.

⁶ Cabe anotar, que las instituciones que conforman la estructura básica de la sociedad y el Estado, funcionan de manera concatenada. Si bien es cierto, se pueden aislar desde una perspectiva metodológica, para objeto del análisis, no se pueden separar en aras de construir y fortalecer el tejido social. En éste sentido, las instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales se interrelacionan para que el Estado alcance niveles de legitimidad, es decir, las instituciones se deben transformar en el tiempo, en aras de satisfacer las demandas ciudadanas.

Lo anterior nos indica la función que cumple las instituciones formales e informales en la construcción del Estado Moderno. En éste, en especial, las instituciones políticas, económicas y sociales constituyen el entronque para construir el desarrollo económico, y no sólo economicista o visto en simples términos de crecimiento (PIB), que sea acorde con las diferentes demandas ciudadanas, en una sociedad que propende instaurarse en el ámbito de la democracia participativa⁸. Es así, como las instituciones ayudan decisivamente a tejer las reglas de juego de una sociedad que encauza el desarrollo económico, pero son también un resultado histórico que dependen del pasado. De acuerdo a lo anterior, las instituciones en Colombia, según Salomón Kalmanovitz, están permeadas por ideologías legales y religiosas que en su proceso de interacción produce una ética pública, de la cual se rige el comportamiento de la estructura social y familiar. A su vez, ésta forma de comportamiento condiciona el desarrollo económico y la dinámica de los mercados. En la sociedad colombiana, las instituciones se consolidan en un proceso conflictivo de construcción del Estado Nación, donde éste no ha logrado el monopolio del uso de la fuerza, el predominio de la Ley, y de la fiscalidad, en el territorio nacional. Es decir, las instituciones colombianas presentan particularidades ambiguas tales como: corrupción, ineficiencia, politización, clientelismo, etc., que conllevan a la ilegitimidad parcial del Estado. Esto implica que la sociedad colombiana, está inmersa aún en una esfera globalizada en el proceso de construcción del Estado Moderno⁹.

La solidez institucional es condición **sine cuanime** para el óptimo funcionamiento de factores económicos, políticos, sociales y territoriales. En primera instancia, para que exista **crecimiento económico**, es necesario unas instituciones con unas reglas de juego transparentes, que incentiven la inversión privada, la cual es el motor del

⁷ La parte del texto subrayada, intenta resaltar la importancia que el consultor le asigna a la cita.

⁸ Consideramos pertinente aclarar que en las sociedades contemporáneas, el desarrollo debe trascender los enfoques economicistas, que lo perciben como sinónimo de crecimiento económico (PIB). En éste sentido, la complejidad de las sociedades contemporáneas demandan un desarrollo donde el crecimiento económico sea un medio, para alcanzar un bienestar social en términos humanos y no un fin en sí mismo. Lo anterior implica realizar un proceso de deconstrucción de la economía ortodoxa (neoclásica y/o neoliberal), la cual percibe el desarrollo como crecimiento del PIB, desdeñando otros enfoques de lo social. Es así, como la economía debe ser pensada como una institución social que está mediatizada por relaciones de poder y significación, es decir, en el proceso de producción, distribución y consumo existen relaciones de poder que son legitimadas por diferentes mecanismos, tales como: El Estado y sus instituciones, los derechos de propiedad, el conocimiento y el lenguaje. Dicho de otra forma, debemos tomar distancia de la ideología liberal, la cual presenta la aparente dicotomía entre lo económico y lo político, ya que estos dos factores se interrelacionan constantemente. Ver: SEN, Amartya (2000) y ESCOBAR, Arturo (1993).

⁹ Para ampliar el tema ver: Kalmanovitz, Salomón (2001). Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia, editorial Norma, Bogotá D.C.

crecimiento económico. En éste sentido, lo que se observa en Colombia es un desgüeño institucional, donde no se percibe continuidad en las políticas públicas, es decir, las reglas de juego jurídica - institucionales no son claras, contribuyendo al deterioro político (con altos índices de corrupción pública y privada) y de ingobernabilidad parcial de la sociedad colombiana. Es decir, en una economía donde se está realizando diferentes reformas tributarias en cada periodo presidencial, se genera externalidades negativas sobre la inversión, desestimulando el crecimiento económico, y por ende, la demanda agregada (C+I+G). Es así, como el desempleo se ha incrementado en los dos últimos gobiernos. En la década de los noventa, las diferentes administraciones en aras de subsanar, uno de los problemas fundamentales de la economía colombiana como es el déficit fiscal, han realizado diferentes reformas tributarias, las cuales tienen efectos positivos en la captación de recursos (impuestos) por parte del gobierno en el corto plazo, pero en el largo plazo, genera el efecto contrario, es decir, aleja la inversión, el crecimiento económico, deprime la demanda agregada, incrementa el nivel de desempleo, y por ende, minimiza la capacidad de pago de los contribuyentes, convirtiéndose esto en un círculo vicioso, dicho de otra forma, no se sabe si es mejor el remedio (impuestos) que la enfermedad (déficit fiscal). Esto no indica, que respecto al índice de inflación el Banco Central, no tenga una política económica de largo plazo, es decir, la inflación en Colombia en la década de los 90, ha presentado un decrecimiento notable, hasta llegar hoy, a una inflación de un solo dígito¹⁰.

En éste sentido, el proceso de Globalización y las políticas Neoliberales, en el último cuarto del siglo XX, han generado a nivel mundial, y con mayor énfasis en América Latina, una distribución inequitativa del ingreso, es decir, la brecha se ha

¹⁰ El control de la inflación, por parte del Emisor, como variable macroeconómica, hace parte de la globalización – políticas neoliberales y la privatización como una estratagema de ésta. Estos procesos son una megatendencia a nivel mundial, de la cual Colombia no es la excepción. En éste orden de ideas, la forma en que interviene el Estado en las políticas Neoliberales, apunta a controlar las principales variables macroeconómicas tales como: balanza de pagos, balanza comercial, gasto público (la manera en que el Estado controla esta variable es a través de su reducción con lo cual afecta la inversión en lo económico y lo social, teniendo efectos negativos sobre la demanda agregada y por ende sobre el nivel de empleo), **la inflación**, la cual en Colombia a tenido efectos negativos porque no se a reducido vía incremento en la productividad de los diferentes factores productivos, sino gracias a los altos índices de desempleo que provocan una gran disminución en el poder adquisitivo de los "diferentes" agentes económicos, afectando el consumo, por ende la demanda agregada y el índice general de precios. Dejando en la mente de los **ingenuos** la sensación de que la política de reducción de la inflación es correcta y que la economía va por buen camino. Además de estas variables, la tasa de interés y la tasa de cambio también son controladas permanentemente. Estas políticas se implementan bajo el supuesto, de que una vez ajustada la economía, fluirá la inversión productiva, especialmente hacia el sector exportador, y este al crecer, se revierte

incrementado, donde los beneficiados son los trabajadores con mano de obra especializada, en contraposición a los trabajadores con mano de obra no calificada¹¹. En éste sentido en América Latina, según José Antonio Ocampo (2001), se presenta la peor distribución del ingreso del mundo, debido a la concentración de la propiedad privada, a una estructura social estratificada y a poco acceso a la educación. Paralelo a la distribución del ingreso, el crecimiento económico (P.I.B.) de Colombia en la década de los 90 fue: 2.7%, en promedio, por debajo de la media de América Latina, que fue 3.2%. Este poco crecimiento tiene un correlato con altos índices de desempleo y con una inflación baja¹².

A la vez, en la economía colombiana en la década de los 90, se presentó una avalancha de financiamiento internacional, lo cual generó especulación. Este financiamiento externo contribuyó a la financiación del gasto público, el cual ha sido creciente en la década de los noventa, reflejándose en el actual déficit fiscal. Articulado a lo anterior, se presenta en la sociedad colombiana problemas de carácter estructural, tales como: el conflicto armado y el narcotráfico, los cuales condicionan la dinámica económica. Esta problemática se materializa en el deterioro de la cohesión social, tales como: inseguridad ciudadana, déficit en la cobertura de los servicios

sobre el mercado interno, jalonando la demanda agregada, el nivel de empleo, y generando a su vez, una reactivación económica.

¹¹ Estas asimetrías en el mercado de trabajo, se derivan de la revolución tecnológica de 1970 (informática, robótica, telemática, telecomunicaciones, etc). Con ésta se paso de una producción en masa de inspiración fordista-taylorista, a una producción flexible, la cual tiene implicaciones en los procesos productivos y de gestión en las organizaciones. Dicho de otra forma, mientras la producción fordista se fundamenta en el principio taylorista de división técnica del trabajo, en la producción flexible el trabajador debe ser polivalente o multiespecializado. Es así como hoy, en los procesos productivos que utilizan tecnología de punta ya no se habla de un puesto de trabajo específico y único, sino de una situación de trabajo donde lo imperante es el trabajo en equipo. Detrás de esta nueva organización y desarticulación del trabajo, se encuentra el desmonte del Estado benefactor, con sus implicaciones económicas, políticas y sociales. Lo anterior no implica que en América Latina se halla desarrollado un Estado Benefactor con las características de los Estados Europeos y Norteamérica. De otra parte, estas asimetrías son producto de la liberalización comercial (ATPA, ALCA, etc) y del debilitamiento de las instituciones que brindan protección a los trabajadores (sindicatos). Este último es neurálgico en el contexto colombiano, ya que se ha dado un exterminio de líderes sindicales, que no tiene parangón en ninguna democracia contemporánea, y, peor aún, con el auspicio socavado del establecimiento. En éste mismo sentido, la actual reforma laboral es una muestra representativa de cómo el Estado propende garantizar la acumulación de capital, a costa de la fuerza laboral.

¹² La relación entre desempleo e inflación se conoce en la teoría económica como la curva de Phillips, es decir, a mayor inflación, menor desempleo y viceversa. El uso de ésta relación se percibe en el antiguo Estado benefactor, donde la prioridad de la política económica no era reducir el índice de inflación, sino lograr tasas de crecimiento positivas. En éste sentido, los países Latinoamericanos, bajo el modelo proteccionista o de sustitución de importaciones, manejaban índices de inflación de dos dígitos, y tasas de desempleo concomitantes con la estructura económica. Mientras el modelo Neoliberal, en Colombia, propende por reducir la inflación, a costa del empleo. Esto es auspiciado por las políticas diseñadas por los organismos Multilaterales.

básicos (servicios públicos domiciliarios, nutrición, educación, salud, vivienda, etc), desempleo, irrespeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario por todos los actores del conflicto, desplazamiento, etc; y, en los índices de ingobernabilidad (crisis política e institucional). Es decir, la sociedad colombiana presenta crisis parcial en sus diferentes instituciones, reflejándose en la ilegitimidad del Estado Colombiano en ciertas áreas del territorio nacional. En contraposición a ésta problemática, la propuesta de José Antonio Ocampo (2001) apunta a fusionar la siguiente triada: desarrollo económico, el cual debe trascender los enfoques economicistas, por medio de los cuales se percibe el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, y más bien, percibir éste como un medio, que debe estar, al servicio del hombre como ser genérico y la sociedad. A la vez, se deben alcanzar altos niveles de equidad, entendida ésta como el acceso amplio e indiscriminado de la población a la educación y a los servicios sociales básicos, en aras de materializar los principios básicos del Estado Social de Derecho. Lo anterior se relaciona con la democracia participativa, por medio de la cual la sociedad civil se hace coparticipe de las decisiones que toma el Estado¹³.

Las instituciones son el soporte estructural en el cual se fundamenta el **capital social**, es decir, las relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales en una sociedad. En otras palabras, el **capital social** propende por responder a preguntas que apuntan a dilucidar cuales son los instrumentos que hace que en una sociedad la normatividad jurídica, las convenciones sociales y/o los códigos éticos y morales se cumplan, sin tener que recurrir a los mecanismos coercitivos del Estado. En éste sentido, se hace referencia a una sociedad donde las relaciones sociales están mediatizadas por dispositivos de confianza, solidaridad, sentido de pertenencia, respeto y valoración del otro en sus diferencias, es decir, donde las diferencias ideológicas, políticas y culturales del disidente, la sociedad de una u otra forma las acepta y las interioriza. Dicho de otra forma, donde el disidente no es marginado, sino al contrario, tiene voz y voto en la toma de decisiones en una sociedad democrática. Esto apunta a la construcción de una sociedad civilizada, donde por medio de la participación ciudadana, se pueda construir lo público, cultura ciudadana, capital humano y la reconstrucción del tejido social. En éste sentido, **la educación** es el entronque entre el capital humano y el bienestar social. Dicho de otra forma, los individuos a través de la educación acumulan conocimiento, destrezas, habilidades y capacidades que se reflejan en el capital humano de una sociedad, el

¹³ En el modelo planteado por José Antonio Ocampo, la educación pública básica, es el pivote fundamental del capital humano, el cual genera desarrollo y movilidad social.

cual es el factor primordial de las sociedades y democracias contemporáneas. Estas se caracterizan por incursionar en desarrollos e innovaciones tecnológicas, que demandan altos índices de capital humano, el cual genera valor agregado en los procesos productivos.

En éste sentido, el capital social se cuantifica teniendo en cuenta: el proceso de cambio institucional (descentralización); eficiencia y eficacia del Estado; participación ciudadana (construcción de civilidad) y desarrollo económico. En éste orden de ideas, según Putnam, las variables que pueden ser objeto de estudio, en aras de cuantificar el capital social, son las siguientes: participación cívica, confianza institucional, solidaridad y mutualidad, relaciones horizontales, jerarquía o articulación vertical, control social, republicanismo cívico, participación política, transparencia en la información que producen y difunden las instituciones del Estado y las organizaciones que conforman la sociedad civil, y transparencia - éticidad que deben manejar los medios de comunicación, considerados el cuarto poder en las sociedades democráticas contemporáneas.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1. ANTECEDENTES

El auge de la descentralización en América-latina, y en especial Colombia, subyace, a la argumentación tendencial de las últimas décadas, referente a los siguientes aspectos fundamentales: primero, al esquema del estado centralista, caracterizado por ser “benefactor”, asistencialista y concentrador del poder y poco participante de las decisiones de interés regional, sistema al que se introducen cambios a partir del año 1968, con formas de organización de un estado desconcentrador y descentralizador de competencias y prestación de servicios a nivel regional; segundo al proceso de legitimación de los gobiernos por la distribución del poder, amenazada por la poca representación democrática en las decisiones del estado nacional, y tercero, el logro de una mayor eficiencia y optimización en la provisión de bienes públicos, mediante la cual se recoge de manera más fiel las preferencias y necesidades de los ciudadanos, ampliando las posibilidades de participación en la toma de decisiones y el ejercicio del control político y social. El modelo de Estado desconcentrador y descentralizador, en la década de los 70’s fortaleció en las regiones del país a los departamentos, como entes territoriales planificadores, ejecutores de políticas, prestadores de servicios públicos y agentes de apoyo al desarrollo municipal en su jurisdicción, en coordinación con los organismos subnacionales para la planificación sectorialista. En el caso del Valle del Cauca, en el año 1977, se adopta un esquema de organización funcional, replicando el modelo sectorialista del nivel nacional, el cual permitió planificar y armonizar el desarrollo en su ámbito territorial para los 42 municipios, cuando las entidades locales dependían del gobierno central departamental, dando así respuesta al rol constitucional y legal que debía desempeñar el departamento hasta mediados de los años 80’s.

A partir de la década de los 80’s, se inicia en Colombia el gran proceso de transformación del Estado nación-entes territoriales, dejando atrás el Estado centralista y avanzando a un modelo de Estado descentralizador con autonomía en las regiones y de corte municipalista en el manejo de los asuntos del Estado, proceso que es fortalecido, con los desarrollos constitucionales y legales de la Constitución Política de 1991, abriendo nuevas fronteras en lo político, administrativo, fiscal e institucional, propiciando cambios estructurales en la forma de hacer gobierno y sociedad, para fortalecer la célula básica del estado “el municipio colombiano”.

La Descentralización Fiscal, tomó rumbos importantes a nivel local, con los desarrollos de las Leyes 14 /83 y 12 /86, normas que permitieron fortalecer la carga tributaria local, con el fin de que el ente local cumpliera su nueva misión constitucional. Como consecuencia del proceso descentralizador municipalista, se inicia la caída

paulatina de los fiscos departamentales, por cuanto los fiscos locales comienzan a concentrar recursos nacionales y departamentales para el cumplimiento de sus propias competencias. Por su parte la **Descentralización Política**, con la elección de alcaldes municipales, mediante el acto legislativo N°1 de 1986, rompe el cordón umbilical entre el departamento y el municipio (alcaldes nombrados por decreto), reconociendo la autonomía municipal para gerenciar los asuntos de interés local, fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil y facilitando la participación activa de la comunidad en los asuntos de gestión pública local, mediante el voto programático acordado entre gobernante y gobernados, para garantizar la legitimidad del Estado dentro de un proceso de gobernabilidad representativa. Los gobiernos subnacionales dentro del proceso de descentralización política, también avanzan en el proceso de elección popular de gobernadores a partir del año 1991, generando cambios en la representatividad políticas de los asuntos de interés regional, donde la sociedad vallecaucana confluye en las fuerzas democráticas y participativas para innovar hacia la construcción de procesos políticos concertados entre Gobierno-sociedad civil-sector productivo-academia, con el fin de trazar procesos de planificación armónicos, integrales y sostenibles en el largo plazo.

*La **Descentralización Administrativa**, mediante los decretos nacionales 77 al 81 de /87, transfirió y delegó competencias, funciones y recursos a nivel de los entes territoriales, proceso que implicó la necesidad de implementar procesos de descentralización local y regional, con autonomía, en especial el municipio, para el ejercicio de competencias y manejo de los recursos, evidenciando la capacidad de los gobiernos locales, de adoptar e implementar competencias relacionadas con la ejecución de las políticas públicas y la prestación directa de los servicios públicos en su jurisdicción, administrando los recursos asignados para el ejercicio de la gestión pública local, en atención a las demandas de su población y en cumplimiento de la misión constitucional. Los cambios político-administrativos, propician en los municipios el robustecimiento de las estructuras organizacionales para asumir nuevas competencias y se inicia para los organismos nacionales y los departamentos, el desmonte paulatino del achicamiento del tamaño de las organizaciones, debiendo comenzar con la supresión, fusión o eliminación de dependencias o entes descentralizados, los cuales eran innecesarios para cumplir su nuevo rol constitucional. En el caso del departamento en su rol de agente intermedio entre la nación y el municipio, pierde su rol de ejecutor de obras públicas y prestador de servicios públicos, para convertirse en el ente mediador entre la nación y el municipio,*

el ente promotor del desarrollo regional y facilitador del proceso descentralización local.

Los cambios paradigmáticos de la transformación del Estado en los años 90's, fortalecieron los caminos de la senda de la descentralización y la autonomía regional y local, propiciando la creación de nuevos espacios institucionales, con el fin de atender los nuevos retos y grandes desafíos de la megatendencia de la globalización, y los procesos de internacionalización de la economía. En éste sentido, la Constitución Política de Colombia de 1991, es el soporte propicio en términos jurídicos-constitucionales, para implementar la actual dinámica económica. Es en éste escenario donde toma relevancia el proceso de descentralización (fiscal, territorial, administrativa, política, etc) y la democracia participativa, con el fin de fortalecer las regiones y su estructura institucional, en aras de canalizar las demandas ciudadanas. A pesar de avanzar históricamente en el proceso de transformación y reestructuración del Estado, el cual se inscribe bajo los legados de un Estado social de derecho, democrático, participativo, con entidades descentralizadas y autónomas regionalmente, se observa, que los resultados de la descentralización, se han visto permeados por la acentuación de las políticas nacionales de corte centralista, con una una gestión pública desarticulada y una baja capacidad de gobierno para liderar y gerenciar los desarrollos regionales y locales de una sociedad civil ávida de recibir condiciones de bienestar y calidad de vida saludable y sostenible.

A mediados de los años 90's, en época de la implementación de los grandes procesos de la descentralización colombiana, teniendo presente los efectos de la política de apertura económica y la globalización mundial, las entidades territoriales comienzan a sentir y reflejar efectos de una desaceleración económica, tributaria y financiera, que se desencadena en fenómenos de crisis institucional, fiscal y administrativa, repercutiendo gravemente en la funcionalidad y operación de los servicios demandados por la sociedad civil, manifestándose en fenómenos como el desempleo urbano-rural, cultura ciudadana del no pago de las cargas impositivas, escasez de recursos para inversión social, apatía del ciudadano sobre el interés público, acumulación del déficit fiscal, incumplimiento de pagos en las obligaciones contraídas, parálisis administrativa y crecimiento de los índices de pobreza. Producto de la desaceleración económica y los efectos negativos sobre los recaudos tributarios, el Gobierno Nacional consciente de la situación crítica por la que atraviesan los entes territoriales en el desarrollo de las finanzas públicas y la necesidad de preservar y mantener viva la célula básica de la estructura del estado colombiano "El Municipio",

se ve obligado a establecer políticas fiscales que ponen en cintura a los Gobiernos Locales, dentro del sano propósito de hacer viable la existencia de estos entes, en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, y garantizar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos a la Comunidad. Es así, como la ley 617 de 2000, conocida como la "Ley de Ajuste Fiscal" para los entes territoriales, - Departamentos y Municipios-, se constituye en el instrumento facilitador de acción inmediata para adelantar los procesos de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, la cual debe ser adoptada de manera obligatoria por las entidades territoriales a partir del año 2004 y con aplicación transitoria a partir del año 2001.

2.2. ESTUDIOS REALIZADOS

Sobre los temas de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional existen, a nivel de la Región Suroccidental y, específicamente del Valle del Cauca, muy pocos estudios académicos. Se destacarían, en éste orden de ideas, algunas monografías en posgrados, tales como: La Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, los Pregrados de Sociología y Ciencias Sociales e Historia de la Universidad del Valle; así como algunas Monografías en el marco de la Especialización en Administración Pública de la Universidad del Valle. En relación con cuestiones atinentes a la Gobernabilidad, cabe destacar algunos trabajos desarrollados por la Fundación Foro Nacional por Colombia, los cuales, sin embargo, se focalizan fundamentalmente en el estudio de la cultura política e institucional en la Municipalidad de Cali, cuya labor de monitoreo ésta entidad desarrolla desde hace varios años. La Secretaría de Planeación Departamental del Valle del Cauca, a su vez, ha producido una serie de documentos de circulación interna en relación con la situación de las finanzas públicas del Departamento en el Valle del Cauca.

En ésta misma dirección, se pueden encontrar algunas monografías del Pregrado de Contaduría de la Universidad del Valle, y en otras instituciones académicas. Sin embargo, trabajos académicos de mayor envergadura y solidez, configurados en términos de proyectos de investigación sobre las cuestiones de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional, son hasta el momento escasas. Quizá, de manera tangencial, cabría destacar la información que puede extraerse en tal sentido del reciente libro publicado por el profesor Edgar Vasquez Benitez "Historia de Cali". Otros documentos que pueden ser interesantes respecto al tema, son evaluaciones sobre el desempeño de instituciones de organizaciones públicas en el Valle del Cauca, hechos como parte de su quehacer institucional, por organismos tales como: La Contraloría Municipal de

Cali (fundamentalmente en relación con las finanzas y el desempeño del Municipio de Cali, EMCALI, y EMSIRVA); y, La Contraloría Departamental, en relación con la evaluación que periódicamente ésta hace de ajuste institucional, actividad que la Gobernación del valle del Cauca viene llevando a cabo desde hace varios años.

Esta situación de limitado análisis, hace relevante y pertinente el presente documento, el trabajo de investigación y consulta que venimos adelantando con fuentes directas. Es así, como se ha previsto en el marco de elaboración de ésta propuesta del Plan Maestro de Desarrollo, en lo pertinente al eje temático de la Gobernabilidad y Desarrollo Institucional, realizar talleres de enfoque grupal, con diferentes funcionarios que representan diversas instituciones públicas: Organismos de seguridad del Estado (Fiscalía, Policía Nacional, Ejército Nacional, etc), Instituciones académicas (docentes con posturas ideológicas y perspectivas analíticas disimiles, etc), Representantes a nivel regional de la Defensoría del Pueblo, Contraloría, Procuraduría, Registraduría, Gestor de Paz, Alcaldías y Concejos Municipales, etc, y representantes de la Sociedad Civil. Estos talleres serán enfocados en tres subtemas, los cuales nos parece muy importante, continuar recaudando información mediante métodos de contrastación social, son ellos: la legitimidad del sistema político en el Valle del Cauca; el grado de deterioro de la convivencia ciudadana a causa del conflicto armado, el proceso de desplazamiento que se ha incrementado en los últimos años en la Región; y el deterioro de la gestión pública en sus diferentes facetas: desempeño institucional, corrupción administrativa, finanzas públicas locales y regionales, articulación entre los niveles y relación con el gobierno central.

3. PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL Y DE GOBERNABILIDAD

3.1. DIAGNOSTICO Y CAUSAS

En el **Valle del Cauca**, la Gobernabilidad y la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas de nuestra Región se ha venido deteriorando. Muestra de ello, las dificultades financieras y la problemática generalizada del sistema hospitalario público; Universidades públicas – privadas de los Municipios; Entes descentralizados como las Empresas Públicas (EMCALI), que antes eran paradigmas nacionales de rentabilidad y servicio, e institutos nacionales que han puesto en riesgo la estabilidad institucional, el ofrecimiento y la calidad misma de los servicios públicos que la ciudadanía demanda. En éste sentido, es pertinente dilucidar el diagnostico y las causas que explican el problema “Desestabilización institucional y de gobernabilidad en los entes territoriales del Valle del Cauca”. Por tanto, en primer lugar, el deterioro de la gobernabilidad tiene como causa: La crisis de legitimidad del sistema político; Y, en segundo lugar, la desestabilización institucional la causa: La insuficiente articulación interinstitucional, baja gestión gerencial y el detrimento de las finanzas públicas territoriales. Las anteriores, se inscriben como causas de primer nivel, las cuales a su vez son explicadas por unas subcausas que se denotan de segundo nivel.

Es así como la ingobernabilidad parcial que se presenta en la región vallecaucana, es explicada por la **perdida creciente de legitimidad del sistema político**, y en especial, de los partidos y de sus representantes, que supuestamente han de realizar una tarea de encadenamiento entre las decisiones de gobierno y las preferencias de los electores¹⁴. En el Valle del Cauca, como en ninguna otra Región del país, se ha

¹⁴ La pérdida de confianza de la ciudadanía en la clase política tradicional del Valle del Cauca, se refleja en el siguiente análisis: Para el periodo 1997 – 2000, se observa una tendencia decreciente en la **Asamblea Departamental**, que para el año 1997 repitieron 14 **diputados** de los 25 elegidos, mientras para el año 2000, solamente repiten 10, y llegan 15 nuevos diputados, en comparación a los 11 del periodo anterior, es decir, parece ser, que existe una mayor ampliación de la democracia representativa. Es así como se percibe la incorporación de nuevos ciudadanos en la Asamblea Departamental, imprimiéndole renovación y liderazgo a ésta corporación; En cuanto al Concejo Municipal de Santiago de Cali, se observa en el periodo 2000, que el 43% repite, es decir, 9 concejales, de los 21 asignados en total. Mientras el 57%, es decir, 12 de los escaños del Concejo son ocupados por nuevos ciudadanos. Esto indica que al igual que en la Asamblea Departamental, existe una oxigenación en las corporaciones públicas. Respecto a los **representantes a la Cámara por el Departamento del Valle**, se observa en términos comparativos entre el periodo 1998-2002, un cambio de representantes del Valle en esta corporación, es decir, por el año 1998 repitieron 4 representantes que equivale al 31%, mientras para el período 2002 solamente repitieron escaño 3 representantes, lo que equivale al 23%, mostrando una tendencia decreciente. Mientras para el año 1998 ingresaron como nuevos 9 representantes, que equivale al 69%, en comparación al año 2002 donde accedieron a la Cámara de Representantes, en representación del Valle, 10 ciudadanos,

presentado una fragmentación hasta extremos inauditos de los partidos políticos tradicionales, en términos de la denominada microempresas electorales, o más exactamente, famiempresas electorales. Ha sido notoria la vinculación en buena parte de la dirigencia más significativa de los partidos tradicionales, y en especial, el liberalismo con el fenómeno del narcotráfico en el **proceso 8000**, que significó la salida por la vía de la judicialización de buena parte de ésta dirigencia política, la cual no ha tenido relevo alguno. Este es un fenómeno que, aun cuando se presentó con características nacionales, ha sido acusadamente manifiesto en el ámbito regional, debido a la estrategia que en está dirección realizaron los miembros de los carteles de la droga asentados en nuestro departamento¹⁵.

De otra parte, otros elementos adicionales o “subcausas” que se plantea con la crisis de legitimidad del sistema político son:

En primer lugar, la corrupción político – administrativa, la cual se denota como el saqueo de los fondos públicos y podría denominarse delincuencia política. Es decir, son individuos que hacen política para enriquecerse y en donde en buena parte de las microempresas electorales se vuelven empresas criminales para medrar el heraldo público. Es así como en Colombia, la corrupción se ha escalado geométricamente en los últimos veinte años, ésta, actualmente no es la misma de los años cincuenta, dado que en ésta época había un mayor control del sistema político, los partidos tenían jefes nacionales, existían lógicas señoriales. Las élites políticas de las décadas 40’s, 50’s y 60’s tenían una lógica distinta en relación con el tema del interés público, ya que podrían satisfacer oligarquicamente sus propios intereses, pero no depredaban el Estado de la manera como se presenta en los últimos años. En éste sentido a lo largo de la década de los noventa y lo que va corrido de la presente centuria, se ha

es decir, un representante más en comparación al periodo anterior. Esto muestra una tendencia creciente de renovación. En referencia al **Senado de la República**, en el Valle del Cauca se muestra que no hubo cambio en la cantidad de senadores reelegidos para el periodo 2002, es decir, de los seis senadores que buscaron reelección para éste periodo, fueron reelegidos nuevamente, lo que equivale a un 86%. De otro lado, para este periodo se lanzaron 11 nuevos aspirantes al Senado, y sólo logro escaño uno, es decir, el 14%. En éste sentido, podemos pensar que el Valle del Cauca no ha generado una renovación de Senadores en esta corporación.

¹⁵ Cabe anotar, que el proceso jurídico – político conocido coloquialmente como el proceso 8000, el Departamento del Valle, en términos absolutos, salió muy mal librado ya que de la cuota política del Valle del Cauca al Senado de la República, el 45% de los senadores estuvieron involucrados. Es decir, en el año 1998, 5 senadores, de los 11 elegidos fueron judicializados. Esto incidió, en el deterioro de la imagen del Departamento tanto a nivel nacional e internacional, teniendo efectos negativos sobre la confianza, credibilidad que se

acentuado en Colombia el fenómeno de la corrupción político - administrativa. La lógica cultural del enriquecimiento rápido, la relación con lo público como un espacio sobre el cual se podría depredar sin ninguna consideración, medrando los intereses colectivos, fueron factores culturales que han determinado, en buena medida, la lógica principalmente de actuación de la dirigencia político y administrativa. Un ejemplo evidente de corrupción pública, es el caso de la crisis de EMCALI, la cual se explica por las malas decisiones de política pública y un enorme proceso de corrupción. En esta dirección, la PTAR se la robaron en tres ocasiones, la PPA que es un acuerdo criminal, donde articulan a muchos de los municipios del departamento por medio de un contrato indisoluble, obliga a ésta empresa a pagar US\$4.000.000 mensuales por una energía que no se consume. Lo anterior no es producto de errores técnicos, sino de un alto nivel de prácticas complejas de corrupción.

En segundo lugar, el crecimiento del fenómeno del narcotráfico, sus efectos negativos y la criminalidad violenta que se deriva de dicha actividad ilegal, a pesar de la política represiva por parte del Estado. En éste sentido, si bien es cierto, a estas organizaciones del narcotráfico hoy no se les denota como carteles, el negocio continúa de manera fragmentada y/o atomizada entre pequeños grupos. Esta problemática florece en el país por razones culturales e institucionales, en el sentido de que en Colombia en la década de los ochenta existía un absoluto clima de convivencia de enriquecimiento ilícito, presentándose un alto nivel de impunidad para la acumulación ilegal de riqueza. En otras palabras, la sociedad colombiana toleraba y legitimaba la acumulación de capital vía, en un principio, la comercialización de narcóticos y, posteriormente, el cultivo, procesamiento y mercantilización de la droga. Es así como la sociedad colombiana “acepta” la actividad ilegal y los efectos negativos y punitivos que se derivan de éste negocio. De otra parte, el narcotráfico surge sobre el suelo nodrizo de una sociedad donde existe una capacidad muy débil del Estado de controlar y penalizar la lógica del enriquecimiento ilícito (corrupción político administrativa y narcotráfico). En ésta perspectiva, la clave del narcotráfico en Colombia se encuentra en la capacidad empresarial de las élites plebeyas de Antioquía y del Valle, que son las que narcotrafican, recogiendo una cultura de enriquecimiento ilícito, la cual tiene una profunda tradición en la sociedad colombiana desde el siglo pasado. Dicho de otra forma, el fenómeno del narcotráfico no es la causa, sino la consecuencia de la cultura del enriquecimiento ilícito en Colombia.

reflejó en un clima de incertidumbre, afectando la inversión, el empleo y el bienestar social en el Departamento.

En tercer lugar, se ha dado una profundización del conflicto armado, que hasta hace aproximadamente diez años era solo marginal en el Valle del Cauca, y que a partir de 1992 presenta un agravamiento debido a la mayor presencia de grupos paramilitares acentados en Buga, Tuluá, Andalucía, Farallones, Jamundí, el Naya y la zona de Alta Montaña, los cuales responden a un aumento de grupos guerrilleros como el ELN, pero sobretodo de las FARC. Este fenómeno ha implicado un aumento de las víctimas y de los efectos colaterales, tales como el incremento del secuestro extorsivo y político, el desplazamiento y la migración forzosa, el voleteo, la fuga de capitales, etc, que afectan diversas subregiones del Departamento. En éste orden de ideas, no debemos desdeñar la problemática del conflicto armado en Colombia, es decir, hay que tener en cuenta que éste es un problema estructural que afecta el desarrollo institucional, el crecimiento económico y la implementación de políticas sociales (salud, educación, seguridad y convivencia ciudadana, etc). Es así, como las posibles soluciones y/o “apuestas” del conflicto armado a resolver las causas estructurales de éste, son de competencia del gobierno nacional, ya que en Colombia existe una centralización respecto al diseño de la política pública de defensa y seguridad nacional¹⁶. En ésta línea de análisis, las funciones de la gobernación en términos jurídicos y administrativos es limitada, ya que los gobiernos regionales y locales les compete la implementación y no la delineación de las políticas públicas de seguridad. Es así como no se propende identificar los problemas estructurales del conflicto armado, sino más bien, se trata de analizar lo que se debe hacer constitucional y políticamente en el intermedio, es decir, entre las políticas de carácter nacional y las de carácter regional y/o local, con el fin, de sumar de manera congruente ambas políticas y extraer de ellas una que sea líder a nivel regional. Lo anterior indica que existe una distinción entre la violencia política y la violencia social. La última hace referencia al conflicto intrafamiliar, delincuencia común, conflicto entre pandillas, desplazamiento y marginalidad social, etc. este tipo de violencia le permite al gobierno local y/o regional mayor capacidad de acción para formular y aplicar políticas sociales y de orden público, en aras, de minimizar los efectos negativos que genera las causas estructurales de la violencia.

¹⁶ Respecto a lo anterior, es conveniente señalar que la posible negociación regional con los actores armados (FARC, ELN, AUC) es más una estrategia de estos, y no una solución pertinente, por parte del Gobierno Nacional, ya que la estructura de estas organizaciones es eminentemente centralista manejando una misma lógica y/o medios de actuación (secuestro, trafican narcóticos, boletean, controlan las regiones, etc) con una misma política, independientemente de quien ejerza las acciones. Esto no niega, de que operativa y militarmente son descentralizados. Derivado de lo anterior, los diálogos regionales serían un instrumento útil para los grupos armados, dilatando los potenciales procesos de paz y/o obstaculizando los factibles consensos de largo plazo. En éste sentido, la negociación autónoma de las regiones sería una política errada.

En cuarto lugar, uno de los efectos más negativos del desplome fiscal de las instituciones territoriales y entidades descentralizadas, ha sido la masacre de la **burocracia pública**¹⁷, como puede desprenderse de los datos que consignan la disminución del tamaño del aparato administrativo del Estado a nivel del Departamento y de la inmensa mayoría de los municipios, las cuales están sometidas a los férreos parámetros de la Ley de ajuste fiscal¹⁸. Si no existen recursos públicos para inversión, y si se ha desmontado la burocracia gubernamental, para poder satisfacer los planes de desempeño, se entenderá que se produce como consecuencia de lo anterior una disminución severa de la capacidad de respuesta del Estado en el plano territorial y/o regional, respecto a la demanda de sus ciudadanos. Y ello, por supuesto, contribuye a la pérdida de legitimidad, dado que la ciudadanía no encuentra en la administración departamental ni en los gobiernos locales, un interlocutor válido para que ésta y/o estos, sean capaces de satisfacer urgentes demandas sociales. Como alternativa a la masacre de la burocracia pública, el gobierno realiza contratos con organizaciones del tercer sector (ONG`S, Fundaciones, Organismos de gestión, etc) con el fin de que éstas canalicen y ejecuten las demandas sociales. Por otra parte, la teoría de la administración pública no señala que la descentralización conlleve a destruir el funcionariado público.

En quinto lugar, no se avizora en el horizonte procesos de renovación de liderazgo políticos. Hay grandes incoherencias entre las propuestas y el discurso de muchos políticos. A esto se suma una escasa movilización pública colectiva, por cuanto el nivel de oportunidades para muchos grupos sociales organizados de intervenir en las decisiones de las corporaciones públicas y las instituciones estatales en generales muy reducido. Además, muchas de las organizaciones públicas estatales y no estatales (ONG, asociaciones, etc) no actúan sobre problemáticas sociales, que sean producto de consensos ciudadanos. De igual manera, se presenta un marcado

¹⁷ Cabe anotar, que el concepto de burocracia desde una perspectiva Weberiana, hace referencia a un tipo ideal (modelo) de organización que está mediatizada por relaciones de poder legítimas. Esta organización se caracteriza por una racionalidad de medios – fines, donde la autoridad es legal – racional; Donde también pueda existir una dominación tradicional, y/o una dominación carismática. En éste sentido el tipo ideal de organización burocrática se caracteriza por la especialización de las funciones, una jerarquización en el centro de la organización bien marcada, relaciones contractuales, promoción a niveles jerárquicos superiores, relaciones impersonales entre los miembros de la organización, centralización en la toma de decisiones, etc. Este concepto ha sido interpretado de forma peyorativa, haciendo referencia a la hiperburocracia que existe en las organizaciones públicas. (Ver: Max Weber, “Economía y sociedad”, F.C.E.).

desinterés de élites dominantes frente a los asuntos del interés público. A la vez, se presenta una desorientación acerca de los mecanismos y escenarios de participación ciudadana, generando una desarticulación y descoordinación entre los ciudadanos y sus representantes comunitarios.

En suma, las anteriores causas manifiestan un conjunto de síntomas que se pueden expresar en una situación relativa de ingobernabilidad social y política en el Departamento, que aún cuando posee características generales que se expresan en la problemática nacional, tiene ciertas especificidades y peculiaridades regionales. Estos conflictos, ha pesar de ser más puntuales, presentan causas multifactoriales que se inscriben en el orden de lo económico, político, social y cultural, los cuales le competen a las autoridades políticas, y a las diferentes organizaciones que conforman la sociedad civil, que se expresa a través de la participación ciudadana y la gestión comunitaria. De otro lado, la crisis de lo público no estatal hace referencia a la privatización o patrimonialismo de los asuntos que deberían constituir el interés general. Lo público es visto más como lo que no es de “nadie”, que como lo que es de todos. Cada vez se tratan más los conflictos desde los espacios de lo privado o lo corporativo, dejando grandes sectores de la comunidad por fuera de la discusión política, que es la que posibilita que la sociedad civil logre niveles óptimos de empoderamiento, en aras de hacerse copartícipe en la discusión y decisión de asuntos cruciales para construir ciudadanía y región. En éste sentido, la baja representatividad política y la crisis de lo público no estatal tienen entre sus causales principales la diseminación y atomización de los grupos políticos en el Valle del Cauca y una notable ausencia de proyectos políticos que convoquen a grandes pactos colectivos o consensos ciudadanos. Esto se explica no solamente por la legitimidad parcial de la clase política vallecaucana, sino también por la apatía social y la falta de organización política de la sociedad civil para canalizar y organizar las propuestas ciudadanas. A la vez, existe un desconocimiento parcial de la ciudadanía de las propuestas programáticas de los gobernantes. Este desconocimiento o desinterés por los asuntos políticos tiene relación con las maquinarias electorales y clientelistas que hacen parte de la democracia colombiana. En éste orden de ideas, se debe suministrar canales de participación que permitan el empoderamiento de la sociedad civil, con el fin de materializar los instrumentos jurídicos e institucionales que nos ofrece la Constitución Política de 1991.

¹⁸ Ver indicadores “Número de funcionarios por cada mil habitantes, página 41 “ y “Variación en términos absolutos y porcentual del número de funcionarios vinculados a la Gobernación y los municipios, página 39“.

Referente a las consultas ciudadanas que se realizaron en las diferentes subregiones, en aras de poner en práctica los mecanismos de democracia participativa con el fin de tener un conocimiento acorde de la realidad social, se obtuvo la siguiente información que permitirá el diseño e implementación de políticas públicas de largo plazo, con el objeto de construir un Plan Maestro de Desarrollo que trascienda el enfoque eminentemente institucional y los planes de desarrollo de cada cuatrenio. Es así como el fin de la consulta ciudadana es hacer sentir a la sociedad civil participe de las decisiones estatales, y a la vez, que las instituciones del Estado logren mayores niveles de legitimidad. En éste sentido, los talleres desarrollados manifiestan las siguientes causas de segundo nivel por subregiones:

1. Subregión norte: (Cartago)

- Hay una gran fragmentación política.
- No hay consensos regionales ni subregionales en términos políticos.
- Hay un alto nivel de desconfianza en la acción política.

2. Subregión sur: (Palmira)

- Desconocimiento de la ética pública.
- La acción guerrillera es una muestra más de proyectos políticos con intereses claramente parcializados y difusos.
- La falta de seguridad afecta las opciones de liderazgo.
- No existe un alto grado de integración entre los líderes empresariales y los líderes políticos.

3. Subregión nororiente

- La ignorancia y la desatención de temas públicos tan vitales como el ambiente y el de los POT, dan cuenta del mal ejercicio político.

Lo anterior nos indica una correlación de las causas de segundo nivel propuestas por la Secretaría de Planeación Departamental y las causas emitidas por los actores convocados para la consulta ciudadana. Esto nos hace pensar que el poco interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, tiene que ver con problemas de carácter

estructural relacionados con la democracia colombiana, es decir, la sociedad colombiana no está formada en los legados de la democracia participativa.

En cuanto al desarrollo institucional, es pertinente tener en cuenta las causas pertenecientes a la problemática de gobernabilidad, ya que estas condicionan la estabilidad y el desarrollo de las instituciones en la región. En otras palabras, la gobernabilidad en sus diferentes manifestaciones, de una u otra forma, permea horizontalmente la estructura básica de la sociedad, es decir, sus instituciones. Adicionalmente, el deterioro de las instituciones en la región, se explica por las siguientes causas:

En primer lugar, la insuficiente articulación interinstitucional, responde al deficiente trabajo de equipos sinérgicos fuertes y sostenibles entre entidades del orden nacional, departamental, local, sector privado y comunidad en general, sin desconocer que el presente gobierno departamental puso en marcha los Comités sectoriales interinstitucionales, en los cuales participa activamente entidades del orden nacional y departamental, y por su parte, el sector privado con las mesas de trabajo “Planeta Valle”. Sin embargo, se observa que no es suficiente el trabajo de articulación interinstitucional, por cuanto persisten las siguientes subcausas relacionadas: Primero: una baja preocupación por los asuntos públicos a nivel nacional, regional y local, por cuanto las entidades trabajan con miradas focalizadas sobre el interés propio dejando de lado el sentido de pertenencia de orden nacional y departamental. Segundo: planificación desarticulada entre los niveles de Estado, a pesar de existir la ley del Plan de Desarrollo, que pretende integrar los procesos de planificación entre instituciones. Con el fin de guardar coherencia estratégica con los planes nacional, departamental y municipal, las instituciones territoriales formulan sus planes muy enmarcados al plano local y evidencian marginalidad de las políticas nacionales y regionales. Tercero: protagonismos individuales e institucionales, fenómenos que se presentan por las marcadas acciones con sentido individualista que ejercen algunos funcionarios públicos sobre la direccionalidad de políticas y estrategias institucionales, lo que genera aprovechamientos particulares como también individuales-institucionales, que no permiten ejercer a los gobernantes territoriales procesos de gobernabilidad institucional sobre la base de trabajos sinérgicos donde se da un juego de suma no cero, es decir, donde todos ponen y todos ganan. Cuarto: desconfianza entre las instituciones, según su jerarquía. Situación que se presenta, debido a los niveles de corrupción, baja capacidad técnica de las instituciones para ejercer la competencia por debilidades en su capacidad técnica.

De otra parte, en las consultas ciudadanas, se manifestaron para la problemática de la insuficiente articulación interinstitucional, las siguientes causas de segundo nivel por subregiones:

1. Subregión norte (Cartago).

- Deficiente sistema de comunicación entre las instituciones públicas y privadas.
- Falta de concientización del servidor público.
- Falta de gestión de los entes de vigilancia y control del Estado en el cumplimiento de normas.
- No existe generación de políticas públicas a nivel regional.
- Desintegración y poca cooperación entre los actores locales para el desarrollo municipal y la gestión.

2. Subregión del Centro (Tuluá).

- No hay una verdadera descentralización administrativa de las entidades nacionales que tienen presencia en la región.
- Falta de integración interinstitucional entre los municipios de la Sub-región.
- Diferentes niveles de estructuras de los municipios que dificultan la articulación interinstitucional.
- Falta de oportunidades a instituciones pequeñas.

2. Subregión del Sur (Palmira).

- No hay visión integral entre los gobernantes y gerentes públicos para gestionar los intereses municipales y regionales en forma unificada (Islas o feudos).
- Proceso de re-centralización con pérdida de autonomía de los entes territoriales.
- Falta de procesos integrales entre las organizaciones sociales comunitarias.
- Proceso de planeación no integra lo público y privado.
- No hay continuidad ni coherencia en las políticas sectoriales del gobierno.
- Mercantilización de los servicios públicos sin el debido control estatal.
- Hay autoritarismo en la formulación de las políticas públicas que imposibilitan la interacción institucional.
- Los diferentes actores sociales privilegian el interés particular al interés público.

3. Subregión nororiente:

- Falta de integración de los municipios en las políticas departamentales.
- Incumplimiento y desconocimiento de normatividades.
- Falta más comunicación entre los municipios de tipo inter institucional.
- Decadencia de las instituciones cívicas municipales, perdiéndose la dinámica que genera.

4. Subregión pacífico:

- Sobreposición de normatividad y competencias.

Lo anterior nos indica una correlación de las causas de segundo nivel propuestas por la Secretaría de Planeación Departamental y las causas emitidas por los actores convocados para la consulta ciudadana. Esto nos hace pensar que el proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de Colombia de 1991 no se ha implementado en su totalidad, ya que las políticas públicas están amarradas y son diseñadas por parte del gobierno central, lo anterior genera que los gobiernos regionales y/o locales tengan limitadas su autonomía para diseñar políticas públicas regionales, es decir, los gobiernos regionales implementan las políticas públicas más no las diseñan. Derivado de lo anterior se presenta una desarticulación institucional entre los diferentes municipios del Departamento. A la vez, no hay una visión sistémica entre los gobernantes y los diferentes funcionarios de alto rango que dirigen las instituciones públicas, presentándose una descoordinación en las políticas sociales de carácter regional.

En segundo lugar, la baja gestión gerencial, es explicada por: Primero, las características normativas, obsoletas, sobredimensionadas e inoperantes que presentan las instituciones públicas, convirtiéndose en estructuras inadecuadas para atender las demandas reales de la sociedad y el entorno regional y local; Segundo, las instituciones cuentan con procesos y procedimientos de gestión pública con baja capacidad tecnológica, en razón a que no disponen de recursos informáticos con aplicación de tecnología de punta que faciliten el trabajo por procesos y procedimientos gerenciales y permita el acceso de la comunidad a la información; Tercero, no se dispone de un talento humano calificado, presentándose un ineficiente

e inadecuado perfil del recurso humano, lo anterior es debido a que todavía la vinculación del talento humano responde más a las demandas clientelistas que a las necesidades reales del servicio, o sea, la asignación a cargos públicos desde Secretarías de Despacho hasta niveles inferiores de personas no calificadas profesional y técnicamente para su desempeño, que obedecen a las acentuadas lógicas de depredación de lo público. Esto contribuye al deterioro de las finanzas territoriales, implicando una sensible disminución de la capacidad del Estado de capacitar y mejorar la potencialidad gerencial de sus miembros; Cuarto, existe carencia en los sistemas de información que permita planificar y evaluar la gestión pública, conocer los avances y resultados de los planes de desarrollo y tomar las decisiones con oportunidad, en el término legal de cumplir con los compromisos programáticos de la gobernabilidad y efectuar la rendición de cuentas a la comunidad sobre los acuerdos pactados en el programa de gobierno. Quinto, se observa que la ciudadanía no conoce ni participa activamente de los asuntos de la gestión pública, dado que existe un inadecuado portafolio de servicios, falta de divulgación y socialización de las políticas, estrategias y productos y/o servicios que presta la administración municipal y departamental; Y, finalmente, se presenta baja autonomía para manejar y generar nuevas fuentes de recursos propios.

Los casos más críticos se presentaron en la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y Emcali, la principal empresa industrial y comercial de nuestra región, hoy intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos¹⁹. La Universidad del Valle, igualmente presentó un deterioro financiero en 1998 y se ha recuperado lentamente, aún cuando no tiene todavía una capacidad de expandir su radio de acción, modernización y acelerada respuesta a las diferentes demandas tanto de la ciudadanía como del sector público y productivo, para que ella preste su concurso en la promoción del desarrollo económico y social²⁰. A éste cuadro ha de adicionarse la crisis generalizada del sistema de salud departamental público, la quiebra hospitalaria, en parte derivada de las lógicas mismas de transferencias de recursos que están

¹⁹ Para una visión panorámica del tema ver: Varela Barrios Edgar, "Como evitar el colapso de Emcali: Los retos de la provisión adecuada de servicios públicos domiciliarios en Colombia", Pliegos Administrativos y Financieros, No. 39 – 2002, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

²⁰ Cabe anotar, que la Universidad del Valle, como un pivote fundamental de la educación superior y del capital humano del Valle del Cauca, se inscribe en el sector de la educación departamental. Es decir, su análisis cuantitativo, en cuanto a la cobertura que presta, se halla implícito en los indicadores que vamos a señalar a continuación.

implícitas en la Ley 100, y de otro lado, imputable ésta situación a problemas de gerenciamiento y de clientelización del sector²¹.

De otra parte, en las consultas ciudadanas, se manifestaron para la problemática de la baja gestión gerencial, las siguientes causas de segundo nivel por subregiones:

Subregión del norte (Cartago).

- Renuencia a la modernización por parte de las administraciones municipales.
- Débil gestión estatal para el desarrollo y aprovechamiento del talento humano en la gestión pública.
- Deficiente formación administrativa y jurídica de administradores públicos.
- Estructuras administrativas subdimensionadas para los entes territoriales bajo Ley 550.
- Estrategias para manejar y generar fuentes de recursos propios.
- Poca participación en el desarrollo de los procesos administrativos.
- Ineficiencia por parte de los organismos de control.

Subregión del centro (Tuluá):

- Falta de planeación para articular procesos y poco tiempo para atender planes de desarrollo.
- Nepotismo en la administración e instituciones de gestión.
- Altos intereses políticos limitan la acción de una buena gerencia pública.
- Procesos administrativos ineficientes.
- Baja calidad en el recurso humano elegido (directivos y funcionarios).

Subregión del Sur (Palmira):

- Bajo desarrollo del recurso humano sin tener en cuenta el capital humano.
- Escogencia de personal con base a criterios politiqueros y sin tener el perfil adecuado.
- Baja calidad de las propuestas programáticas de los funcionarios elegidos popularmente.

²¹ El sector de la salud en Colombia, se inscribe en los parámetros de la Ley 100 de 1993, la cual responde a la actual dinámica de la globalización, las políticas neoliberales, la

- Dificultad de los gobiernos locales para la consecución de recursos debido al centralismo.
- Los recursos son asignados de acuerdo a su categoría y potencial de votos (por la nación).
- Baja visión regional y aprovechamiento del entorno.
- Baja calidad de las propuestas programáticas de los funcionarios elegidos popularmente.

Subregión pacífico:

- Inexistentes programas de capacitación y formación permanente

En tercer lugar, el deterioro de las finanzas públicas territoriales se debe examinar desde dos perspectivas: Como efecto directo e inmediato de la **crisis fiscal** de las entidades territoriales; Y, los que se producen en la **gestión y los procesos financieros**, es decir, en la forma de hacer las cosas, lo que conlleva al detrimento de las finanzas de muchas instituciones públicas de carácter descentralizado²². Son destacables, en éste sentido, como fenómenos negativos la crisis de la Gobernación del Valle del Cauca, que se vio obligada en las administraciones anteriores a hacer ajustes, despido de funcionarios y a someterse a planes de desempeño con el sector

descentralización y modernización institucional.

²² En términos generales, el déficit fiscal tanto a nivel nacional y regional, hace referencia al gasto público, es decir, existe un déficit fiscal inmanejable, cuando el gasto público se desborda por encima de los ingresos percibidos. En éste sentido, el gasto público se financia a través de los siguientes mecanismos: impuestos directos e indirectos, recursos y/o ingresos derivados de las empresas estatales (ECOPETROL, TELECOM, etc) y prestamos con la banca interna o externa. Con la Constitución Política de 1991, al Banco de la República se le asignó autonomía para diseñar e implementar la política monetaria. En éste sentido, al Gobierno Nacional y/o el poder ejecutivo se le prohibió solicitar prestamos (emisión primaria) para financiar su gasto público al Banco Central. De lo anterior se deriva, que el Gobierno Nacional para financiar su gasto público y/o cubrir su déficit fiscal, debe recurrir al endeudamiento externo o al endeudamiento interno con la Banca comercial nacional. El endeudamiento exacerbado del Gobierno con esta última, presiona el incremento en las tasas de interés endógenas, ésta dinámica afectaría en el mediano y largo plazo, la inversión privada como motor del crecimiento económico. El estancamiento del crecimiento económico, deprime el recaudo de impuestos por parte de la Nación. Además, el Gobierno Central, Departamental y Municipal, debe desarrollar políticas adecuadas que apunten a la reducción del déficit fiscal, para generar credibilidad y/o confianza con la Banca Multilateral. La anterior dinámica, afectaría positiva o negativamente los recursos actuales y futuros de la Nación y los entes territoriales, lo que a su vez, afecta directamente las transferencias de la Nación a nivel Departamental y Municipal. En éste sentido, dada la situación fiscal de la Nación en la última década, las transferencias a los Departamentos y Municipios se disminuyeron, a pesar de la Ley 60 de 1993 la cual propendía trasladar recursos a los entes territoriales con el fin de aumentar la autonomía de éstos. La Ley 715 de 2001, flexibiliza y amplía los sectores y actividades sobre los cuales los alcaldes pueden asignar los recursos de las transferencias dentro del nuevo sistema general de participaciones.

financiero. Muchos de éstos planes requieren reajustes, dado que las expectativas de recaudo de tributos locales, o la misma caída de las **transferencias nacionales**, como resultado de la situación económica, no ha permitido que se logren los resultados inicialmente proyectados en dichos planes de desempeño. En el caso de los Municipios Vallecaucanos, buena parte de ellos han aceptado éste tipo de modalidades u otras alternativas, tales como la aplicación de la ley 550 de saneamiento del sector económico real. Emcali, la principal empresa industrial y comercial del Departamento, está intervenida y se encuentra en severas dificultades en relación con la garantía de su viabilidad financiera y continuidad en la provisión de servicios, representando su gestión más del 55% de sus ingresos por los servicios públicos ofrecidos a nivel del Departamento. El Municipio de Santiago de Cali, especialmente, muestra uno de los mayores índices de endeudamiento nacional y ha visto recortado severamente sus recursos y comprometido las vigencias futuras de recaudo presupuestal. Esta problemática genera que hoy en día, tanto la Gobernación del Departamento como la inmensa mayoría de los Municipios, carezcan de los recursos fiscales necesarios para cumplir los programas de Gobierno a los cuales se han comprometido los gobernantes con la ciudadanía. A la vez, el problema de las finanzas públicas territoriales se explica por las siguientes subcausas: Primero, la drástica desarticulación de políticas sobre competencias y recursos entre los niveles del Estado, lo cual ha conducido a que los municipios y el departamento asuman una gran cantidad de competencias con una inequitativa distribución de recursos por parte de la Nación; Segundo, se ha presentado una caída de la carga tributaria en los entes territoriales, producto de la crisis económica que afecta al país y a la poca o nula gestión por parte de las localidades en la aplicación de políticas tributarias ágiles y modernas; Tercero, el incremento paulatino del gasto de funcionamiento como resultado de prácticas clientelistas en la contratación del personal y en la demanda de recurso humano para atender competencias y funciones que se le impone a la localidad. Cuando se produce la Ley de ajuste fiscal en el año 2001, ésta obliga a una severa restricción de los gastos de funcionamiento, que implica en la mayoría de las administraciones territoriales, la implantación de reformas administrativas severas, muchas de ellas, sin criterios técnicos acerca de las prerrogativas y perspectivas del recorte, que ha significado una verdadera masacre laboral y el desmonte, como ya se mencionó, de buena parte del aparato administrativo territorial. Esto golpeó severamente la capacidad de respuesta de las administraciones territoriales frente a las demandas ciudadanas e implicó la pérdida de un valioso capital humano

A la vez, la Ley 617 del 2000, propende en el mediano plazo racionalizar el gasto público de los entes territoriales, en aras de lograr el saneamiento fiscal.

acumulado a lo largo de todo el servicio civil; Cuarto, el aumento de la deuda pública departamental y municipal que desborda la capacidad de pago de las instituciones, producto de visiones de gobernabilidad de corto plazo. La mayor parte de los Alcaldes y Gobernadores, a lo largo de la década de los noventa, ejecutaron su programa de Gobierno sobre la base del endeudamiento de las futuras administraciones, hubo adicionalmente una política irresponsable, lapsa, por parte del sistema financiero, que gozaba en la segunda parte de los años noventa de una gran liquidez y esto significó un catalizador para que colapsaran las finanzas públicas departamentales y municipales²³. De otro lado, jamás se han tomado provisiones en relación con temas tales como, el aseguramiento pensional de los empleados y funcionarios de las administraciones territoriales, lo cual implicó una agudización de ésta situación; y Quinto, los malos manejos del erario público debido al despilfarro administrativo, producto de la corrupción administrativa.

De otra parte, en las consultas ciudadanas, se manifestaron para la problemática del deterioro en las finanzas públicas territoriales, las siguientes causas de segundo nivel por subregiones:

Subregión del norte (Cartago):

- Continuos cambios en las políticas, legislación afectan el manejo de las finanzas municipales.
- Falta de gestión en el recaudo de impuestos y consecución de recursos internacionales.
- Re-centralización de los recursos públicos.
- Manejo anti-técnico y corrupto de los recursos.

²³ Para comprender la metodología y los alcances de los indicadores de gestión de las finanzas públicas del Departamento del Valle del Cauca y sus municipios, es necesario, tener en cuenta la estructura jurídica y normativa que se implementa a partir de la Constitución Política de 1991, y con las leyes que se expiden posteriormente tales como: La Ley 60 de 1993; la Ley 617 de 2000 y 715 del 2001 que apuntan de una u otra forma, al actual proceso de descentralización territorial. En éste sentido, las políticas y el marco normativo de la dimensión administrativa – decisional de poderes, recursos y responsabilidades apuntan a: fortalecer los fiscos locales a partir de sus ingresos propios, las transferencias nacionales, los fondos de cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías y los recursos de crédito. En éste sentido, el proceso de descentralización se orienta a reestructurar las funciones de los departamentos – municipios mediante el reordenamiento de sus responsabilidades, para generar procesos de eficiencia y eficacia, en aras de lograr una gestión pública con criterios de racionalidad en el recaudo, asignación y gasto de los recursos, es decir, para adaptarse a la actual política nacional de eficacia fiscal. Estas políticas públicas apuntan a canalizar los mecanismos de democracia participativa y ciudadana, la cual propende distensionar las situaciones de conflicto

- Paternalismo del Estado frente a los morosos.
- Temor a implementar las normas por el costo político.

Subregión del centro (Tuluá):

- Mal manejo de los recursos presupuestales sin planificación, ni criterios de priorización en la toma de decisiones sobre inversión social en los entes territoriales
- El IVA y demás impuestos que cancelan de parte de nuestros municipios al gobierno central no están siendo reintegrados en el porcentaje adecuado.
- Falta concertación entre autoridades (Gobierno – Concejo).
- Falta de transparencia de los organismos de control.

Subregión del sur (Palmira):

- Nominas paralelas por compromisos políticos y contratos.
- Exenciones y descuentos de impuestos por politiquería causando baja capacidad de pago.
- Improvisación – obras innecesarias – elefantes blancos.
- Políticas nacionales en contravención con la constitución.
- Improvisación en obras innecesarias – elefantes blancos, con presupuestos maquillados.
- Irresponsabilidad de los municipios en el endeudamiento y los gastos.
- No hay un ordenamiento territorial que defina con claridad las competencias, recursos y funciones de las entidades territoriales y de la nación.
- El clientelismo político atraviesa las políticas de esfuerzo fiscal de los municipios
- La corrupción impide una buena gestión de recursos.
- Los municipios pequeños han sido muy afectados por las Leyes 715 y 617 (más que los grandes).

Subregión nororiente:

- Pocas posibilidades de generar recursos a partir de la industria.

en aras de construir el tejido social. Es así, como la administración departamental y/o municipal interpretan el que hacer de su gestión, el como hacerlo, cuando hacerlo y con cuanto hacerlo.

Subregión pacífico:

- Decisiones inadecuadas por parte de los mandatarios de turno.

En términos generales, el deterioro institucional conlleva a un proceso de mercantilización de los bienes públicos, lo cual responde a la actual megatendencia de la globalización, las políticas neoliberales y la privatización, la experiencia mundial indica que la mercantilización de los bienes públicos no debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, sino que debe estar sometida a estrictas regulaciones estatales. Ojalá no desde el ámbito discrecional del poder ejecutivo, sino mediante estructuras legales de larga duración e instituciones de fiscalización que correspondan más al modelo de un cuarto poder, independiente del legislativo, ejecutivo y del poder judicial. Este cuarto poder a de contar con la representación de los usuarios y ciudadanos, es decir, la organización política de la sociedad civil y específicamente de la asociación de consumidores; y también ha de diseñar un esquema de transparencia, con sistemas abiertos de información, que son aquellos que realmente permitirían evitar, o al menos colocar en evidencia los abusos de la posición dominante por parte de los proveedores. El asunto crucial, en ésta dinámica institucional estriba en definir cual es la tarea de este tipo de organizaciones y mecanismos. Su objetivo y razón de ser consiste en la preservación del carácter de bienes públicos, respecto del universo de aquellos que se han mercantilizado.

Por lo tanto, no creo que sea nocivo temerle a la mercantilización. Estamos inmersos en un nivel global, en un modelo de desarrollo económico, donde la hegemonía del capitalismo de mercado se ha expandido, y no se trata de combatirlo **per se**, sino de reconocer que la dinámica capitalista va tras el lucro y no necesariamente tras el interés público. Por lo que habría que formular explícitamente que al mercado, como institución que asigna recursos, es necesario preestablecerle reglas supremas, en la perspectiva hegeliana del arbitraje del interés público, para que éstas definan políticamente sus áreas de funcionalidad y pertinencia. Al mismo tiempo, y está es una condición más pragmática, que no puede establecerse simplemente de una manera legalista, es necesario definir políticamente el grado de madurez del mercado, para que este efectivamente suministre eficientemente bienes y servicios públicos determinados. En el contexto colombiano, se evidencia la existencia en la practica de un predominio de políticas mercantilistas que dejan de lado los principios del Estado Social de Derecho, y que afectan la gobernabilidad democrática, en especial, en

condiciones de crisis institucional y social como las que atraviesa parcialmente la sociedad colombiana a lo largo de la última década.

Como lo ha advertido recientemente el economista norteamericano Joseph Stiglitz (2002), en muchos casos las privatizaciones han fracasado simplemente porque no existían condiciones para que el mercado provisionara adecuadamente las demandas ciudadanas, o no existían tampoco condiciones para que se evitasen los monopolios privados, que resultaban igualmente nocivos que los anteriores monopolios públicos o gubernamentales. En nuestro contexto, es necesaria la implantación de sistemas de evaluación del desempeño que garanticen que desde las autoridades estatales, y con la participación ciudadana, se pueda dimensionar el impacto de la provisión de los bienes y servicios públicos para mantener los principios de universalidad, de equidad, eficiencia y finalmente, el de sustentabilidad en el largo plazo, lo que lleva pues al crucial asunto del financiamiento de dichos recursos o de los mecanismos para proveerlos²⁴.

En términos comparativos, podríamos afirmar que el factor decisivo para la pérdida de gobernabilidad en el caso del Departamento del Valle del Cauca y de las administraciones territoriales, se debe al propio deterioro institucional.

²⁴ VARELA, Barrios Edgar. Tomado del artículo "La mercantilización de lo público", presentado en el VII Congreso Internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, del CLAD, Lisboa (Portugal), 8-11 de octubre de 2002.

3.2. DESCRIPCION Y ANALISIS DE TENDENCIAS, VARIABLES, E INDICADORES.

En relación con los problemas de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional en el Valle del Cauca, la información recogida hasta el momento por los talleres realizados en las subregiones, las deliberaciones de los grupos encargados de dicha temática en el marco de Secretaría de Planeación, así como la información adicional acopiada por los consultores, nos permite señalar las siguientes características regionales, en relación con **tendencias pesadas, emergentes y posteriormente con base en ellas, proponer las apuestas pertinentes**. En Gobernabilidad, considera el grupo consultor, que es necesario matizar la descripción de Ingovernabilidad, o de crisis de Gobernabilidad, a la que frecuentemente se alude a escala nacional. Es sabido que desde hace varios años en Colombia, es frecuente afirmar que existe más territorio que Estado, e igualmente, mucho más Estado que Nación. Somos una sociedad en transición hacia la **modernidad y la modernización**²⁵, que aún no ha logrado la legitimidad estatal en términos del ejercicio efectivo de la soberanía del poder político sobre el territorio en su conjunto, e igualmente, sobre la población. El fenómeno del narcotráfico en las dos últimas décadas ha permeado las instituciones del Estado y a modificado la estructura de valores de la sociedad colombiana. Además, se ha agudizado el conflicto armado. Bastas regiones del territorio colombiano se encuentran hoy dominadas de facto por los grupos insurgentes, especialmente, en regiones de la Orinoquía, la Amazonía, y en otros enclaves Andinos. Al tiempo que las organizaciones paramilitares, de distinto carisma, controlan sectores bastos del territorio de la Costa Caribe, el Magdalena Medio, la Región de Urabá, y algunos corredores importantes en la zona Andina, e igualmente, en el Pie de Monte de la Orinoquía y la Amazonía. Esta situación ha generado un conflicto armado que no

²⁵ En términos generales, la modernidad hace referencia al proceso mediante el cual el sujeto logra su mayoría de edad en términos kantianos, es decir, donde el hombre hace uso de la razón, en aras de convertirse en ciudadano. Mientras la modernización, hace referencia a un proceso de reconversión industrial y/o modernización tecnológica. Este proceso se ha intensificado en Colombia a partir de la década de los cincuenta, logrando la economía colombiana, pasar de una economía con dependencia en lo rural, a una economía industrial y de servicios. En éste sentido, no podemos pensar un proceso de modernidad sin modernización, pero la modernización **perse** no conduce a la modernidad. Esta problemática tiene incidencia en el proceso de construcción de lo público, donde por medio de la participación ciudadana, los individuos perciban lo público como propio, es decir, donde la participación ciudadana forme parte del quehacer social. Dicho de otra forma, se necesita formar sujetos, que se sientan coparticipes de las decisiones estatales, en pro de construir un imaginario colectivo, por medio del cual, se logre formar una sociedad tolerante, cívica y democrática. Esto nos hace pensar que las causas estructurales del conflicto armado y sus efectos colaterales que se manifiestan en las diferentes expresiones de violencia, so consecuencia de las debilidades y poca gobernabilidad que presentan las instituciones en Colombia.

solamente enfrenta, como tradicionalmente lo fue, a la insurgencia con las fuerzas militares del Estado, sino, en donde también ha jugado un papel protagonista creciente el paramilitarismo. En medio de ello, la población civil resulta víctima de un juego de intereses cruzados, expresado éste, en resultados dramáticos, en términos de un incremento dantesco del desplazamiento forzoso, las masacres selectivas, y lo que es más grave, en términos institucionales y de Gobernabilidad, la expulsión física, literalmente hablando, de los gobernantes locales, de las autoridades judiciales, de policía, e incluso, de poderes civiles y eclesiásticos no estatales, de las regiones donde el conflicto se ha intensificado. Más de 250 alcaldes municipales en Colombia, no pueden ejercer su autoridad constitucional en sus respectivos territorios, han sido virtualmente exiliados o incluso obligados a renunciar. Sin embargo, en el Valle del Cauca éste fenómeno presenta matices diferentes. Ningún alcalde ha sido desalojado violentamente de su cargo, tareas humanitarias de mediación a cargo de la oficina del Gestor de Paz del Departamento, la Defensoría del Pueblo, Organizaciones no gubernamentales y eclesiásticas nacionales e internacionales han permitido un cierto margen de respeto y tolerancia por parte de los actores armados en relación con los gobiernos civiles. De otro lado, si bien es cierto, el Valle del Cauca presenta fenómenos de desplazamiento que no existían hace una década, esta dimensión del fenómeno resulta menor en términos relativos a la que se presenta en el resto del país. Fundamentalmente la dimensión más dramática de éste desplazamiento, es que las grandes ciudades de nuestro Departamento, especialmente Cali y Buenaventura, se han convertido en receptoras netas de refugiados y desplazados, con fenómenos de sobrepoblamiento que han incidido en los niveles de marginalidad y de exclusión social, en términos tales, como la cobertura del sistema escolar, el sistema de salud, déficit creciente de viviendas, incremento de la criminalidad, delincuencia común, y todas las actividades ilegales y punitivas que se derivan de éste fenómeno.

El Valle del Cauca fue una de las regiones de más temprano desarrollo capitalista, urbanización e industrialización tanto en el sector urbano y rural, dado que, en éste último sentido, hemos sido lugar de despliegue de la principal agroindustria colombiana: Las Haciendas Azucareras. En términos más recientes, se ha presentado un despegue importante significativo de la agroindustria en el campo de la fruticultura, y hemos mantenido con ciclos de caída y de recuperación una presencia importante en cultivos rotatorios de carácter industrial en oleaginosas, algodón, etc. El café, si bien es cierto, manifiesta una tendencia decreciente, continúa representando una actividad importante en el contexto del producto bruto agrícola del Departamento. El eje Cali - Buenaventura sigue siendo igualmente un corredor estratégico para el

proceso transformativo de importación de bienes industriales, que tienen una relativa incidencia sobre el sector secundario de la economía a nivel nacional. Igualmente Cali y el entorno de ciudad, que constituye una red social y económica del Departamento, significa una de las fortalezas que aún existen pese a la recurrente violencia y el clima de inestabilidad para el desarrollo. Esto no indica que el Departamento del Valle del Cauca, no halla “evolucionado” de una economía rural a una industrial y de servicios hoy, específicamente en Cali. Estos factores explican desde el punto de vista de las relaciones de lo económico y lo político, que existen bases sociales objetivas para una mayor fortaleza del tejido social e institucional en la Región, comparándolo con otras áreas del país, en las cuales la inexistencia de la presencia del Estado, en sus diferentes facetas, ha llegado a dimensiones de Ingovernabilidad, que colocan en duda la viabilidad misma de la institucionalidad pública colombiana.

En ésta dirección, se definirán las variables, indicadores y tendencias asociadas en primer lugar, al problema de ingovernabilidad parcial en la región; Y, en segundo lugar, al desajuste institucional.

3.2.1. TENDENCIAS, VARIABLES E INDICADORES DE GOVERNABILIDAD²⁶

- **TENDENCIA PESADA:** “AUMENTO Y TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN PÚBLICAS Y PRIVADAS”.

VARIABLE: Corrupción administrativa.

- **TENDENCIA PESADA:** “PERDIDA CRECIENTE DE LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO Y ARTICULACIÓN DE SUS PRÁCTICAS CLIENTELISTAS Y PATRIMONIALES”.

VARIABLE: Estabilidad del sistema de representación política.

- **TENDENCIA PESADA:** “DEFASE ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL, Y PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

FORMALISTAS CON BAJA CAPACIDAD DE GESTIÓN EN LAS DEMANDAS SOCIALES”.

VARIABLE: Discontinuidad entre la planificación y objetivos propuestos.

- **TENDENCIA PESADA:** “PERVIVENCIA DEL NARCOTRÁFICO Y SU INFLUJO EN LA VIDA PÚBLICA EN EL VALLE DEL CAUCA”.

VARIABLE: Continuidad del narcotráfico.

- **TENDENCIA EMERGENTE:** “LA EXACERBACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO CONTRIBUYE AL DETERIORO DE LA GOBERNABILIDAD INSTITUCIONAL EN EL VALLE DEL CAUCA”.

VARIABLE: Control territorial por el aparato de seguridad del estado.

3.2.2. TENDENCIAS, VARIABLES E INDICADORES DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL.

- **TENDENCIA EMERGENTE:** “REVERSIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN”. Actualmente las políticas de descentralización se orientan por la Ley 715 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones y focalizó la inversión social con transferencias nacionales, en los sectores de educación y salud, disminuyendo para los municipios los recursos de libre destinación. Por otro lado la vigencia de la ley 617 de 2000 ha ordenado a los entes territoriales un mejor manejo de los ingresos corrientes de libre destinación y una racionalización de los gastos de funcionamiento, con lo cual se espera que los municipios y departamentos mejoren el recaudo de sus ingresos propios y los utilicen más eficientemente.

VARIABLE: Política de descentralización

²⁶ Respecto al problema de ingobernabilidad parcial en la región, las variables y los indicadores están en proceso de construcción.

ALCANCE: En primera instancia, la variable pretende medir el crecimiento anual de las transferencias nacionales a precios corrientes y constantes, el peso de éstas dentro del ingreso total y el porcentaje de participación de dichas transferencias en la inversión y gasto total a nivel de las entidades territoriales. En segundo lugar, mide la participación de los ingresos propios en los ingresos totales y de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes, así como el peso de los gastos de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación en las instituciones. El análisis de la variable se realiza entre los años 1997 y 2000.

INDICADORES: Los siguientes indicadores miden el nivel de dependencia de las transferencias nacionales.

INDICADOR: CRECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS A PRECIOS
CORRIENTES.

Este indicador compara el monto de las transferencias nacionales a los entes territoriales entre un año t y el año inmediatamente anterior $t-1$, tanto a precios corrientes como a precios constantes. Sirve para medir el incremento de dichas transferencias, en valores nominales y reales, entre 2 períodos anuales consecutivos, tanto a nivel municipal como departamental.

A nivel global de los municipios, las transferencias nacionales correspondientes a la participación en los ingresos corrientes de la nación, pasaron de \$151.040 millones en 1997 a \$ 238.685 millones en 1999, a precios corrientes. Por el contrario, para el año 2000 el monto de las transferencias cayó a \$232.822 millones, con una disminución del 2.5% con respecto al año precedente. En cuanto al departamento, las transferencias nacionales por concepto de situado fiscal crecieron tan solo el 2.4% en 1998 con respecto al año anterior y tuvieron un incremento del 33.9% entre 1998-99 al pasar de \$187.851 millones a \$251.553 millones. Para el año 2000 decayó a 215.901 millones, es decir, el 14.2%.

Para la **subregión norte** crecieron las transferencias en el año 1999 en un 33.2% para luego decaer en el año 2000 en un -11.5%. La **subregión centro** indica un crecimiento de las transferencias del 27.7% para 1998 y un crecimiento negativo de -4% en el año 2000. En la subregión sur se presenta un crecimiento en el año 1998 del 27.1% y

luego una reducción para el año 2000 de -6.7%. La subregión pacífico presentó un incremento, siendo el más importante, para el año 1998 con el 21.1%. La ciudad de Cali, muestra igualmente aumentos de las transferencias, siendo el más importante el de 1999 con 32.8%.

INDICADOR: VARIACION DE LAS TRANSFERENCIAS A PRECIOS CONSTANTES.

Mide el cambio de las transferencias a precios constantes de la economía entre los años t y $t-1$. Es útil para indicar la variación real de dichas transferencias entre dos años consecutivos. Los valores se presentan en precios constantes de 1998.

A nivel global de los municipios, las transferencias mostraron un incremento real en el año 1999 del 1.6%, pero en el año 2000 cayeron, a precios constantes, un 10.3%, con respecto al año anterior. A nivel departamental, en 1998 se presentó una reducción del 12.2% en las transferencias, con respecto a 1997. Para los años 1998-99, incrementaron en un 22.6%, y en el año 2000 se presentó una nueva reducción del 21.1% en relación al año anterior.

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS INGRESOS TOTALES.

El anterior indicador establece relación entre las transferencias nacionales recibidas por las entidades territoriales y sus ingresos totales, que incluyen ingresos corrientes y recursos de capital. Sirve para cuantificar el nivel de dependencia que los ingresos territoriales tienen de las transferencias nacionales en un año t . Es necesario aclarar que los ingresos totales que forman parte del indicador, no incluyen los ingresos de los establecimientos públicos.

En el nivel municipal este indicador expresa un aumento en el peso de las transferencias nacionales dentro de los ingresos totales municipales entre 1997 y 1999, al pasar del 19.3% al 27.5%, pero decrecen para el año 2000.

Para el departamento se percibe un aumento en la participación de las transferencias del situado fiscal en los ingresos totales, al pasar del 28.5% en 1997 al 41% en 1999. Sin embargo, para el año 2000 dicha participación cayó al 25.7%.

La subregión norte indica un crecimiento continuo de la participación de las transferencias en los ingresos totales al pasar del 46.8% en 1997, al 55.4% en el año 2000. En la subregión centro, se presenta un aumento en dicha participación del 36.3% en 1997 al 43.8% en el 2000. La subregión sur presenta un incremento de la participación entre 1997 y 1999, para luego caer a un 26.6% en el año 2000. La subregión pacifico presenta un aumento continuo de dichas transferencias, al pasar de 21.7% en 1997 al 37.5% en el 2000. En la ciudad de Cali, también se dio un incremento del 12.2% en 1997 al 20.4% en el año 2000.

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA INVERSIÓN TOTAL.

En este caso se genera un indicador que define la relación entre las transferencias nacionales utilizadas en gastos de inversión y la inversión total territorial. La inversión total incluye aquella que se hace con diversas fuentes de financiación como recursos propios, crédito, transferencias nacionales y departamentales y otros recursos. El indicador es importante para definir la dependencia de la inversión territorial, con respecto a los recursos de las transferencias nacionales, en un año t.

A nivel municipal el presente indicador muestra un crecimiento continuo en la participación de las transferencias nacionales dentro de la inversión total, al pasar del 29.8% en 1997 al 51.4% en el año 2000, aunque debe resaltarse que la inversión total a precios corrientes en el año 2000, estuvo por debajo del monto ejecutado en el año 1997.

La subregión norte muestra un incremento en la participación de las transferencias dentro de la inversión total, al pasar del 60.9% en 1997 al 78.5% en el año 2000. En la subregión centro, dicha participación se incrementó del 56% en 1997 al 74.5% en el 2000. En la subregión sur, igualmente se presenta un incremento del 44.4% en 1997 al 57.9% en el 2000. En la región pacifico se produjo un movimiento creciente del indicador, al cambiar del 16.9% en 1997 al 59.9% en el 2000. En la ciudad de Cali, se dio un ascenso del 20.2% en 1997 al 40.7% en el 2000.

A nivel departamental, se ha presentado dificultades para analizar el indicador, ya que en el presupuesto departamental, el situado fiscal para educación y salud se ha manejado en el egreso como gastos de funcionamiento junto con otros recursos y no son muy accequibles los datos de la ejecución presupuestal en el período 1997-2000, para los fines pertinentes.

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL GASTO TOTAL.

Este indicador expresa el porcentaje de los gastos totales que se canaliza hacia la inversión con recursos de las transferencias nacionales. En los gastos totales se incluyen los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y el servicio de la deuda. Mide la participación de las transferencias nacionales de inversión social en los gastos totales territoriales, durante el año t.

En el análisis municipal y al igual que con el indicador anterior, éste denota un incremento continuo en la participación de las transferencias nacionales dentro del gasto total, al variar del 16.3% en 1997 al 23.4% en el año 2000, aunque debe destacarse la disminución del 6.9% que a precios nominales tuvo el gasto total municipal en el período 1999-2000.

A nivel departamental, sucede el mismo caso que con el indicador anterior, ya que no existen datos disponibles.

Todas las subregiones presentaron incrementos de esta participación entre 1997 y el año 2000. En la subregión norte el indicador se movió del 32% al 45.5%. Para la subregión centro, del 29.2% al 38.3%. Para la subregión sur, del 21.1% al 23%. Para la subregión pacífico, del 6% al 30%. Para la ciudad de Cali, del 11.8% al 18%.

INDICADORES QUE MIDEN LA CAPACIDAD DE AUTOFINANCIACION CON INGRESOS PROPIOS.

INDICADOR: DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS

Indica el porcentaje de los ingresos totales que se originan como ingresos propios corrientes a nivel municipal y departamental. Los ingresos propios son aquellos recaudados por las entidades territoriales y que no han sido percibidos en favor de terceros. Los ingresos totales incluyen los ingresos corrientes y los recursos de capital. El indicador cuantifica el peso de los ingresos propios dentro de los ingresos totales, en un período anual t.

Para el nivel municipal y con referencia a este indicador se puede observar un incremento continuo de los recursos propios con respecto a los ingresos totales municipales. La dependencia aumenta del 48.6% en 1997 al 86.9% en el año 2000.

A nivel departamental, se incremento el peso de los ingresos propios dentro de los ingresos totales, del 30.6% en 1997 al 36.4% en 1999. Posteriormente decrece al 25.6% en el 2000. Es importante analizar que para el año 2000 tanto los ingresos propios, como el situado fiscal presentaron una disminución en su participación con respecto a los ingresos totales, lo cual se compensó con un aumento importante de los recursos de capital.

Todas las subregiones presentaron incrementos entre los años 1997 y 2000. En la subregión norte pasó del 27.4% al 32.6%. Para la subregión centro, pasó del 41.7% al 48.1%. Para la subregión sur pasó del 52.5% al 63.4%. Par ala subregión pacifica pasó del 16.5% al 50.1%. En la ciudad de Cali, sucedió lo mismo, al pasar del 54.1% al 59.2%.

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

Determina el porcentaje de los ingresos corrientes cuyo recaudo corresponde a ingresos tributarios o impuestos, de los entes territoriales. Es un indicador muy útil para observar la capacidad de recaudo de unos ingresos propios como son los tributos, durante un año t.

A nivel municipal, este indicador muestra un comportamiento irregular de los ingresos propios por impuestos, con respecto al total de los ingresos corrientes municipales. Durante el período de análisis la participación mínima fue del 45.6% en la vigencia 1999 y la participación máxima fue del 51.8% en 1998.

En el caso del departamento, los tributos muestran un comportamiento de altibajos con relación a los ingresos corrientes, al pasar del 28.7% al 23.8% entre 1997 y 1998, aumentaron al 30.6% en 1999 y decrecieron nuevamente al 28.5% en el año 2000.

Todas las subregiones presentaron incrementos entre los años 1997 y 2000 en la participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos corrientes, a excepción del municipio de Cali. En la subregión norte el indicador se incremento del 20% al 27.7%. En la subregión centro pasó del 28.5% al 38%. En la subregión sur se incremento del 50.2% al 55.7%. En la región pacifico crecio del 18% al 30.9%. En Cali, el indicador decreció del 55.3% en 1997 al 52.9% en el 2000.

INDICADOR: AUTOFINANCIACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO.

Este indicador determina el porcentaje de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (I C L D) que se aplican en la ejecución presupuestal hacia gastos de funcionamiento a nivel territorial. Estos gastos incluyen los servicios personales, los gastos generales y las transferencias corrientes. Para el cálculo del indicador se excluyen, según el caso, los gastos de funcionamiento de la Asamblea Deptal, Concejo Mpal, Contraloría Deptal y Mpal y Personería Mpal. Así mismo, los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, son los ingresos corrientes, excluidas las rentas de destinación específica, siendo éstas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. El indicador es pertinente para cuantificar el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, sean propios o de transferencias, que se canalizan hacia los gastos de funcionamiento, en el año t.

- **TENDENCIA EMERGENTE:** "EL DETERIORO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS POR DESBALANCE ENTRE INGRESOS Y EGRESOS, LIGADA A UNA IRRACIONAL ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y PASIVOS LABORALES, IMPLICA UNA DISMINUCIÓN EN LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS".

Es de resaltar como tendencia emergente, que la disminución de los porcentajes del total de gastos destinados a funcionamiento se debe a las diferentes restricciones de los desarrollos legislativos que se produjeron hacia las entidades territoriales. Antes de la reforma producida por la Ley 12 de 1986 las transferencias que recibían los municipios por concepto del IVA eran de libre asignación, con la

implementación de la ley, se empieza a introducir el criterio de condicionalidad, el cual es incluido posteriormente en la Ley 60 de 1993, aunque se establece un periodo de transición con el acto legislativo No.1 de 1995 que permite a los municipios, según la categoría a la que pertenezcan (4°, 5° y 6°), destinar porcentajes de las transferencias a funcionamiento o inversión discrecional. Todo esto conllevó a que entre los años 1999 al 2000 se presentará una reducción significativa del número de funcionarios, entre otras cosas, por no tener capacidad financiera para atender el pago de la nómina.

A raíz de los incrementos de los gastos en los entes territoriales, la caída en los ingresos propios (especialmente en los departamentos) y un crecimiento inferior al de los gastos (municipios); y un aumento del Endeudamiento, especialmente en el último quinquenio de la década de los 90s, se decreta la ley 617 del 2000 de Racionalización del gasto público en las entidades territoriales. Sin ser la panacea a la grave crisis fiscal y administrativa de los entes territoriales, establece unos parámetros de estricto cumplimiento que si son implementados por las localidades junto con otros programas de reactivación económica y financiera podrán ayudar a que los entes territoriales vuelvan a ser viables.

Para que se pueda dar lo anterior, se deben realizar acciones y medidas alcanzables y verificables tales como: Reorganización administrativa, Racionalización del gasto, Reestructuración de la deuda, Saneamiento de Pasivos, Fortalecimiento de los ingresos; lo cual se traduce en la implementación de planes de saneamiento fiscal que garanticen la viabilidad de los entes territoriales.

Como resultado de estas medidas, de una evaluación que realizó la Subsecretaría de Asesoría y Asistencia a la Gestión Municipal de Planeación Departamental sobre el cumplimiento de los topes establecidos para el gasto de funcionamiento de los municipios según la Ley 617, de los 37 municipios que reportaron la información en los formatos CGN 01, documento público de rendición de cuentas a la Contaduría, 30 municipios cumplieron con los respectivos topes según su categoría sobre los presupuestos ejecutados en el año 2001; 7 municipios no cumplieron: Cali, Jamundí, la Cumbre, Restrepo, Sevilla, Trujillo, Vijes. Los restantes 5 municipio: Bolívar, Guacarí, Pradera, Riofrío y Yotoco no reportaron información.

Lógicamente, este resultado muestra únicamente el comportamiento presupuestal de la vigencia 2001, en la cual los entes territoriales atemperados a la Ley, utilizaron para asumir los gastos de funcionamiento un porcentaje de transitoriedad que la Ley les permite y que es hasta el 95% de los ingresos corrientes de libre destinación para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta; el 85% para los municipios de categorías segunda y tercera; el 80% para los municipios de primera y el 61% para municipios de categoría especial.

Es de aclarar que con el solo cumplimiento de estos topes de los gastos de funcionamiento, no necesariamente se garantiza la viabilidad financiera, puesto que los entes territoriales acarrean unos déficit acumulados que deben ser cubiertos y con el porcentaje excedente es imposible que lo logren hacer pues además deben cubrir los gastos del Concejo, la Personería y en algunos la Contraloría, el servicio de la deuda y parte de la inversión autónoma.

VARIABLE: Situación de las finanzas publicas.

ALCANCE: Esta variable permite cuantificar la evolución de los principales componentes del gasto (funcionamiento, inversión y servicios de la deuda), el comportamiento de la planta de personal, la variación de la deuda pública, y el déficit presupuestal. El análisis incluye los indicadores de las finanzas públicas en el periodo 1997 – 2000.

INDICADORES:

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA EN LOS GASTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA GOBERNACIÓN.

Este indicador permite evidenciar la participación porcentual del pago del servicio de la deuda (amortización a capital más intereses) en el total de los gastos que han registrado los municipios y la gobernación durante el periodo de análisis. La participación del servicio de la deuda en el total de los gastos para el conjunto de los municipios del Valle del Cauca durante los años de 1997 al 2000 no sufrieron grandes alteraciones, prácticamente se podría decir que se mantuvieron estables, 14% en 1997, 15% en 1998, 17% en 1999 y vuelve a estabilizarse en el 15% para el año

2000. No obstante, es un porcentaje alto, de consideración si se tiene en cuenta que en éste período se presentó la aguda crisis financiera y escasez de recursos de los municipios y empató con la crisis de la banca, la cual presionó el pago oportuno de las cuotas con las fluctuaciones constantes de las tasas de interés.

En la **Subregión Norte**, el indicador presenta una situación decreciente en la participación promedio del servicio de la deuda en el gasto total durante el periodo de análisis. Para el año 1997 el promedio de la Subregión fue del 8.3% y se ubico en el año 2000 en el 5.2%. Las razones que se pueden aducir para tener bajos porcentajes del indicador, entre otras, es que algunos municipios dejaron de pagar el servicio de la deuda durante algunas vigencias; otros pueden tener “deudas de menor cuantía” y algunos que hayan pactado una reestructuración de la deuda. Sin embargo, algunos municipios presentan porcentajes elevados muy por encima del promedio de la Subregión, como Sevilla con el 63% en el año 97, El Dóvio el 11% en los años 97 y 99 y Caicedonia con el 11% en 1997 y el 13% en 1999.

En los municipios de la **Subregión Centro**, se presenta una situación de altibajos en el promedio general, ya que para el año 1997 se tenía una participación del servicio de la deuda del 5.6% sobre el total de los gastos, porcentaje que se aumenta en el año siguiente al 10.5% y posteriormente para los demás años este porcentaje disminuye hasta ubicarse en el 6% en el año 2000. En el año 1998 se presentan los porcentajes más altos, sobre todo en Guacarí, Bugalagrande y Restrepo, 16%, 17% y 20% respectivamente.

En la **Subregión del Sur** son los que presentan los mayores porcentajes promedios de participación y al igual que en la del centro presentan altibajos. Para 1997, la participación promedio del pago del servicio de la deuda en el total de los gastos fue del 11.5%, bajo al 8.6% en 1998. En el año 1999 nuevamente asciende este porcentaje al ubicarse en el 10.5% para posteriormente descender al 6.9% en el 2000. Los municipios de esta Subregión con mayor porcentaje respecto al indicador son: en 1997, Dagua 37% y el Cerrito con el 23%; en 1998, Cali 19% y Candelaria con el 15%; en 1999, Cali 20%, Palmira el 21% y Pradera con el 16%; en el 2000 repite Cali y Palmira con el 18% respectivamente y Candelaria con el 15%.

En la **Subregión del Pacífico**, presenta un comportamiento de ascenso hasta el año 1998 al ubicarse la participación del servicio de la deuda en el total de los gastos en el 14% y comienza a descender hasta llegar al 10% en el 2000. Al igual que en el total

general de los municipios del Valle, Buenaventura destina un porcentaje significativo al servicio de la deuda, razón por la cual se le dificulta destinar mayores recursos para atender la prestación de los servicios.

En términos generales, la participación promedio del servicio de la deuda en el total de los gastos de las cuatro subregiones del Valle del Cauca a oscilado entre el 5% y el 14%, presentándose Buenaventura como la Subregión con mayor porcentaje en el periodo de análisis, caso contrario presenta la Subregión del Norte con el menor porcentaje promedio del indicador en el periodo de análisis.

Por su parte, la Gobernación del Valle para el mismo periodo de análisis, presenta alteraciones drásticas en la participación del servicio de la deuda en el total de los gastos, pasando del 12,6% en 1997 al 15.8% en 1998, porcentaje que disminuye al 4.2% en 1999 para ubicarse en el punto más alto, 28.7% en el 2000, esta situación es producto de nuevas contrataciones de crédito y de la modificación al plan de desempeño financiero acordado en 1998. La Gobernación junto con nueve municipios, entre los que se destacan Cali, Buenaventura, Sevilla y El Cerrito, presentaron a lo largo del periodo de análisis las cifras mas altas del indicador correspondiente a la participación del Servicio de la Deuda en el Total de los Gastos.

INDICADOR: PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL EN LOS GASTOS
TOTALES DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA GOBERNACIÓN.

Este indicador nos permite medir el peso significativo que le dan los respectivos mandatarios, municipales y departamental, a la inversión social que por Ley deben realizar para cumplir con sus funciones y competencias, como también el comportamiento que ha tenido la participación de la Inversión total dentro de los gastos totales. La inversión total que realizaron los 42 municipios durante los años 1997 al 2000 refleja una participación decreciente en el total de los gastos, lo cual significa que en este periodo se destinaron una parte importantísima de recursos a otros gastos distintos a los de inversión. Del 55% en 1997, con el que participaba la inversión del conjunto de los municipios del Valle del Cauca en el total de los gastos, se pasa al 47% en los dos años siguientes y termina en un 46% en el año 2000.

En la **Subregión Norte** el promedio, para el conjunto de los municipios que la conforman, de la participación de la inversión total en los gastos totales fue del 56% en el año 1997, decrece un punto en 1998 y tiene un repunte significativo en 1999 al

alcanzar una participación del 61%, y termina con un decrecimiento en el 2000 al ubicarse en el 58%. En esta Subregión, los municipios que presentaron porcentajes de participación de la inversión en el total de los gastos muy por debajo del promedio son: Sevilla y El Dóvio con el 20% y el 46% en 1997; Argelia y El Águila aparecen con porcentaje cero en 1997 y en el 2000 respectivamente, para el análisis presumimos que no reportaron la información al DNP.

En la **Subregión del Centro** el promedio general del indicador de los municipios muestra que en 1997 alcanzo un 60%, disminuye en el año siguiente a 54%, en 1999 alcanza una participación promedia máxima de la inversión en los gastos totales al ubicarse en el 61%, infortunadamente disminuye para el año 2000 a 58%. Los municipios de Buga y Bugalagrande presentan porcentajes muy por debajo del promedio de la Subregión, 43% y 37% respectivamente en el año 1997.

En la **Subregión del Sur**, el conjunto de los municipios comparados con los de la Subregión Norte y Centro, presentan los promedios más bajos de la participación que tiene la inversión en el total de los gastos. Para los años de 1997 y 1998, el indicador muestra una participación del 53% respectivamente, esta participación se incrementó en 1999 al alcanzar un 55% para posteriormente disminuir a un 49% en el 2000.. Entre los municipios de esta Subregión con porcentajes de participación de la inversión en el total de los gastos muy por debajo del promedio se encuentran: Dagua, Palmira y Yumbo con 31%, 43% y 45% respectivamente para el año 1997; Palmira, Yumbo y Cali con 24%, 40% y 44% respectivamente para el año 2000. Pradera aparece con porcentaje cero en el 2000, para el análisis presumimos que no reportó la información al DNP.

En la **Subregión del Pacífico**, es la que presenta el porcentaje más bajo de participación de la inversión en el total de los gastos, comparada entre los promedios de todas las subregiones. En el periodo de análisis, muestra una tendencia de decrecimiento de este indicador hasta el año 1998, al pasar de 36% en 1997 al 32% en la participación de la inversión en el total de los gastos; a partir de 1999 se presenta un comportamiento de ascenso al ubicarse en el 48% y posteriormente pasar al 50% en el 2000. Estos porcentajes tan bajos del indicador, muestran la aguda crisis por la que atraviesa el municipio a la hora de generar una dinámica de reactivación económica y potencializar un desarrollo social mediante la utilización de recursos de inversión.

Por el lado de la Gobernación del Valle para el mismo periodo de análisis, el indicador de la participación de la inversión en el total de los gastos, muestra una situación muy crítica de ostensible decrecimiento de la participación porcentual, pues el Departamento se había caracterizado por la realización de grandes inversiones para el desarrollo de la región, lo cual reflejaba el peso preponderante que tenía la inversión sobre el total de los gastos. Para el año de 1997, esta participación de la inversión era del 20.5% en el total de los gastos, disminuye al 18% en e1998 y comienza una drástica disminución en los dos siguientes años hasta alcanzar apenas un 3.8% en el 2000. Si bien es cierto, los Departamentos dejaron de ser ejecutores y realizadores de proyectos, esto no elimina la buena gestión que deben realizar como facilitadores y mediadores en la consecución de recursos para invertir en la región.

Entre algunas de las razones que se pueden esgrimir para explicar esta situación están: primero, en 1997 termina un periodo de gobierno el cual hizo nuevas contrataciones de crédito para hacer inversión en la región; Segundo, el nuevo gobierno tiene que hacer un plan de desempeño financiero entre le departamento y las entidades financieras en 1998, razón por la cual, se estipulan unos compromisos de estricto cumplimiento dejando a la administración departamental sin capacidad de maniobra para invertir; y tercero, se presentó una crisis política administrativa que repercutió en el direccionamiento de la administración departamental, impactando negativamente la gestión de recursos para invertir en la región.

INDICADOR PARTICIPACIÓN DEL GASTO DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA GOBERNACIÓN.

La importancia de este indicador radica en la capacidad de poder medir la cantidad de recursos que se asignan para el funcionamiento (gastos generales, servicios personales y transferencias) en una institución pública para cumplir con las competencias y funciones que le han sido asignadas frente al total de los gastos, en términos porcentuales. La participación de los gastos de funcionamiento en el total de los gastos, es el porcentaje de mayor incidencia sobre la crisis institucional durante el periodo de análisis. Su comportamiento tuvo un continuo crecimiento en el transcurso de los años.

Al totalizar la participación del gasto de funcionamiento en el total de los gastos para el conjunto de los municipios del Valle, este porcentaje se ubico en el 32% en 1997, se

incrementó en 6 puntos porcentuales en 1998 (38%), decreció en 1999 al 36% para llegar al siguiente año al 40%.

En la **Subregión del Norte** la situación es contraria al total general, pues presenta un decrecimiento del porcentaje del indicador durante el mismo periodo de análisis. El promedio porcentual para los municipios de ésta Subregión de la participación del gasto de funcionamiento en los gastos totales estuvo en 36% en 1997, se incrementó en el siguiente año a 38% para luego disminuir su participación en los siguientes años hasta llegar al 31% en el 2000. Entre los municipios de la **Subregión del norte** que presentaron porcentajes muy por encima del promedio del indicador de análisis están: en 1997, Roldanillo y Bolívar con el 46% cada uno, en 1998, Roldanillo y El Dovio con el 63% y el 54% respectivamente y en el 2000 Zarzal con el 50%. No obstante, el municipio de Argelia aparece en 1997 con el 100% de la participación del gasto de funcionamiento en el total de los gastos, esta situación es aislada del análisis, como también en los municipios de otras subregiones que presentan la misma situación, pues pudo presentarse que no remitieron la información completa al DNP, sobre todo en los gastos de inversión.

Los municipios de la **Subregión centro**, presentan el promedio más bajo de la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales y un comportamiento un poco regular excepto en 1999 que descendió de 35% a 31% y en el 2000 se ubicó en el 36%. Tres municipios de la Subregión del centro desbordaron el porcentaje promedio de la participación de los gastos de funcionamiento sobre los gastos totales, ellos son: Bugalagrande con el 63% en 1997 y el 55% en el 2000; Buga con el 48% en 1997 y 51% en 1998; Tulúa con el 41% en 1997 y el 48% en el 2000.

El promedio de éste indicador para los municipios de la **Subregión del sur**, presenta un incremento hasta 1998 al alcanzar la participación del gasto de funcionamiento en los gastos totales un 38%, decrece al 34% en 1999 y se incrementa nuevamente en el año 2000 hasta ubicarse en un 36%. Entre los municipios que están muy por encima del promedio se encuentran: Palmira y Yumbo con el 58% y el 53% respectivamente en el 2000; La Cumbre y Jamundí con el 49% en los años 1997 y 2000, respectivamente.

El municipio de **Buenaventura como Subregión del Pacífico**, con respecto a los promedios de las demás subregiones, presenta porcentajes muy elevados del indicador de análisis, sobre todo en los años 1997 y 1998 con el 54% de la

participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales. Para el año 2000 esta participación disminuye al 40%. Esta situación refleja un desmesurado uso de los ingresos del municipio en el mantenimiento de la administración municipal para cumplir con las funciones que le fueron conferidas, en detrimento de la inversión que debe hacerse para el desarrollo del municipio.

En el caso de la Gobernación del Valle para el mismo periodo de análisis, el indicador de la participación del gasto de funcionamiento en el total de los gastos, presenta unos niveles porcentuales extremadamente altos. Para el año de 1997, la participación del gasto de funcionamiento fue del 66.8% en el total de los gastos, tuvo un incremento significativo en 1999 al ubicarse en 89.6% y finalmente al 2000 disminuye al 67.4%. Cabe señalar que entre los años 1999 y 2000 se produjo la reforma administrativa tendiente a liberar recursos económicos para atender básicamente los planes de desempeño con el sector financiero, más sin embargo, la participación de los gastos de funcionamiento en el total de los gastos sigue siendo muy altos.

INDICADOR NÚMERO DE FUNCIONARIOS POR CADA MIL HABITANTES

Este indicador muestra la relación que se presenta entre el número de funcionarios de planta que posee una administración municipal o departamental, para la prestación de los bienes y servicios que por competencia deben cumplir frente al total de la población sobre la que recae y demanda el quehacer de las administraciones. Por orientaciones de la División de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, DAF, una relación moderada y aconsejable de este indicador es de un empleado por cada mil habitantes. Para tener una muestra consistente y coherente con el periodo de análisis que se está realizando, se tomó la información que los municipios suministraron en los años 1994, 1999 y 2000. En estos años, casi que la totalidad de los municipios presentaron la información en cuanto a número de funcionarios; dicha información se coteja con el total de población proyectado por el DANE para cada año de análisis.

En la Subregión Norte, la relación del indicador presentó que en el año 1994, para el conjunto de los municipios, la relación era de 3.7 empleados por cada 1.000 habitantes, dicha relación se fue incrementando hasta alcanzar una relación de 4.3 empleados por mil habitantes en 1999. En el 2000, el indicador presentó una disminución considerable al ubicarse en 2.9. Esta situación pudo haberse presentado, por las dificultades económicas que ya venían atravesando los municipios y por las

exigencias de la banca financiera y del mismo Ministerio de Hacienda para que los municipios se reestructuren y ajusten su planta de personal.

En la Subregión Centro, se presentó una situación diferente, ya que el conjunto de sus municipios para el año de 1994 presentó una relación de 3.8 empleados por cada mil habitantes, dicha relación se disminuyó en el año 1999, hasta alcanzar un 2.7 empleados por cada mil habitantes, incrementándose en el año siguiente en 3 empleados por cada mil habitantes.

Para la Subregión Sur, la relación del indicador es más regular, con 3.3 empleados por cada mil habitantes en el año 1994, muestra un incremento mínimo a 1999 de 3.7 y se disminuye dicha relación en 2.9 para el año 2000. Es de anotar que en esta Subregión es donde se concentra la mayor parte de la población del departamento del Valle, por tanto la demanda de bienes y servicios, por parte de las comunidades, es mucho mayor.

El Municipio de Buenaventura, como Subregión del Pacífico, presentó una relación alta del número de empleados por cada mil habitantes en el año 1994, posteriormente por la crisis económica y financiera del puerto, la administración se tuvo que ajustar hasta alcanzar una relación de 2.8 en 1999 y continuo la disminución de esta relación en el 2000 hasta ubicarse en 1.9 empleados por cada mil habitantes.

En términos generales, para el total de los municipios del Departamento del Valle, la relación del indicador de análisis en 1994 estuvo en 3.4 empleados por cada mil habitantes, en 1999 se presentó un incremento mínimo al ubicarse esta relación en 3.6, para el año siguiente la relación sufrió una disminución significativa al situarse en 2.9. Por su parte, la Gobernación del Valle comparativamente con respecto al total de los municipios y por subregiones presentó una relación moderada y muy por debajo del número de funcionarios por cada mil habitantes.

La administración departamental para el año de 1994 tuvo una relación de 1.1 funcionarios por cada mil habitantes, a partir de este año esta relación comenzó a descender como consecuencia de reformas y ajustes de la planta de personal; en 1999 esta relación era de 0.9 funcionarios por cada mil habitantes y en el 2000 fue de 0.3 como producto de la drástica reforma administrativa que presentó la Gobernación. En éste sentido, ésta poda burocrática, tiene efectos negativos sobre la capacidad de gestión de las instituciones regionales y/o locales. A la vez, estos procesos de

reestructuración no permiten que la administración regional y/o local canalicen las demandas ciudadanas. Dicho de otra forma, el exceso de ajuste fiscal, va en desmedro, en primera instancia, de la actividad económica, ya que vía éste mecanismo, en últimas se afecta la demanda agregada (C+I+G) y contribuye a la deslegitimación del Estado en ciertas áreas del territorio nacional.

De otro lado, el comportamiento de la relación del indicador para las principales ciudades de la región está por encima de las medias estándares, tanto en las respectivas subregiones como para el total general. Es el caso del municipio de Buga, que en el año 1994 tuvo la relación más alta de 7 empleados por cada mil habitantes, seguido por Jamundí y Yumbo con 6.4 y 6.3 respectivamente para el mismo año.

En 1999, Jamundí volvió a presentar la relación más alta con 8.6 empleados por cada mil habitantes, seguido por Yumbo y El Cerrito con 6.6 y 5.8 respectivamente. Para el año 2000, Yumbo y El cerrito continúan con una relación alta de 6.4 y 5.7 empleados por cada mil habitantes, respectivamente, aunque muestran una disminución mínima con respecto al año 1999. Es de resaltar, la relación del indicador para los municipios de Tulúa y Palmira quienes presentan en los años 1999 y 2000 una relación aproximada a las exigencias hechas por la DAF. El municipio de Cali, aunque presenta una nómina de empleados alta entre los años 1994, 1999 y 2000, la relación del número de empleados por cada mil habitantes tiende a disminuir .

INDICADOR VARIACIÓN EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y PORCENTUAL DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS VINCULADOS A LOS MUNICIPIOS Y A LA GOBERNACIÓN.

A través de este indicador podemos revisar cual a sido el comportamiento en términos de cantidad y porcentaje de los funcionarios que laboraron en determinados años en las administraciones municipales y la gobernación para la realización de las acciones pertinentes enmarcadas en el cumplimiento de la Gestión Pública que el marco normativo les ha encomendado.

Por la información que se dispone, al igual que en el indicador anterior, se tuvo en cuenta la consistencia de la misma y la cantidad de los municipios que suministro la información para los respectivos años, por lo tanto, se presenta la variación absoluta y porcentual del número de funcionarios de los municipios del Valle del Cauca para los años 1990, 1994, 1999 y 2000.

En el año 1990 los 42 municipios sumaban 9.948 funcionarios, esta cifra se fue aumentando paulatinamente. En el lapso de 4 años se había incrementado en un 28.7% al situarse en 12.803 funcionarios en el total de los municipios. De 1994 a 1999 esta cifra se incrementó en un 16.3% al alcanzar 14.887 funcionarios para el conjunto de los municipios. Como producto de la iliquidez financiera, de la baja capacidad de endeudamiento y de la crisis económica de los municipios a partir de 1999 muchos de ellos se vieron abocados a implementar planes de desempeño con ajustes a sus plantas de personal, esta situación se pone de manifiesto en el año 2000 cuya cifra descendió a 12.021 funcionarios, disminución del 19.3% con respecto al año inmediatamente anterior.

La **Subregión Norte** contaba con 1.357 empleados en el año 1990, para atender el segundo grupo poblacional más numeroso de la región. Esta Subregión se caracterizó por haber presentado uno de los incrementos más significativos de funcionarios entre 1990 a 1994, de 41.7%. De 1923 empleados que tuvo en 1994 paso a tener 2.271 empleados en 1999, con un incremento del 18.1%. Así mismo es de resaltar, que es la Subregión que muestra una disminución alta del número de empleados en el año 2000, pues presentó una disminución del 31.9% con respecto al año anterior, presentando un total de 1.546 empleados en el final del periodo de análisis.

Los municipios de la **Subregión del Centro** sumaban 1.015 empleados en el año 1990 cifra que presenta el mayor incremento de toda la Subregión para el año 1994 del 57.3% al totalizar 1.597 empleados, no obstante, es la única Subregión que presentó una disminución significativa entre los años 1994 a 1999 de 18.2%, al ubicarse con 1.307 empleados en 1999. Continuando con la situación atípica, esta Subregión del 99 al 2000 presentó un incremento del 14.3% en el número de funcionarios, al contabilizar 1.494 empleados.

Por su parte, la **Subregión Sur** ostenta el mayor número de funcionarios, lógicamente esta situación es resultado de la mayor participación que presenta en el indicador la ciudad de Cali. A su vez, son los municipios que presentan los menores incrementos en el total de las subregiones. Para el año 1990, la Subregión contaba con 6.887 funcionarios, se incrementó en un 21.8% para el año de 1994, contando con 8.390 funcionarios, esta cifra se incrementó en un 25.9% al totalizar 10.566 empleados en 1999. Para el año 2000, la Subregión muestra una disminución del 19.8% con respecto al año anterior al ubicarse en 8.474 funcionarios.

Buenaventura como Subregión del Pacífico, después de Cali, es el municipio que presenta el mayor número de funcionarios; en 1990 contaba con 689 empleados, en el año de 1994 esta cifra se incrementó en un 29.6%. De 893 empleados que contaba en 1994 paso a tener 743 funcionarios en 1999 presentando una disminución de 16.8%. Para el año 2000 nuevamente presentó una disminución con respecto al año anterior de 31.8% representando un número de empleados de 507.

En términos generales, en el año de 1990 la suma de todos los funcionarios de los municipios estuvo por el orden de los 10.000, cifra que se fue incrementando hasta el año 1999 que alcanzó la suma de 15.000 funcionarios aproximadamente, y descendió en el año 2000 hasta llegar a los 12.000 funcionarios. Por subregiones, el comportamiento fue irregular con altibajos pero al final del periodo de análisis la mayor parte de ellas con tendencia a disminuir en el número de funcionarios. Exceptuando a la Subregión del Sur, las demás estuvieron con un número inferior a los 2.300 funcionarios y finalizaron en el año 2000 con menos de 1.550 funcionarios.

La Gobernación demostró una tendencia de ajuste a su planta de personal durante el periodo de análisis, aunque hasta antes del 2000 tuvo un número considerable de funcionarios que sumados a los demás rubros de gastos que conforman los gastos de funcionamiento presionaron fuertemente a una participación desbordada sobre el total de los gastos generales. De este modo, la administración departamental tuvo 5.903 funcionarios en el año de 1990, esta cifra se disminuyó en 39.9% entre los años 90 al 94 y se ubicó con 4.050 funcionarios, posteriormente dado a la incorporación a través de unos concursos la planta de personal muestra un decrecimiento de 8.5% al alcanzar la cifra de 3.850 funcionarios en 1999, para el año del 2000 producto de la reforma administrativa y económica el número de funcionarios se disminuyó en el 69.9% quedando con 1.159 funcionarios de los cuales 49 funcionarios son del Fondo departamental de educación (Fode).

Por el lado de los principales municipios del Valle el comportamiento y la variación del número de funcionarios en el mismo periodo de análisis es muy dicente de la realidad que afrontaron frente al manejo de la situación financiera, es el caso de Buga, que para el año 1990 tenía 166 funcionarios y a 1994 estos se incrementaron en un 204%, hasta llegar a tener 505 funcionarios, cifra que se disminuye para finalmente llegar a tener en el año 2000 la suma de 366 funcionarios. El municipio de Cartago contaba

con 191 funcionarios en 1990, en los siguientes años se incremento la cifra para terminar con 328 funcionarios en el 2000.

Para el caso de Cali, el municipio contaba con 4.787 funcionarios en 1990, dicha cifra se incrementó en un 37.7% hasta el año de 1994 alcanzando la cifra de 6.590 funcionarios, vuelve a incrementarse hasta un 14.7% en 1999 y desciende al año 2000 con un número de funcionarios de 6.265. El municipio de Tulúa, a partir de 1994, muestra una tendencia de disminución de sus funcionarios hasta ubicarse con 155 empleados en el 2000.

En síntesis, la mayoría de las principales ciudades del Valle tuvieron un crecimiento significativo en el número de funcionarios en sus administraciones durante el periodo comprendido entre los años 1994 y 1999 y frente a la crisis financiera y económica la mayoría de estos entes territoriales se vieron abocados a prescindir de un número significativo de empleados tratando en parte de minimizar los altos gastos de funcionamiento que presentan.

INDICADOR: PROPORCIÓN DE LOS EGRESOS TOTALES FINANCIADOS CON DEUDA DE LA GOBERNACIÓN Y LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL VALLE.

Este indicador muestra en qué porcentaje participan los recursos obtenidos con crédito en los gastos totales que ejecutan los municipios y la Gobernación del Departamento. En otras palabras es un índice que me indica claramente el estado de déficit o superávit de una entidad territorial.

Durante el periodo 1997 al 2000 existen varios municipios con mayores participaciones de los recursos de deuda en la financiación de los gastos. Municipios como Alcalá, Buenaventura, Bugalagrande, Candelaria y Cerrito, aparecen como los mas endeudados en términos generales con porcentajes que como en el caso de El Cerrito en el año 97 tuvo participaciones del 92%, situación que significa un estado crítico de las finanzas de dicho municipio, en donde los ingresos propios se encuentran en estado lamentable y debe recurrir al endeudamiento para poder mantenerse.

Para caso del análisis por subregiones se puede observar en primer lugar que en la **Subregión centro** los municipios que presentaron mayor financiación de gastos con

El indicador en mención mide el comportamiento de la deuda de una entidad territorial de un año dado frente al año anterior y da a conocer su estado actual es decir, si ha presentado crecimientos o decrecimientos.

Analizando el crecimiento de la deuda en el periodo de 1997 a 1999 se observa que el comportamiento de esta en los municipios fue diferente. Estableciendo para cada año los seis principales municipios se ve como el año 1998 es el año en que los municipios presentan los mayores crecimientos encontrándose allí a ciudades como Buenaventura, Cali, Roldanillo, Sevilla, Tulúa entre otros, que presentaron crecimientos porcentuales que van desde 3.5% en Buenaventura al 36.5% en Sevilla.. Cali presentó un incremento del 6.8%; mientras que en el año 97 los incrementos fueron bajos pues no superaron el 3% y en el año 1999 se presentó una tendencia generalizada a la disminución de la deuda.

En la **Subregión Centro** aparecen como los mas endeudados Buga, Guacarí , Tulúa y Yotoco con porcentajes que alcanzan hasta el 400% . Se observa como el año de mayor crecimiento del endeudamiento a 1999, año en que este indicador llega a la cúspide para luego comenzar en el año 2000 con una recuperación lenta.

En la **Subregión Sur** es la ciudad de Cali la que comanda los municipios mas endeudados con crecimientos en 1998 de mas del 600%., aunque el común denominador en la Subregión es el alto incremento de la deuda en dicho año. Esta situación al igual que en las demás subregiones parece revertirse en 1999 cuando todos los municipios arrojan resultados negativos indicando un cambio de tendencia hacia la disminución de la misma., tal vez originada en las medidas de ajuste tomadas por las administraciones municipales y el estado en general

En la **Subregión norte** sucede la misma situación que en las dos anteriores los niveles de endeudamiento tienen su punto mas alto en el año 1998 con porcentajes que como en el caso de Cartago supera el 200%, para luego en el año 1999 presentar incluso comportamientos negativos.

Esta misma situación sucede en la zona Noreste con Sevilla y Caicedonia como también en el litoral pacifico con Buenaventura, pues presentan en el año 1998 incrementos exorbitantes de la deuda y decrecimientos razonables en el año 99.

INDICADOR: DÉFICIT TOTAL DE LA GOBERNACIÓN Y DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA

Con este indicador se muestra cual es el estado global de las finanzas de las entidades territoriales. Acá se muestra con este ejercicio si la situación es de déficit o superávit teniendo en cuenta que en los gastos se contabiliza el servicio de la deuda.

En el periodo comprendido entre 1997 y el año 2000 los municipios del Valle del Cauca y el Departamento entraron en un periodo crítico en el aspecto financiero en donde casi en su totalidad presentaron como resultado de su ejercicio contable déficit que se fueron acumulando con el transcurrir de los años. Cali, como capital encabezó los municipios con déficit arrojando saldos negativos altísimos con relación a los demás municipios, que no obstante estar muy distanciados de Cali, también fueron deficitarios.

Solamente algunos municipios como Palmira, Ginebra, Ansermanuevo y Argelia entre otros, presentaron superávit, aunque éste no fue muy alto.

Mirando esta situación por subregiones, se encuentra que en la **Subregión norte** comparativamente con las demás es la que presenta menores déficit. Sin embargo, son varios los municipios que se encuentran en déficit como Alcalá, El Cairo, El Dóvio. Pero también aquí hay municipios que luego de tener déficit como Zarzal han arrojado superávit en el año 2000, mientras que otros como Ansermanuevo y Argelia a lo largo del periodo de análisis han mantenido superávit importantes.

En la **Subregión Centro** son Buga, Guacarí y Tulúa los que presentan mayores déficit contrario a lo arrojado por Trujillo que ha dado en el año 2000 un superávit de \$2.759.1151.

Cali es en la zona sur el municipio con mayor déficit que ha venido arrastrando desde años atrás. Situación contraria sucede con Yumbo que luego de tres años continuos de déficit logró recuperarse y mostrar en el año 2000 un superávit importante de mas de \$ 7.000.000.

Finalmente es importante ver como el Municipio de Buenaventura presentó superávit en el año 2000 aun habiendo atravesado situaciones difíciles en 1999, lo que da muestra de las medidas tomadas para su recuperación económica.

- **TENDENCIA EMERGENTE:** “DETERIORO PAULATINO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL VALLE DEL CAUCA”.

Con relación a las tendencias emergentes, en los desarrollo de variable eficacia institucional, se observa, que aunque se analizó parte de información del año 1999-2000 en el análisis de tendencia pesada, no se disponía de información hasta el momento. El análisis tendencial, perfila en la misma dirección las tendencias emergentes para los niveles educativos analizados por alumnos matriculados en entidades públicas y privadas. Lo que puede indicar, es que a raíz de la crisis educativa como consecuencia desencadenada por la situación económica regional y nacional, las instituciones privadas con el fin de matricular alumnos, han tenido que optar por aplicar políticas de flexibilidad bajando costos en las matrículas y adoptando formas de financiación de la educación.

En el caso de las entidades oficiales, aunque disponen de un menor equipamiento educativo que el sector privado, están implementando políticas de racionalización de las unidades básicas educativas, en el sentido de optimizar la infraestructura existente y rotar de manera efectiva las plazas de docentes con mayor presencia de alumnos matriculados, permitiendo hacer mayor presencia del estado en la prestación de servicios educativos.

Con respecto a la cultura gerencial de proyectos de inversión que debe adelantar la Secretaría Planeación Departamental y las Oficinas de Planeación Municipal, está en curso la implementación del sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, con el propósito de afianzar la cultura del proyecto a nivel de funcionarios, políticos y comunidad, proceso que facilita la articulación y armonización de planificación-programación y ejecución de la inversión pública territorial.

La crisis financiera de las entidades de la red pública regional y nacional, son parte de la crisis por la que atraviesa el estado colombiano, situación, que por manejos inadecuados de las finanzas territoriales, se dilapidan los recursos que por constitución están destinados a realizar una función pública social, consecuencia funesta, para adelantar los procesos privatizadores de la salud pública, con

aplicación de criterios dentro del sano propósito de lograr la prestación de un servicio competitivo, ágil y oportuno mediante costos racionales.

VARIABLE: EFICACIA INSTITUCIONAL.

ALCANCE: Mediante la variable se pretende conocer el nivel de cumplimiento del estado nación y entes territoriales como prestadores del servicio de salud y educación financiados con recursos de situado fiscal; medir cobertura de servicios por niveles de educación según edad en asistir; disponibilidad de la infraestructura prestadora del servicio educativo en la región mediante la red pública y privada; la prestación del servicio de salud a través de la red hospitalaria pública y privada y la cantidad de proyectos programados y ejecutados por los entes territoriales en el Valle del Cauca, durante el periodo de estudio entre 1995-2001²⁷.

INDICADORES:

➤ SECTOR EDUCACION:

INDICADOR: PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS POR NIVELES EDUCATIVOS ATENDIDOS EN ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS.

El indicador mide porcentualmente por niveles de atención educativo (Preescolar; Primaria; Secundaria básica, media y completa; Técnica, Pregrado y Postgrado), con el fin de conocer la cobertura de atención por niveles según la edad por asistir y los porcentajes de concentración de alumnos en las redes públicas u privadas como prestadoras del servicio. De otra parte, el indicador mide porcentualmente, los crecimientos de alumnos matriculados según niveles educativos por entidades prestadoras del servicio público y privado en el Valle del Cauca.

Para el análisis del indicador, se tomó información del año 1997 y 2001 en el Valle del Cauca, clasificada por los niveles educativos (preescolar; primaria; secundaria básica y media; Técnica; Pregrado; Postgrado; Institutos y escuelas), correspondiente a la

²⁷ Cabe anotar que si bien es cierto los sectores educación y salud pertenecen al eje social, consideramos pertinente analizarlos de manera sucinta y construir indicadores, ya que uno de los axiomas fuertes de nuestro eje, hace referencia a que la gobernabilidad permea horizontalmente el Plan Maestro de Desarrollo del Valle del Cauca.

población en edad por asistir, durante los periodos académicos comprendidos entre los meses de septiembre a junio de cada año lectivo.

El análisis comparativo de la información de alumnos matriculados en entidades públicas y privadas entre periodos escolares analizados, permiten conocer: el crecimiento porcentual de alumnos matriculados en instituciones públicas y/o privadas, la capacidad instalada por las instituciones públicas y privadas para prestar el servicio educativo y cálculo de la cobertura del servicio.

- Tasa de cobertura de alumnos matriculados por niveles educativos durante del periodo 1999-2000.

PREESCOLAR: Del total de la población 333.916 con edad por asistir durante el periodo septiembre de 2000 a junio 2001, se observa, una cobertura muy baja del 26% (85.365 matriculados oficial + no oficial), con un crecimiento porcentual del 3% comparativamente con el periodo septiembre – junio del año 1999 (82.763 matriculados). El mayor número de matriculados se registra en las instituciones privadas 13%, mientras que en las públicas 12%, lo cual indica, que las instituciones privadas atienden una población superior que las oficiales. Esto nos indica que en el Departamento se deben diseñar, políticas públicas de largo plazo, que corrija estas deficiencias estructurales, ya que la población de la población infantil, depende el desarrollo de la sociedad. Dicho de otra forma, esto se refleja en los niveles de marginalidad social y pauperización de la población infantil. Incrementándose la violencia juvenil, el pandillismo, el “subempleo” que se refleja en la situación deprimente que se observa en las calles y semáforos de Cali.

PRIMARIA: De la población total por asistir 430.813 durante el periodo septiembre de 2000 a junio de 2001, se observa, una cobertura alta del 95% (409.518 matriculados oficial + no oficial), con un crecimiento de 2% comparativamente con el periodo septiembre –junio de 1999). El mayor número de matriculados se registran en entidades públicas 67%, mientras que en las entidades privadas 28%, indicando una mayor acogida del servicio educativo en la infraestructura pública. El nivel Primaria comparativamente con el Preescolar, presenta una gran diferencia entre la población total matriculada para el periodo lectivo 2000-2001, en tanto que, los matriculados en Primaria (409.518) es muy superior a la población matriculada en Preescolar (85.365), lo cual indica, que la población en edad de asistir no ingresa al nivel Preescolar por razones carencia de recursos económicos y la baja disponibilidad de establecimientos

públicos para atender dicho nivel, población que ingresa directamente al nivel Primaria. Esto nos indica, en primer lugar, que el Estado cuenta con una mayor infraestructura para cubrir el 67% de la demanda, es decir, las políticas públicas, en éste rubro, han sido más eficientes. En segundo lugar, producto de la distribución inequitativa del ingreso en Colombia, y por ende, en el Valle del Cauca, la mayoría de las familias (especialmente estrato 1, 2 y 3) prefieren utilizar el servicio de educación pública, ya que los precios de éste servicio, son proporcionales a los ingresos recibidos. Esto no indica, que la mayor demanda por la educación pública primaria, tenga una relación cuasi proporcional con la calidad, ya que la calidad de la educación pública primaria, ha tendido a desmejorar en comparación a la ofrecida por el sector privado. Producto de las deficiencias estructurales que presenta este sector, tales como: deficiencia de maestros respecto a la cobertura, tecnología, enseñanza bilingüe, infraestructura física, etc, todo esto sumado, a la problemática endémica que presenta FECODE.

SECUNDARIA COMPLETA: De la población total por asistir 777.247 durante el periodo septiembre de 2000 a junio de 2001, se observa, que el nivel educativo secundaria completa (básica + media), una cobertura baja del 42%, (324.382 matriculados oficial + no oficial), con un crecimiento del 4% comparativamente con el periodo septiembre –junio de 1999. El mayor número de matriculados se refleja en las entidades públicas 24%, porcentaje superior que en las entidades privadas 18%, indicando mayor acogida el servicio educativo público. El crecimiento de matriculados en el nivel secundaria básica entre los periodos 2001-1999, es preocupante encontrar, una tasa de crecimiento del 5%, mientras en el nivel secundaria media es de 0%, con tasas de crecimiento negativas en el servicio educativo privado, lo cual indica, que la población de matriculados en secundaria básica no continúan estudios de secundaria media. Esto nos indica que el impacto de las políticas públicas nacionales y/o regionales es ineficiente, ya que la cobertura es muy baja. A partir de éste diagnóstico se deriva que éste es un problema que tiende a proliferar la delincuencia juvenil, pandillismo, prostitución, drogadicción, trata de blancas y migraciones. Además, esta población que se encuentra en edad de estudiar, y al no hacerlo, se convierte en un caldo de cultivo para incrementar las filas de los grupos armados, y por ende, la violencia. De otro lado, esta población incrementa el desempleo estructural en la economía colombiana, ya que es una mano de obra no calificada, y por ende, no encuentran un empleo productivo, es decir, un empleo que genere valor agregado a la economía.

NIVEL SUPERIOR: La población total en edad de asistir 728.667 durante el periodo septiembre de 2000 a junio de 2001, se observa, una cobertura promedio muy baja del 24%, correspondiente a 19% (Pregrado, Posgrado y Técnica) y 5% (Institutos + Escuelas), con un crecimiento del 11% en los niveles de educación (pregrado + posgrado + Técnicas) y 30% en (Institutos y Escuelas). El mayor registro de matrículas se presenta en las No oficiales 18% y Oficiales 6%: Lo anterior indica, que la población en edad de asistir a la educación superior, elige ingresar al nivel técnico, por cuanto el mercado laboral actual demanda mano de obra preparada para el trabajo, más que estudiantes con educación superior. De esto se deriva que la educación superior en el Valle del Cauca, puede ser una muestra representativa para pensar el problema de la educación superior a nivel nacional. Este servicio está siendo privatizado, ya que el Estado a congelado la oferta de instituciones de educación superior, cuando la demanda ha crecido de manera vertiginosa. Es decir, la privatización de la educación superior, no se realiza vía incremento en los costos de las matrículas de los educandos, sino por la inercia estructural en la ampliación de la cobertura y/o oferta. La evidencia empírica demuestra, que en Colombia hace más de veinte años, no se funda una universidad pública, cuando la demanda ha crecido. Esta demanda, ha sido canalizada por el sector privado, a altos costos y, en ciertos casos, con deficiencias marcadas en la calidad de la enseñanza.

Este fenómeno de privatización, socavada por parte del Estado, de la educación superior, genera efectos colaterales negativos sobre la productividad de la economía, ya que en la actual megatendencia de la globalización, el conocimiento representa un factor productivo clave para el desarrollo económico. Esto se refleja en las asimetrías que se presentan en el mercado de trabajo, lo cual incide en el sector exportador de la Nación, es decir, Colombia exporta productos del sector primario y secundario, con poco valor agregado e importa bienes de capital con alto contenido tecnológico, y por ende, con alto valor agregado. Esta problemática se materializa en el comercio internacional, entre el centro y la periferia. Esto tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico y el bienestar social. Además, la falta de educación superior, genera exclusión económica, política, y bajos niveles de movilidad social.

- Crecimiento porcentual de alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas en los niveles educativos preescolar, primaria y secundaria.

Analizada la información correspondiente al crecimiento porcentual en los niveles educativos durante los periodos comprendidos entre 1997-2001, se observa, que la tasa de crecimiento total promedia en Preescolar es 4% , con crecimientos promedios de matriculas en entidades oficiales de 10% y 0% en privadas. En las entidades oficiales presentan las tasas más altas 10% y 15% entre los periodos 1997 y 1998 respectivamente, pero decrecientes al 3% para los periodos 2000 y 2001 respectivamente. En el caso de las entidades privadas, las tasas de crecimiento de alumnos matriculados es negativa para los periodos 98/97 y 00/98 -2% respectivamente, y para el periodos 01/00 registra un porcentaje 3%. Lo anterior indica, que la población prefiere matricularse en las entidades educativas oficiales como alternativa favorable en términos de costos, comparativamente con los servicios ofrecidos por las no oficiales, adicionalmente a los problemas de empleo e ingreso sostenible por los que atraviesa la población vallecaucana. Es importante tener en cuenta, que del 100% de las matriculas urbanas en preescolar, en promedio, el 37% es atendido por entidades oficiales y el 63% no oficiales.

Para el nivel Primaria, la tasa de crecimiento total promedia entre el periodo 1997-2001, es 0%, con crecimientos promedios en entidades públicas de 1% y -3% en las no oficiales y que son muy inferiores a las tasas registradas en el nivel Preescolar. El mayor crecimiento de matriculas en Primaria en oficiales y no oficiales, se registra en el periodo 01/00 2% y 3% respectivamente. Las entidades no oficiales para los periodos 00/98 y 98/97 presentan tasas negativas -11% y -3%. Los resultados indican, que en las entidades oficiales no se dispone de una infraestructura adecuada para atender mayor cobertura por demanda del nivel primaria y aunque las entidades no oficiales estaban disminuyendo su cobertura, en el periodo 01/00 presentan un crecimiento positivo 3%, tasa que es igual al crecimiento del nivel Preescolar. Es importante resaltar, que del 100% de las matriculas urbanas en primaria, en promedio, el 80% es atendido por entidades oficiales y el 20% no oficiales.

Secundaria completa (grados entre 6° y 11°), la tasa de crecimiento total promedia entre 1997-2001, es -1%, con crecimientos promedios en entidades oficiales de 6% y -8% en las no oficiales. La tasa de crecimiento en las oficiales es superior a la de primaria y en las no oficiales es muy inferior. El mayor crecimiento de matriculas en Secundaria completa en oficiales y no oficiales, se registra en el periodo 01/00 8% y -1% respectivamente. Las entidades no oficiales para los periodos 00/98 y 98/97 presentan tasas negativas -5% y -17%. Los resultados indican, que la población estudiantil se estaría inclinando por utilizar más los servicios educativos oficiales, por

encontrar el valor de las matriculas mucho más bajas comparativamente con las no oficiales, en momentos en que la población vallecaucana presenta dificultades de un ingreso sostenible.

- Crecimiento porcentual de alumnos matriculados en instituciones públicas y privadas en los niveles educativos post-secundaria.

Analizada la información correspondiente al crecimiento porcentual en los niveles educativos post-secundarios durante los periodos comprendidos entre 2000-1999 y 2001-2000 se observa, que la tasa de crecimiento total promedia en (universidades públicas + universidades privadas + institutos y escuelas públicas y privadas) es de 14% en el periodo 00/99, comparativamente con la tasa promedia del periodo 01/00 -22%.

La tasa de crecimiento de matriculas en las entidades públicas en los niveles (Pregrado + Postgrado + Técnicas) durante el periodo 00/99 y 01/00 es de 7% y 3% respectivamente, que comparativamente con el crecimiento de las entidades privadas 15% y -9%, indicando, que el número de matriculas en las entidades públicas y privadas esta disminuyendo de manera considerable, en especial, las privadas que registran crecimiento negativo.

La tasa de crecimiento de matriculas en las entidades públicas en los niveles (Institutos + Escuelas) durante el periodo 00/99 y 01/00 es de 32% y -37% respectivamente, que comparativamente con el crecimiento de las entidades privadas 30% y 0%, indicando, que el número de matriculas en las entidades públicas presenta un decrecimiento negativo por debajo de cero, mientras las privadas no registran crecimiento.

El análisis anterior permite, reflejar que el estado de crisis por la que atraviesa la población vallecaucana en los últimos dos años del estudio, se presenta una tendencia negativa de continuar estudios superiores, de postgrado o nivel técnico, debido a la escasez de recursos económicos para cancelar matrículas demasiadas costosas, comparativamente con la capacidad de ingreso y la poca oferta de trabajo profesional precariamente remunerado, factores que desestimulan y desmotivan a las nuevas generaciones ingresar a estudios superiores o tecnológicos.

➤ Distribución alumnos matriculados por niveles Preescolar, Primaria y Secundaria periodos 1997-2001

La distribución de alumnos matriculados en entidades públicas y privadas durante el periodo 1997-2001, en los niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria completa), se observa, que el 60% de matriculados corresponde a las entidades oficiales y un 40 % a las no oficiales, indicando, que las oficiales concentran la mayoría de estudiantes matriculados en el Valle del Cauca, con tendencia creciente durante los años analizados, en tanto que, las entidades no oficiales presentan una tendencia decreciente en el número de alumnos matriculados.

Las entidades oficiales en el periodo analizado, comparativamente con las entidades no oficiales, registran mayor porcentaje de matriculados en los niveles de primaria 69% y 31% y secundaria completa 53% y 47% respectivamente, sin embargo, en el nivel preescolar, las entidades no oficiales presentan mayor porcentaje de matriculados que las oficiales 45% y 55% respectivamente.

NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS POR SUBREGIONES

La distribución general de alumnos matriculados en las entidades Oficiales y No Oficiales, en los niveles educativos de Preescolar, Primaria y Secundaria Completa en el Valle del Cauca, analizado por Subregiones durante los periodos 1997-2001, se observa, que en promedio las entidades Oficiales registran el 56%, mientras que en las entidades No Oficiales corresponde 44%.

Las entidades Oficiales registran un número mayor de alumnos matriculados, en los niveles Primaria y Secundaria Completa, en las Subregiones del Norte y Centro, comparativamente con las No Oficiales en los niveles referenciados y en las Subregiones Sur y Pacífico, solo es mayoritario en el nivel Primaria.

Las entidades No Oficiales, presentan un número mayor de alumnos matriculados en el nivel Preescolar, en las Subregiones Norte, Centro y Sur. En caso de la Subregión Pacífico, la proporción es igual en Oficial y No Oficial.

Para cada una de las subregiones del Valle del Cauca, presenta en el siguiente análisis: En la **Subregión del Norte**, en los niveles educativos preescolar, primaria y secundaria completa, se observa, que el numero de alumnos matriculados durante los

periodos 1997-2001, es mayor en las entidades Oficiales en los niveles Primaria 69% y secundaria completa 53%, comparativamente con las No Oficiales en el mismo nivel 31% y 47% respectivamente; en cuanto al nivel Preescolar, el No Oficial es mayor que el Oficial 55% y 45% respectivamente. En suma, las entidades públicas de la Subregión del Norte matriculan el 56% y las No Oficiales el 44%, del total de los alumnos matriculados en los niveles analizados.

Subregión del Centro, se observa, que el numero de alumnos matriculados en los periodos analizados, es mayor en las entidades Oficiales en los niveles Primaria 69% y secundaria completa 52%, comparativamente con las No Oficiales en el mismo nivel 31% y 48% respectivamente; a nivel Preescolar, las No Oficiales es mayor que el Oficial 55% y 45% respectivamente. En suma, las entidades públicas en la Subregión del Centro matriculan el 55% y las No Oficiales el 45%, del total de los alumnos matriculados en los niveles analizados.

Subregión del Sur, en los mismos niveles y periodos analizados, se observa, que el numero de alumnos matriculados en el nivel Primaria, es mayor en las entidades Oficiales 68% comparativamente con las No Oficiales 32%; en Preescolar el No Oficial es mayor que el Oficial 57% y 43% respectivamente, y en el nivel Secundaria completa es igual 50% tanto Oficial y No Oficial. En suma, las entidades públicas en la Subregión del Sur matriculan el 54% y las No Oficiales el 46%, del total de los alumnos matriculados en los niveles analizados.

Subregión del Pacífico, en los mismos niveles y periodos analizados, se observa, que el numero de alumnos matriculados, es mayor en las entidades Oficiales en los niveles Primaria 69% y secundaria completa 58%, comparativamente con las No Oficiales en el mismo nivel 31% y 42% respectivamente; en cuanto al nivel Preescolar es igual 50% en Oficial y No Oficial respectivamente. En suma, las entidades públicas Subregión del Pacífico matriculan el 59% y las No Oficiales el 41%, del total de los alumnos matriculados en los niveles analizados.

Si el análisis de matriculados por Subregiones se cruza con la información de número de centros educativos, se observa, que a nivel Preescolar las entidades No Oficiales presentan un porcentaje mayor de centros educativos en las Subregiones del Sur y Pacífico, comparativamente con las Oficiales, situación, que podría contribuir a

explicar el mayor número de matriculados por oferta del servicio, aunque en el caso de la Subregión Centro, las No Oficiales a pesar de registrar mayor número de matriculados, disponen de un menor número de centros educativos comparativamente con las Oficiales. En el nivel primaria las entidades oficiales presentan mayor cantidad de centros educativos y en Secundaria completa es mayor en centros educativos las No Oficiales.

Finalmente se puede concluir, que aunque las entidades No Oficiales disponen de una infraestructura física superior que la Oficial, se observa, que el número de matriculados es relativo, y en los últimos cinco años, se acentúa una tendencia creciente de alumnos matriculados en entidades Oficiales en todos los niveles educativos, comparativamente con el número de matriculados en entidades privadas con tendencia decreciente, soportadas evidentemente por los factores críticos que azotan la región, como el desempleo, bajo ingreso, no disponibilidad de un ingreso sostenible y altos costos del servicio educativo.

De acuerdo al análisis del indicador anterior, se concluye que:

En síntesis, se presenta un crecimiento tendencial positivo de matriculados en entidades Oficiales en todos los niveles educativos con promedios del 60% en entidades oficiales y 40% en No Oficiales, durante años 1997-2001, teniendo en cuenta, que el No Oficial dispone de mayor infraestructura física para servicios en niveles Preescolar y Secundaria. La tendencia decreciente de matriculas en No Oficiales, obedece, a factores críticos de desempleo, ingresos bajos y la carencia de un ingreso sostenible, lo cual hace que aumente las matriculas en los Oficiales.

El decrecimiento porcentual de las matriculas en educación post-secundaria en los años 2000 y 2001, es preocupante para atender la oferta de empleo calificado del sector productivo de la región en el mediano y largo plazo. En las Subregiones del departamento, se observa, una relativa distribución del número de alumnos matriculados, en donde las tendencia entre niveles se mantienen proporcionalmente, diferente de la Subregión del Pacífico donde el Oficial y No Oficial es equilibrado en matriculas de preescolar.

➤ SECTOR SALUD:

INDICADOR: DE CENTROS DE ATENCIÓN EN SALUD CLASIFICADOS POR GRADO DE COMPLEJIDAD QUE PERTENECEN AL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.

El indicador mide, porcentualmente por niveles de atención en salud (Nivel I, Nivel II, Nivel III en la red pública; y el total de entidades privadas prestadoras del servicio en el departamento del Valle del Cauca), con el fin de establecer el número de concentración de instituciones prestadoras del servicio por niveles de atención en la red pública y privada, clasificada por municipios y subregiones en el departamento. En desarrollo de los preceptos constitucionales legales, la nación le compete formular las políticas en salud pública, los departamentos adoptan dichas políticas y administran recursos del situado fiscal en su jurisdicción y los municipios ejecutan recursos de situado fiscal, siempre y cuando, estén certificados por el Ministerio de Salud, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley 60/93.

- Distribución de la red de salud pública y privada en el Valle del Cauca por subregiones.

Analizada la información correspondiente a la red hospitalaria pública y privada en el Valle del Cauca para el año 2001, en términos de la distribución total de las entidades públicas y privadas en atención a la demanda de 42 municipios del departamento, para una población de 4'175.515 año 2000, del 100% (4.914 entidades), el 85% (4.193 entidades) corresponde a la red privada y el 15% (721 entidades) es la red pública, indicando, que la prestación de los servicios de salud en el departamento del valle del cauca, esta a cargo del sector privado, situación, que responde al cambio del modelo del sistema de seguridad social en el País. Con los desarrollos de la Ley 100 de 1993, en donde el Estado deja de ser un prestador directo del servicio y abre la oportunidad para que la empresa privada entre a competir en términos de calidad, cobertura y costos en la prestación del servicio público de salud, en el marco de los preceptos constitucionales y legales. El estado por su parte, formula las políticas públicas en salud, administra los recursos de la red pública y controla la prestación de los servicios de la red pública y privada.

- Distribución Subregional de la red hospitalaria pública y privada.

A nivel subregional, las entidades prestadoras del servicio público de salud se observa, que del 100% de la red total (4.914 entidades públicas y privadas), la mayor concentración de entidades prestadoras de servicios de salud, se refleja en la

Subregión del Sur 77.% (3.791 entidades) y la menor concentración de entidades de la red de salud se presenta en la **Subregión del Pacífico** 3.8% (185 entidades), teniendo en cuenta que ésta subregión es solo el municipio de Buenaventura. En las

Subregiones del Norte y Centro, la proporción concentrada de entidades es proporcionalmente igual 9.4% y 9.8% respectivamente.

Subregión del Norte, las entidades públicas y privadas prestadoras de servicios de salud en ésta Subregión representa el 9.4% (460 entidades) del 100% del total de entidades de salud en el Departamento, con una distribución porcentual del 43% (198 entidades) representada en entidades de la red pública y 57% (262 entidades) de la red privada, para atender 18 municipios con una población de 528.919 habitantes, indicando, que la red privada dispone de una mayor cantidad de centros de salud, para la prestación de servicios, comparativamente con la capacidad disponible de la red pública.

Subregión del Centro, la red pública y privada en servicios de salud representa el 9.8% (478 entidades) del 100% del total de entidades en el Departamento, con una distribución porcentual del 30% (144 entidades) en la red pública y 70% (334 entidades) la red privada, para atender 11 municipios con población de 496.880 habitantes, indicando, de igual manera que la red privada presenta mayor cantidad de centros de salud, comparativamente con la capacidad de la red pública.

Subregión del Sur, la red de salud representa el 77.8% (3.791 entidades) del 100% del total en el Departamento, con una distribución porcentual del 9% (333 entidades) en la red pública y 91% (3.458 entidades) la red privada, para atender 12 municipios con población de 2'883.757 habitantes, donde se observa, que la red privada supera la cantidad de centros de salud, comparativamente de la red pública.

En la Subregión del Pacífico, la red de salud representa el 3.8% (185 entidades) del 100% del total del Departamento, con una distribución porcentual del 25% (46 entidades) en la red pública y 75% (139 entidades) la red privada, para atender 1 municipio (Buenaventura) con población de 265.959 habitantes, observando también

que la red privada supera la cantidad de centros de salud, para la prestación de servicios comparativamente con la capacidad disponible de la red pública.

De acuerdo a la información global y subregional analizada anteriormente, se puede concluir, que la distribución de la red pública y privada en el valle del cauca, esta concentrada en gran medida en el sector privado, lo cual responde a la implementación del modelo de seguridad social (Ley 100/93), en donde la creación de las llamadas EPS (administradoras de recursos) y las IPS (operadoras del servicio), ampliaron la cobertura de servicios a la población vallecaucana, haciendo uso de su propia infraestructura. La red pública por el contrario, dejó de ser competitiva como prestadora del servicio y permitió al sector privado su vinculación como entidades activas de la red departamental de salud pública en el departamento. En ésta línea de análisis, este cambio en la operación del servicio (implementación de la Ley 100 /93), ha beneficiado a más población, es especial estratos I, II y III, mediante la prestación de servicios subsidiados por el estado, con acentuados niveles de concentración de servicios, en la Subregión del Sur y en menores proporciones en las Subregiones del Centro y del Pacífico.

- Composición de la red pública por niveles de atención en las Subregiones del Valle del Cauca.

En el departamento del Valle del Cauca se observa, que del total de la red publica 721 entidades clasificada por niveles de atención, 51 entidades (7%) corresponden a los niveles de atención establecidos por las leyes 10 de 1990 y 715 del 2001 (anteriormente señalados en la ley 60/93), observando que del 100% de la composición por niveles el 76% (39 entidades) corresponden al nivel I (orden local); 20% (10 entidades) son nivel II, 2% (1 entidad) nivel III y nivel IV (1 entidad) los cuales correspondientes al orden departamental; el 93% restante, lo integran los centros y puestos de salud como integrantes del sistema seccional de salud departamental.

En el análisis por niveles de atención en las Subregiones se observa, que la subregión Sur, es la única que presenta todos los niveles de atención, distribuidos: 12 entidades de nivel I (hospitales locales²⁸); 5 entidades de nivel II (Hospitales regionales ²⁹) y una entidad de niveles III y IV (Hospital Dptal Cali).

²⁸ Hospitales locales en municipios Subregión Sur: Cali, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, Jamundí, Ginebra, La Cumbre, Palmira, Pradera y Vijes.

²⁹ Hospitales regionales en municipios Subregión Sur: Cali (4) y Palmira.

Las Subregiones del Norte³⁰ y **Centro**³¹, presentan niveles de atención I respectivamente 16 y 11 entidades locales, en nivel II la Subregión Norte dispone de 2 Centros (Roldanillo y Zarzal) y la Subregión Centro dispone de 2 entidades (Bugá y Tulúa), no disponen ambas subregiones de nivel IV. La Subregión Pacífico, solo dispone de una entidad de nivel II (Buenaventura).

Analizada la composición por niveles en las subregiones del departamento, se puede concluir, que a parte de existir en cada uno de los 42 municipios centros de atención de nivel I, la disponibilidad de centros de nivel II es proporcional al tamaño de la población por Subregión. Con relación al nivel III y IV, se observa, que este servicio se concentra en la Subregión Sur, que aunque atiende el 70% de la población vallecaucana, -más la población marginal del departamento del Cauca y algunas poblaciones de Nariño-, las poblaciones de la Subregión Norte y un poco el Centro que no dispone de estos niveles, se tienen que ver avocados a desplazarse para ser asistidos con urgencia a departamento de Risaralda o Quindío, por las largas distancias a la ciudad de Cali.

De acuerdo al análisis del indicador anterior, se concluye que:

El cambio de modelo de la seguridad social en el País, amplió la oferta de servicios privados como prestadores de servicios de salud, disminuyendo la capacidad operativa del servicio de las entidades públicas, con el fin de ampliar cobertura y fortalecer la infraestructura de la red hospitalaria, en el marco de los principios de la Constitución y en especial la ley 100 93.

A pesar de que el Valle del Cauca es un departamento de ciudades, el 77% de la red hospitalaria esta concentrada en la Subregión Sur, siendo la única que dispone de todos los niveles de atención, comparativamente, con los equipamientos de salud que cuentan las demás subregiones del departamento. En el caso de la subregión del norte, es bastante crítica la situación de atención del servicios, por cuanto las distancias largas hasta la ciudad de Cali, se tienen que desplazar a los departamentos de Risaralda y Quindío. La distribución subregional de las entidades públicas y

³⁰ Hospitales locales en municipios Subregión Norte: Alcalá, Adalucía, Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Caicedonia, Cartago, El Águila, El Cairo, El Dóvio, LaUnión, La Victoria, Obando, Roldanillo, Sevilla, Toro, Ulloa y Versalles.

³¹ Hospitales locales en municipios Subregión Centro: Andalucía, Bugá, Bugalagrande, Calima-Daríen, Guacarí, Restrepo, Riofrío, San Pedro, Trujillo, Yotoco y Tulúa.

privadas, en las subregiones del Centro y Pacífico, las privadas son más del doble de las públicas y en la Subregión del Norte, la proporción es relativamente equilibrada.

Derivado de lo anterior, la Ley 100 de 1.993, se inscribe en un marco económico – jurídico, perteneciente a un Estado Social de Derecho. Es en este contexto, que se institucionaliza el Sistema de Seguridad Social Integral o Ley 100 de 1993 en Colombia, ya que la Constitución Política de Colombia, en el artículo primero afirma “Colombia es un Estado Social de Derecho.....”. En ésta perspectiva de análisis, el preámbulo de la Ley 100 de 1993, nos indica que la seguridad social integral es un servicio que debe prestar el Estado en concordancia con el sector privado, es decir, en un Régimen de Libre Competencia, cuyo objetivo, es garantizar por medio de una serie de instituciones, una calidad de vida óptima a todos los individuos de la República de Colombia. Esta calidad de vida, se refleja en la productividad económica de la Nación, y por ende, en el bienestar social. De ésta forma, el preámbulo nos señala el carácter universal y no excluyente de la seguridad social integral, es decir, la Seguridad Social Integral, es un derecho inalienable, el cual debe garantizar el Estado. Este servicio, lo suministra bajo los principios de eficiencia o racionalidad costo – beneficio, universalidad, es decir, el espíritu de la Ley no excluye a ningún coterráneo.

Es así, como el espíritu de la Ley, propende en el largo plazo incluir a todos los nacionales y extranjeros bajo reglamentación específica. A la vez, se aplica el criterio de solidaridad, para aquellos individuos (SISBEN) cuya capacidad económica no está acorde, a las exigencias que realiza el sistema de seguridad social integral, es decir, bajo este principio se busca mejorar la calidad de vida, de los sectores menos favorecidos o marginados de la sociedad colombiana³². En está línea de análisis, la salud en Colombia, mediatizada por la Ley 100, ha incrementado la cobertura en detrimento de la calidad en el servicio. Parece ser, que existen pacientes y enfermedades de diferentes categorías y/o estratos socioeconómicos, donde las bondades del desarrollo tecnocientífico es restringido para los sectores de menores ingresos. Lo anterior se verifica por el exceso de tutelas que instauran los ciudadanos, ante la Corte Constitucional, para ser valer los derechos legales y constitucionales adquiridos.

³² Cabe anotar, que los sectores excluidos de la sociedad colombiana, reciben los beneficios que ofrece la seguridad social integral, por medio de las transferencias que realiza la Nación a los Municipios, y por los impuestos parafiscales que pagan los agentes económicos, jurídicos y/o naturales, de mayores ingresos.

INDICADOR NUMERO DE PROYECTOS DE INVERSION REGISTRADOS
EN EL BANCO DE PROYECTOS DEL DEPARTAMENTO V.S
NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS.

El indicador mide, la cantidad de proyectos de inversión programados durante el periodo 1998-2001, los compara con la cantidad de proyectos ejecutados y terminados durante el periodo de análisis, con el fin de establecer el nivel de cumplimiento de los gobiernos en el ejercicio de la gestión pública, estableciendo parámetros de medición entre lo que se programa y lo ejecutado a nivel de proyectos, y medir el grado de concentración de la inversión pública clasificada por sectores estratégicos de interés regional y por subregiones en el Valle del Cauca.

En los desarrollos de la gestión pública territorial, con aplicación de los preceptos constitucionales y legales, en especial, los artículos 304 y 342 de la Constitución del 91, reglamentados en la Ley 152 /94, establecen que tanto la nación como los entes territoriales, elaborarán planes de desarrollo, con definición de objetivos, estrategias y metas de corto y largo plazo, en armonía con las políticas y planes nacionales, para orientar el desarrollo regional y local, en atención a las prioridades de la acción del gobierno, como de igual manera, satisfacer las demandas y necesidades de la comunidad en general, a través de procesos concertados y participativos, con el propósito de hacer uso eficiente y eficaz de los recursos, en el desarrollo las competencias asignadas.

Entrar en la cultura del proyecto, dentro de los procesos de planificación territorial, obliga la norma a los mandatarios seccionales y locales, materializar sus compromisos programáticos con la comunidad, a través de proyectos de inversión, los cuales deben ser registrados previamente en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión a nivel del departamento y el municipio, con el fin de que sean viabilizados técnica, económica y financieramente, a fin de incorporarse en respectivos planes de desarrollo territorial, proceso que garantiza la objetividad y racionalidad de la inversión pública territorial.

Para el análisis del Departamento del Valle del Cauca, se tomó información correspondientes a los periodos 1998 a 2001, clasificada por sectores de inversión, a fin de conocer los proyectos registrados en el banco de programas y proyectos de la Gobernación y los proyectos ejecutados en cada una de las vigencias fiscales.

- *Análisis porcentual de proyectos registrados y ejecutados por el departamento durante 1998-2001.*

Analizada la información de proyectos de inversión registrados y ejecutado por el departamento durante los periodos 1998-2001 por sectores, se observa, que se ejecutó el 77% (2.479 proyectos) del total de los proyectos registrados en el banco de programas y proyectos departamental (3.226 proyectos).

El mayor porcentaje de registro de proyectos se presenta en el año 1999 (31%) del total de los proyectos registrados entre 1998-2001 y una mayor ejecución porcentual de proyectos en el mismo año 46% durante la misma serie histórica analizada, según información suministrada por la Subsecretaría de Inversiones y Gestión de Recursos de la Secretaría de Planeación Departamental y la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Departamental.

El mayor porcentaje de proyectos ejecutados, comparativamente con el número de proyectos registrados en el mismo año, se observa, que en el año 1999 se ejecutó el 112% (1.134 proyectos) de 1.015 proyectos registrados en el banco de proyectos; de otra parte, la menor ejecución de proyectos se presenta en 2001 8% (201 proyectos), de un total de 742 proyectos registrados en la serie histórica analizada.

Analizada la información por sectores, se observa, que el mayor registro de proyectos se presentó en el año 1999, en los sectores Infraestructura 462 proyectos (45% del total de los proyectos registrados) y Social 445 proyectos (44% del total de los proyectos registrados en el Banco en el mismo año). El menor registro de proyectos, se presenta en el año 1998 sectores Cultura 0% (año 1998), Medio Ambiente 0.3% (2001), Desarrollo Institucional 0.8% (años 1999 y 2000), Seguridad y orden público 0.6% (año 1998).

En cuanto a la mayor ejecución porcentual de proyectos en la serie histórica analizada, se observa, en el año 1999 116% de ejecución (518 proyectos de 445 proyectos registrados, representando el 46% del total de los proyectos ejecutados en el mismo año) y el sector Social en el año 1999 108% % de ejecución (501 proyectos de 462 proyectos registrados, representado el 44% del total de los proyectos ejecutados en el mismo año).

El menor porcentaje de proyectos ejecutados, se presenta en los sectores Medio Ambiente 0% año 1998; Cultura 0% año 1998; Otros sectores 0% años 2000 y 2001. Se hace aclaración, en aquellos sectores que registran porcentajes atípicos, debido a que registran un proyecto o cero proyectos y en la ejecución aparecen proyectos ejecutados, caso presentado en los sectores Cultura en todos los años analizados y Otros sectores.

De acuerdo al análisis del indicador anterior, se concluye que:

Los cambios normativos en la década de los 90's para la implementación de procesos de planificación, fundamentados en la cultura del proyecto, presentan como resultados, comportamientos entre los años 1998–2001, los cuales no responden a la exigencia de los preceptos constitucionales en especial las leyes 38 /89 y 152 94. En el caso del departamento del valle del cauca, a partir del año 1999, viene tratando de implementar procesos de articulación entre la planificación y la programación de los proyectos de inversión pública.

Que ejecutar una cantidad de proyectos por encima de los registrados en el BPPD, indica, que las políticas de gobierno y la operación de las instituciones, practican distintas formas de “gerenciar proyectos de inversión”, bajo una óptica de intereses parcializados, por fuera del interés general.

La falta de implementar un proceso de seguimiento y evaluación de proyectos departamental, facilita los desarrollos de actividades del caos y la anarquía.

Respecto a la cantidad de proyectos ejecutados por año, es importante diferenciar entre la calidad de los proyectos y la atomización de la inversión en obras que no representan beneficios colectivos.

Se observa que históricamente en la información analizada, se esta cambiando el paradigma de invertir más en proyectos de infraestructura física a cambio de proyectos de inversión social, como se refleja en el año 2001.

Es alarmante, la baja ejecución de proyectos en sectores importantes para el desarrollo regional del valle del cauca, en cultura, desarrollo institucional, seguridad y orden publico y Medio Ambiente.

INDICADOR: NUMERO DE PROYECTOS DE INVERSION REGISTRADOS EN EL BANCO DE PROYECTOS DEL DEPARTAMENTO V.S NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS.

El indicador mide, la cantidad de proyectos de inversión programados durante el periodo 1998-2001, los compara con la cantidad de proyectos ejecutados y terminados durante el periodo de análisis, con el fin de establecer el nivel de cumplimiento de los gobiernos en el ejercicio de la gestión pública, estableciendo parámetros de medición entre lo que se programa y lo ejecutado a nivel de proyectos, y medir el grado de concentración de la inversión pública clasificada por sectores estratégicos de interés regional y por subregiones en el Valle del Cauca.

En los desarrollos de la gestión pública territorial, con aplicación de los preceptos constitucionales y legales, en especial, los artículos 304 y 342 de la Constitución del 91, reglamentados en la Ley 152 /94, establecen que tanto la nación como los entes territoriales, elaborarán planes de desarrollo, con definición de objetivos, estrategias y metas de corto y largo plazo, en armonía con las políticas y planes nacionales, para orientar el desarrollo regional y local, en atención a las prioridades de la acción del gobierno, como de igual manera, satisfacer las demandas y necesidades de la comunidad en general, a través de procesos concertados y participativos, con el propósito de hacer uso eficiente y eficaz de los recursos, en el desarrollo las competencias asignadas.

Entrar en la cultura del proyecto, dentro de los procesos de planificación territorial, obliga la norma a los mandatarios seccionales y locales, materializar sus compromisos programáticos con la comunidad, a través de proyectos de inversión, los cuales deben ser registrados previamente en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión a nivel del departamento y el municipio, con el fin de que sean viabilizados técnica, económica y financieramente, a fin de incorporarse en respectivos planes de desarrollo territorial, proceso que garantiza la objetividad y racionalidad de la inversión pública territorial.

Para el análisis del Departamento del Valle del Cauca, se tomó información correspondientes a los periodos 1998 a 2001, clasificada por sectores de inversión, a fin de conocer los proyectos registrados en el banco de programas y proyectos de la Gobernación y los proyectos ejecutados en cada una de las vigencias fiscales.

- *Análisis porcentual de proyectos registrados y ejecutados por el departamento durante 1998-2001.*

Analizada la información de proyectos de inversión registrados y ejecutado por el departamento durante los periodos 1998-2001 por sectores, se observa, que se ejecutó el 77% (2.479 proyectos) del total de los proyectos registrados en el banco de programas y proyectos departamental (3.226 proyectos).

El mayor porcentaje de registro de proyectos se presenta en el año 1999 (31%) del total de los proyectos registrados entre 1998-2001 y una mayor ejecución porcentual de proyectos en el mismo año 46% durante la misma serie histórica analizada, según información suministrada por la Subsecretaría de Inversiones y Gestión de Recursos de la Secretaría de Planeación Departamental y la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Departamental.

El mayor porcentaje de proyectos ejecutados, comparativamente con el número de proyectos registrados en el mismo año, se observa, que en el año 1999 se ejecutó el 112% (1.134 proyectos) de 1.015 proyectos registrados en el banco de proyectos; de otra parte, la menor ejecución de proyectos se presenta en 2001 8% (201 proyectos), de un total de 742 proyectos registrados en la serie histórica analizada.

Analizada la información por sectores, se observa, que el mayor registro de proyectos se presentó en el año 1999, en los sectores Infraestructura 462 proyectos (45% del total de los proyectos registrados) y Social 445 proyectos (44% del total de los proyectos registrados en el Banco en el mismo año). El menor registro de proyectos, se presenta en el año 1998 sectores Cultura 0% (año 1998), Medio Ambiente 0.3% (2001), Desarrollo Institucional 0.8% (años 1999 y 2000), Seguridad y orden público 0.6% (año 1998).

En cuanto a la mayor ejecución porcentual de proyectos en la serie histórica analizada, se observa, en el año 1999 116% de ejecución (518 proyectos de 445 proyectos registrados, representando el 46% del total de los proyectos ejecutados en el mismo año) y el sector Social en el año 1999 108% % de ejecución (501 proyectos de 462 proyectos registrados, representado el 44% del total de los proyectos ejecutados en el mismo año).

El menor porcentaje de proyectos ejecutados, se presenta en los sectores Medio Ambiente 0% año 1998; Cultura 0% año 1998; Otros sectores 0% años 2000 y 2001. Se hace aclaración, en aquellos sectores que registran porcentajes atípicos, debido a que registran un proyecto o cero proyectos y en la ejecución aparecen proyectos ejecutados, caso presentado en los sectores Cultura en todos los años analizados y Otros sectores.

De acuerdo al análisis del indicador anterior, se concluye que:

Los cambios normativos en la década de los 90's para la implementación de procesos de planificación, fundamentados en la cultura del proyecto, presentan como resultados, comportamientos entre los años 1998–2001, los cuales no responden a la exigencia de los preceptos constitucionales en especial las leyes 38 /89 y 152 94. En el caso del departamento del valle del cauca, a partir del año 1999, viene tratando de implementar procesos de articulación entre la planificación y la programación de los proyectos de inversión pública.

Que ejecutar una cantidad de proyectos por encima de los registrados en el BPPD, indica, que las políticas de gobierno y la operación de las instituciones, practican distintas formas de “gerenciar proyectos de inversión”, bajo una óptica de intereses parcializados, por fuera del interés general.

La falta de implementar un proceso de seguimiento y evaluación de proyectos departamental, facilita los desarrollos de actividades del caos y la anarquía.

Respecto a la cantidad de proyectos ejecutados por año, es importante diferenciar entre la calidad de los proyectos y la atomización de la inversión en obras que no representan beneficios colectivos.

Se observa que históricamente en la información analizada, se esta cambiando el paradigma de invertir más en proyectos de infraestructura física a cambio de proyectos de inversión social, como se refleja en el año 2001.

Es alarmante, la baja ejecución de proyectos en sectores importantes para el desarrollo regional del valle del cauca, en cultura, desarrollo institucional, seguridad y orden publico y Medio Ambiente.

4. ALTERNATIVAS

Respecto al eje de “Gobernabilidad y desarrollo institucional”, el grupo de trabajo propone de manera sucinta las siguientes apuestas:

4.1. APUESTAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. Fortalecer la legitimidad institucionalidad del Estado, en sus instancias regionales y locales sobre la base de una configuración de políticas públicas, que tome en serio y construya interlocución con las demandas ciudadanas, es decir, donde exista un proceso de interacción entre el Estado, la clase política y la sociedad civil, en aras de fortalecer la participación ciudadana para canalizar racionalmente los recursos provenientes del Estado en pro de satisfacer las necesidades sentidas de la ciudadanía, mediante acciones orientadas en:
 - Ejercer el rol del Control político por parte de las corporaciones públicas, Asamblea Dptal y Concejos Municipales.
 - Una reforma política bien orientada que consulte las reales necesidades del país y las regiones.
 - Unidad política territorial a nivel nacional.
 - Mejorar la gestión en los entes encargados de la vigilancia y control del Estado.
 - Capacitación en técnicas de formación del liderazgo.
 - Convocar exclusivamente a los actores de la sociedad civil a construir una agenda con la que se formule un documento de proyecto político Subregional Norte-Vallecaucano.
 - Concientización pública en la elección de los líderes políticos.
 - Que empiece a operar la oposición como alternativa política.
 - Democratizar los partidos y movimientos políticos y promover la organización de movimientos sociales con capacidad de expresarse políticamente.

2. Profundizar los procesos de modernización institucional del aparato público, fundamentalmente en términos de la mejoría de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental, a través de implementar redes organizacionales, que

permita el trabajo sinérgico, en aras de reconstruir la legitimidad del Estado y el tejido social, mediante las siguientes acciones:

- Planificación participativa y concertada entre público, privado y sociedad civil, para el diseño e implementación de políticas públicas con priorización de la necesidades de la gestión municipal.
- Crear consejo intersectorial con participación pública y privada que ayude al desarrollo de los municipios.
- Consensos de unidad regional que permitan priorizar la ejecución de los proyectos.
- Acuerdos entre Estado local y empresariado local para alcanzar la gobernabilidad.
- Continuidad de los programas y políticas públicas a todo nivel.
- Apoyo a las instituciones pequeñas.
- Alianzas estratégicas: Liderazgo del Valle en alianzas estratégicas ICA – FENAVI – FONAV - ICA - FNP - ICA – FEDEGANE -ICA – FEDEQUINAS.
- Crear o fortalecer los centros regionales de gobierno en la planeación de la Subregión.
- Que se creen y/o fortalezcan las asociaciones interinstitucionales para prestar servicios comunes.
- Es necesario que las instituciones aúnen esfuerzos técnicos y financieros para ejercer un buen desarrollo regional y local.
- Mayor autonomía administrativa para los entes descentralizados del nivel nacional que tienen presencia en la región.
- Proyectar instituciones identificadas y comprometidas con proyectos regionales y municipales.
- Promover la metropolización de municipios.
- Formulación de planes y proyectos interinstitucionales.
- Comité de planeación territorial de alta representatividad de los diferentes actores.
- Coordinación interinstitucional a nivel departamental y municipal para solución de problemática ambiental regional ente el gobierno nacional.
- Conformación de comités interinstitucionales de concertación y cumplimiento.
- Establecimiento de convenios interinstitucionales entre el sector público y privado.

3. Promover e impulsar la fiscalización y el control ciudadano de la gestión pública, sobre la base de priorizar la configuración de mecanismos que le den transparencia a dicha gestión, es decir, a través de fomentar la cultura ciudadana, donde los ciudadanos tengan la capacidad y la voluntad política de hacerse coparticipes de la gestión pública, mediante las siguientes acciones:
 - Crear una opción de control ciudadano, como el revisor fiscal, en caso de suprimirse la contraloría.
 - Mejorar los espacios para el desarrollo de la participación comunitaria en los entes públicos.
 - Capacitar y concienciar a los líderes de la comunidad en política social.
 - Debe implementarse la justicia social para que se tenga credibilidad
 - Fortalecimiento de la cultura de participación ciudadana.
 - Mayor participación de los líderes para oxigenar y dar mejores resultados en el cumplimiento de su verdadera función de los partidos políticos.
 - Comprometer a la comunidad en la construcción del destino de su región mediante el uso de sus derechos y el ejercicio de sus deberes.
 - Hacer de la política un ejercicio real de representación de la sociedad civil.
 - Promover e implementar las Veedurías ciudadanas, con instrumentos de seguimiento y aplicación de las herramientas para exigir cumplimiento.
 - Estrategias de comunicación destacando la importancia de la ética de lo público.
 - Sensibilizar y capacitar a la sociedad civil para ejercer control social.
 - Educación permanente a los líderes, a través de los estamentos para la recuperación de ideologías políticas.
 - Fortalecer los mecanismos de participación infantil (elecciones infantiles) como proceso formativo sociedad.
 - Reducir el clientelismo capacitando a los ciudadanos para que vote a conciencia por un proyecto de interés colectivo, mediante convivencia ciudadana a través de las JAC, JAL, etc
4. Definir como eje de la actividad del departamento, la mejora y la responsabilización por la coordinación de acciones entre las diferentes

agencias estatales, en las diferentes esferas de la política pública, diagnóstico, formulación, proceso de decisión, implementación, y finalmente, procesos evaluativos de gestión, mediante las siguientes acciones:

- El gobierno central debe regresarle a los municipios la autoridad de las instituciones.
- Unificación de criterios para llevar a cabo un trabajo en equipo.
- Desmitificar las elites y trabajar con la comunidad para saltar las barreras que los separan.
- Unidad de criterios a nivel de leyes y capacitaciones.
- Desarrollar procesos de concientización y sensibilización en la ética de lo público para el servidor público y toda la comunidad mediante foros y talleres institucionales.
- Manejo de información con iguales criterios para todos los actores del desarrollo.
- Mas presencia del estado para garantizar los derechos ciudadanos.
- Construir proyectos Subregionales que de cobertura a varios municipios.
- Mayor concertación institucional – Concejo, Administración ,
- Construir una visión compartida de futuro para mejorar la planeación participante con procesos de seguimiento y evaluación permanente.
- Planificación del nivel regional que eviten la utilización irracional del territorio (municipios eco-turísticos)
- Elevar el nivel de transparencia y la capacidad de gestión en el manejo de los recursos por parte de los agentes públicos.
- Implementación de alianzas y convenios.
- Homogenizar los periodos de gobierno de la nación y las entidades territoriales.
- Ejercer control del Estado, democratizando realmente la privatización.
- Construir las propuestas de las políticas públicas desde la base social, local y subregional.
- Socialización de planes a nivel nacional en forma permanente a municipios y departamento a través de instituciones públicas, municipales y del orden nacional.
- Propiciar encuentros administrativos semestrales, para fijar tareas mancomunadas.

- Mostrando trabajo, compromiso, continuidad, mejorando comunicación, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos.
 - Educación o formación a la comunidad en mecanismos de participación ciudadana.
 - Que los consejos de gobierno se articulen acciones y/o programas a fin de obtener mejores resultados de índole municipal, departamental, nacional a favor de la comunidad.
 - Participación en la capacidad tecnológica local y regional en obras de carácter nacional.
5. Propiciar la reforma del modelo político-administrativo del estado, para articular y armonizar competencias entre niveles con aplicación de los principios constitucionales de concertación, complementación y subsidiariedad, a través de las siguientes acciones:
- A través de la sociedad civil lograr la verdadera descentralización administrativa local y regional con garantía de recursos.
 - Desarrollar un sistema de red de información que permita una comunicación efectiva entre los Local – Regional y Nacional.
 - Unirnos las Subregiones para solicitar al gobierno nacional y al congreso autonomía para actuar en casos específicos.
 - Reestructuración administrativa y financiera de los entes territoriales de acuerdo a su misión.
 - Respeto a los compromisos sociales que se adquieren con la región.
 - Mayor autonomía en el manejo de los recursos propios.
 - Que el gobierno de garantía en la ejecución de la planeación hecha en los POT.
 - Modernización del Estado a nivel nacional y territorial.
 - Garantizar la institucionalización de cabildos abiertos para planificar y evaluar la gestión.
 - Definir un modelo de ordenamiento territorial que profundice la autonomía y el proceso de descentralización fiscal, local y regional.
 - Estabilidad en las normas.
 - Presentación de proyecto que le permita al mandatario municipal dirigir los recursos municipales a sus necesidades.

- Venta de servicios que presta la administración municipal a la comunidad y empresa privada, para generar recursos propios para el sostenimiento de la misma.
 - Presentación de proyectos al concejo municipal sobre la generación de recursos propios
 - Que se tenga en cuenta y practique la Ley sobre descentralización administrativa, con participación comunitaria delegando funciones y priorizando los aportes a las necesidades.
6. Racionalización y optimización de los recursos públicos, fundamentalmente, mediante políticas que controlen el gasto público, promuevan la transferencia de parte de este gasto hacia la inversión social y productiva, sobre la base de una batalla a fondo contra la corrupción y el desgüeño administrativo. Dicha racionalización y focalización del gasto público, debe estar mediatizado por posturas éticas que permitan transparencia en la gestión, asignación de los recursos y bienes públicos, mediante la orientación de las siguientes acciones:
- Conocer los diferentes organismos de cooperación internacional y gestionar ante ellos los proyectos.
 - Sugerir al Estado o promover un proyecto de ley que avalué la pertinencia y temporalidad y efectividad de las leyes que afectan las finanzas municipales para garantizar continuidad y coherencia.
 - Educar a la comunidad sobre la importancia de pagar impuestos para que se pueda llevar a cabo inversiones en vías y sociales.
 - Reubicación y organización urbana del comercio informal mediante la creación de centros comerciales y fuentes de empleo.
 - Eficiencia y transparencia en los organismos de control.
 - Establecer mecanismos de control y auditorias externas.
 - Privatizando servicios (galería, mataderos, aseo, mantenimiento y vías).
 - Aplicación de las normas (Leyes) en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.
 - Darle óptimo manejo a los recursos “Banco de proyectos, plan de inversiones, presupuesto, plan de desarrollo”.
 - Generar sentido de pertenencia en los administradores públicos.
 - Implementar políticas claras del cobro de tributos, prohibiendo las exoneraciones que crean cultura de no pago y practicas politiquerías y corruptas.

- Despolitizar la acción de recaudo fiscal, sistematizando el proceso.
- Asociación de municipios para invertir en proyectos de infraestructura de servicios comunes.
- Aplicar los sistemas de control para autorizar el endeudamiento público.
- Formular políticas de austeridad en el gasto y racionalizar de las plantas de funcionamiento para ser eficientes a las necesidades reales.
- Equidad en la aplicación del régimen tributario.
- Convertir la planificación en la herramienta fundamental para las administraciones municipales.
- Priorización de necesidades a través de la comunidad, para la inversión, priorización para los gastos de funcionamiento.
- Investigación a los responsables del manejo de los dineros apropiados para cada uno de los sectores departamental y municipal, castigando a los culpables de los desfalcos del Estado.
- Para el control económico, financiero evaluar programas y concertar egresos previa priorización a fin de establecer justicia social.

7. Promover la reducción del tamaño del Estado – Nación articulando las políticas de descentralización para fortalecer el rol constitucional y la autonomía de las entidades territoriales con el aumento del volumen de recursos para inversión social por concepto de transferencias nacionales, mediante la orientación de las siguientes acciones:

- Planificación concertada en las Subregiones que permeen los ámbitos local-regional y nacional para la consecución de recursos.
- Racionalización de gastos por concepto de burocracia, gastos generales, servicios públicos etc
- Establecer claramente las competencias en los diferentes niveles del Estado.
- Estudiar la estructura financiera del ingreso local y regional con el fin de establecer una mayor participación a cada uno de los municipios y departamentos, a través de la presentación de proyecto de ley por medio del cual se exige una mayor participación en los recursos al gobierno central.
- Austeridad en el gasto público, menos burocracia administrativa, reducción de los gastos del Estado a alto nivel, reducción del Senado y

supresión de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

- Asociación de municipios para invertir en proyectos de infraestructura de servicios comunes.
- Precisión del rol del departamento, municipio, nación integrando periodos competencias y recursos.
- Crear rentas propias en el municipio y el departamento.
- Mejor distribución y agilidad de los tributos que se deben cancelar a fin de evitar catástrofes en las administraciones.
- Revisión de leyes existentes en materia de descentralización con el propósito de evitar duplicidad y ambigüedades.
- Hacer cumplir los acuerdos de inversión social y económica del gobierno nacional a nivel departamental y local.

8. Promover y apoyar la implementación de planes y programas de saneamiento de las finanzas públicas territoriales, de tal suerte que permita racionalizar y mejorar las demandas de gasto de funcionamiento, la sostenibilidad del servicio de la deuda pública, el equilibrio y/o generación de recursos tributarios en los entes territoriales y el aumento de los niveles de inversión productiva, social y ambiental, mediante acciones orientadas en:

- Sugerir al Estado o promover un proyecto de ley que avalúe la pertinencia y temporalidad y efectividad de las leyes que afectan las finanzas municipales para garantizar continuidad y coherencia.
- Cumplimiento de legislación Ley 617 y 715 y adelantar procesos de renegociación laboral y financiera.
- Implementar políticas para mejorar la generación de recursos propios en los municipios.
- Buscar nuevas fuentes de recursos –pago de contribuyentes morosos – formulación de proyectos de inversión internacional, ONG´s y otros.
- Revisión de base gravable de los tributos y actualización del código tributario municipal.
- Protección e incentivos a la industria y al agro.
- Creando créditos blandos y liberando aranceles para maquinaria agrícola e industrial.
- Reforma administrativa de acuerdo a su categoría para control del gasto público ocal y regional.

- Planificar el endeudamiento de acuerdo a la capacidad de los ingresos del ente territorial.
- Mejorar los sistemas de recaudo, a través del sistemas de pagos, crear nuevas rentas y optimizar el gasto público.
- Formular políticas de austeridad en el gasto para ser eficientes a las necesidades reales.
- No vender las empresas productivas del estado

4.2. APUESTAS PARA LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad, como un factor que permea los diferentes eje temáticos, tiene que interiorizar la resolución de conflictos, entre muchas otras variables. En éste sentido, la gobernabilidad nos debe permitir una concreción del espíritu de civilidad, respeto a los derechos humanos, convivencia, y tolerancia. Por tanto, habría que definir estrategias en relación con el problema central de nuestra sociedad, que es el de la violencia, expresada en las manifestaciones diversas de la guerra irregular crónica que asola la sociedad colombiana.

En tal dirección, es pertinente identificar la responsabilización, que en este campo compete a la Gobernación del Departamento, habida cuenta, de que, por definición de política constitucional, el tema del orden público, es fundamentalmente, prioridad de la Presidencia de la República. En este contexto, los gobernadores y el aparato administrativo regional y local actúan bajo su mando supremo. Dado este marco restrictivo, que resulta inevitable reconocer, podrían identificarse estrategias que se desplieguen en la esfera del poder político regional. Estas serían:

1. Afianzar como responsabilidad de la instancia regional de gobierno, la garantía de seguridad ciudadana, convivencia, y configuración de espacios de diálogo y concertación para la resolución de conflictos, mediante las siguientes acciones:

- Fortalecer las instituciones cuya misión es dirimir los conflictos que se gestan en la sociedad civil, es decir, minimizando la congestión que se genera en el aparato de administración de justicia del Estado. En éste sentido toma relevancia instituciones tales como: las comisarías de familia,

ONG'S, figura del juez de paz, la cual se institucionalizó con la Ley 497 de 1999, a estos ciudadanos se les debe ofrecer capacitación en términos psicológicos, jurídicos y sociales, una infraestructura adecuada para cumplir sus funciones y una remuneración acorde con la función que cumple, ya que en Colombia las condiciones socio - económicas no permiten que funcione eficientemente la figura del voluntariado, como si funciona en las sociedades industrializadas.

- Incrementar y fortalecer el pie de fuerza de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, como la Policía Nacional, y a la vez, mejorar la logística con que cuentan estas instituciones.

2. Fomentar, promover y fortalecer en la sociedad políticas inscritas en el campo de los derechos humanos, donde se institucionalice el respeto por el derecho internacional humanitario. Esto implicaría una fiscalización de la comunidad internacional y un consenso entre los diferentes actores armados del conflicto. De otra parte, el Estado colombiano en aras de ser consecuente con el Estado social de Derecho, ha de cumplir a cabalidad con los derechos instaurados en la Constitución Política de 1991, es decir, los fundamentales, segunda y tercera generación, mediante las siguientes acciones:

- Combatir la corrupción en sus diferentes manifestaciones, mediante el fortalecimiento de las instituciones cuya misión es fiscalizar y controlar los bienes públicos y las acciones de los funcionarios públicos. En este sentido, es primordial el empoderamiento de la sociedad civil para cristalizar los mecanismos de participación ciudadana que ofrece la Constitución Política de 1991.
- Una negociación política del conflicto armado que permita la desmovilización y reincorporación a la sociedad civil de los actores alzados en armas, con el fin de aclimatar el escenario político para jalonar la inversión y ampliar los espacios democráticos.
- Sumado a lo anterior, una política de redistribución del ingreso que permita a los ciudadanos de menores ingresos acceder a los bienes y servicios básicos.

3. Mejorar sustancialmente la gobernabilidad política regional, encaminada dicha acción, principalmente, hacia el fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas, y otras formas afines de representación ciudadana y de interlocución política de los intereses públicos. En tal sentido, se acompañarán los debates y las propuestas que busquen la mejoría de nuestro sistema político nacional, sobre la base de identificar sus problemas específicos a nivel regional, mediante las siguientes acciones:

- Financiación por parte del Estado de los partidos y movimientos políticos, con el objetivo de garantizar a los representantes de éstos, igualdad de oportunidades en el mercado electoral.

- Inversión de parte del gobierno regional en campañas educativas que propendan difundir y fortalecer los mecanismos de democracia participativa que ofrece la Constitución política de 1991. Esta problemática hace referencia a las deficiencias estructurales de la sociedad colombiana para hacer uso de la democracia participativa, es decir, Colombia es una sociedad la cual no ha sido educada para ejercer la democracia. Las posibles soluciones a estas inconsistencias, entre muchas otras, son: instaurar una Ley que le exija al Ministerio de Educación implementar, de manera obligatoria, una cátedra con continuidad (educación para la democracia), desde el preescolar hasta la educación superior, en aras, de formar ciudadanos responsables de lo público. En éste sentido, los medios de comunicación, como cuarto poder en las democracias contemporáneas deben jugar un rol trascendente con el fin de promulgar la democracia como forma de organización política.

4. Fortalecer la asociación y la organización de colectivos, instancias de representación ciudadana, organizaciones no gubernamentales, y en general, de lo que usualmente denominamos organizaciones de la sociedad civil, para dinamizar los procesos de participación democrática y la ampliación de la esfera de lo público.

5. Trabajar con las comunidades territoriales y sectoriales, para mejorar el clima de convivencia civilizada y disminuir los niveles de violencia social y doméstica, con el fin de propiciar una cultura del entendimiento y de la interlocución entre los diferentes acuerdos sociales, que permita configurar esquemas de civilidad y construir proyectos políticos integradores, mediante las siguientes acciones:

- Crear una opción de control ciudadano, como el revisor fiscal, en caso de suprimirse la contraloría.
- Mejorar los espacios para el desarrollo de la participación comunitaria en los entes públicos.
- Capacitar y concienciar a los líderes de la comunidad en política social.
- Debe implementarse la justicia social para que se tenga credibilidad
- Fortalecimiento de la cultura de participación ciudadana.
- Mayor participación de los líderes para oxigenar y dar mejores resultados en el cumplimiento de su verdadera función de los partidos políticos.
- Comprometer a la comunidad en la construcción del destino de su región mediante el uso de sus derechos y el ejercicio de sus deberes.
- Hacer de la política un ejercicio real de representación de la sociedad civil.
- Promover e implementar las Veedurías ciudadanas, con instrumentos de seguimiento y aplicación de las herramientas para exigir cumplimiento.
- Estrategias de comunicación destacando la importancia de la ética de lo público.
- Sensibilizar y capacitar a la sociedad civil para ejercer control social.
- Educación permanente a los líderes, a través de los estamentos para la recuperación de ideologías políticas.
- Fortalecer los mecanismos de participación infantil (elecciones infantiles) como proceso formativo sociedad.
- Reducir el clientelismo capacitando a los ciudadanos para que vote a conciencia por un proyecto de interés colectivo, mediante convivencia ciudadana a través de las JAC, JAL, etc

5. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

BLEIER Ungar Elizabeth (1993). Gobernabilidad en Colombia: retos y desafíos. Uniandes. Bogotá D.C.

CORPES DE OCCIDENTE. Estrategia prospectiva “El occidente colombiano: la región del futuro”, 1998. Colombia.

ESCOBAR, Arturo (1993). La Invención del Tercer Mundo. Colección Vitral, Editorial Norma. Bogotá D.C.

FOUCAULT Michael (1990), “Tecnologías del yo y otros textos afines”, Editorial Paidós Ibérica S.A., Barcelona.

GRAU, Cunill Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Venezuela.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD (Compilador) 2001. INSTITUCIONES Y DESARROLLO: Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática, Edición Especial.

KALMANOVITZ, Salomón (2001). Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Editorial Norma. Bogotá D.C.

OCAMPO, José Antonio (2001). Un Futuro Económico para Colombia. Editorial Alfaomega. Bogotá D.C.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM (2001). Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia. Bogotá.

RAWLS, John (1971). Teoría de la justicia. Editorial F.C.E. México.

----- (1996). El liberalismo político. Editorial Critica. Barcelona.

SEN, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Bogotá D.C.

STIGLITZ, Joseph (1986). La Economía del Sector Público. Antoni Bosch Editor.

----- (2002). El malestar en la globalización. Editorial Taurus, S.A., Bogotá D.C.