

# Hacia una administración municipal moderna para Cali

-Resumen de la propuesta-\*

*Bernardo Barona, Oscar Julián Arboleda,  
Diego Escobar, Carlos Alberto Franco,  
Leonardo René Serrano, Edgar Varela y Edgar  
Vásquez, Marta Pérez (compiladora)*

- \* Este documento presenta de forma condensada los resultados del trabajo realizado por la Facultad de Ciencias de la Administración, para la Alcaldía de Cali, en el período Jun.-Dic. de 1995. La redacción de este informe final estuvo a cargo de: Bernardo Barona, Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración y Coordinador del Equipo Consultor, Oscar Julián Arboleda, Diego Escobar, Carlos Alberto Franco, Marta Pérez, Leonardo René Serrano, Edgar Varela y Edgar Vásquez. Cabe advertir, como su propio título lo indica, que de las propuestas aquí consignadas, la Alcaldía tomó los elementos que le parecieron pertinentes y los complementó o adaptó con alternativas fijadas por Planeación Municipal, el llamado equipo Rector, y el propio despacho del Alcalde. De esta forma surgieron los decretos que con base en facultades extraordinarias, reforman a partir del 1 de enero la estructura y funciones de la Administración Municipal.



**UNIVERSIDAD DEL VALLE**  
**ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI**

Santiago de Cali, marzo de 1996

Participantes Mesas de Trabajo

Directivos de la Administración Municipal

*Alcalde:* Mauricio Guzmán Cuevas

*Secretarios, Jefes de Departamento Administrativo, Gerentes y Consejeros:*

Andrea Isabel Aguirre, Enrique Alvarez, María Mercedes Aparicio, Aixa María Becerra, Hernando José Carvajal, Jaime Cifuentes, Germán Cobo, Héctor Marino Garcés, Adriana Giraldo, Luis Fernando González, Elizabeth Gutiérrez, Carlos José Holguín, Francisco José Lloreda, Margarita Londoño, Julio César Martínez, Carlos Esteban Mejía, Héctor Alonso Moreno, Francisco Murgueitio, Orfinelly Patiño, Stella Ramírez de Potes, Enoc Ramírez, Alba Lucía Rosero, Carlos Alberto Saavedra, Guillermo Ulloa

*Representantes de los funcionarios de las diferentes dependencias de la Administración Municipal:*

Tino Aguirre, María Cristina Arenas, Marino Cabrera, Diego Calero, José Leonardo Castaño, Andrés Felipe Correa, Carmen Helena Cruz, Elmy Cecilia Giraldo, Blanca M. Gómez, Doris González, Santiago Hung, Jesús Eduardo Montoya, Jaime Naranjo, Trinidad Oliveros, Marino Ramírez, Ramiro Rivera, Leonardo Tafur, Blanca Nubia Velásquez, Marco León Villegas.

*Concejales:*

José Luis Arcila, Adolfo Arbeláez, Fabio Cardozo, Ricardo Cobo, Gloria Escobar, Hernán Darío Escobar, Adolfo León López, Mauricio Mejía, Armando Mosquera, Esperanza Muñoz, José Didier Ospina, Humberto Pava, Carlos Hernando Pinilla, Diego Alberto Ramos, Alvaro Restrepo, María Cristina Rivera, Gustavo Rivera, José Rómulo Salazar, Apolinar Salcedo, Piedad Varela, Guillermo Vega, Clementina Vélez.

***Miembros de la Sociedad Civil:***

María Claudia Alvarez, Carlos E. Arenas, Giovanna Bellini, Claudio Borrero, José Gabriel Carrasquilla, Carlos Castaño, Gustavo de Roux, Jorge Delgado, Olga Nohemí Espinoza, Piedad Fernández de Giraldo, Joaquín Gamboa, Sara María Giraldo, Diego Giraldo, Ney Guzmán, Farouk Kattán, Emilio Latorre, Florencia Lince, Manuel Guillermo Londoño, Alberto Lozada, Jaime Millán, María Eugenia Montoya, Hernán Ortiz, Roberto Padilla, María Victoria Posada, Elsa Rebolledo Espinoza, Alfredo Roa, Javier Roldán, Nelson Rueda, Gilberto Saa, Tomás Bernardo Sinisterra, Alvaro Tobón, Ana Cecilia Vélez, Magnolia Vivas, Pilar Zangen, Carlos Alberto Zuluaga, Roberto Zúñiga.

***Profesores de la Universidad del Valle:***

Jorge Enrique Arias, Gilberto Aristizábal, Ricardo Barreiro, Flavio Bolaños, Rafael Carvajal, Luis Humberto Casas, Omar Cedeño, Rosalía Correa, Diego Escobar, William Escobar, Carlos Franco, Jesús Glay Mejía, Alberto López, Javier Medina, Marta Pérez, Hernando Rivera, Leonardo René Serrano, Thomas Tsiopoulos, Carlos Trujillo, Fernando Valencia, Dolly Valencia, Edgar Varela y Edgar Vásquez.

***Asistentes Universidad del Valle:***

Mónica Barragán, Dolly Beltrán, María Cielo Camelo, César Castrillón, María Elena Castro, Beatriz Helena Henao, Gloria Escobar, Luz Adriana Gómez, Alcibiades Gómez, Ramiro Guzmán, Claudia Patricia Marín, Luz Stella Medina, Marisol Mercado, Henry Mosquera, León Horacio Parra, Patricia Elena Patiño, Carolina Rivera, Blanca Nidia Rodríguez, Eduard Toro, James Valdés, Giovanni Villegas.

***Estudios sobre Gestión Humana, Procesos Operativos, Administrativos y Jurídicos y, sobre Encuesta Ciudadana:***

Nelson Buitrago, María Fernanda Muñoz, Manuel Hernán Ramírez, Ernesto Villegas, Fanny Yepes.

***Apoyo logístico:***

Edinson Caicedo, Victoria E. González, Beatriz Elena Henao, Luz Stella Marulanda, Claudia Patricia Mendieta, María Patricia Mendoza, Amparo Rey.

## **OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA REFORMA**

Los objetivos y metodología establecidos por la Administración Municipal fueron:

### **OBJETIVOS**

- Una estructura y organización administrativa que responda a las necesidades más apremiantes de la ciudad.
- Una estructura y organización administrativa capaz de apoyar y facilitar el esfuerzo de integración económica y comercial de la ciudad con el resto del país, los países del sur y la Cuenca del Pacífico.
- Una estructura y organización administrativa que contemple la necesidad de velar por los intereses de la ciudad ante las demás jurisdicciones del gobierno nacional y sea un agente eficaz en sus relaciones internacionales.
- Una estructura y organización administrativa en la cual estén claramente definidos los espacios, mecanismos de trabajo conjunto y relación del Municipio con los sectores privado, académico, fundacional y comunitario, con el fin de aprovechar eficientemente los recursos humanos, técnicos y financieros de la ciudad en la solución de sus necesidades.
- Una estructura y organización administrativa donde no exista colisión de competencias entre las dependencias.
- Una estructura y organización administrativa que posibilite la agilidad en los procedimientos internos y simplifique aquellos trámites en los cuales la ciudadanía participa erradicando así la "tramitología" y los "intermediarios" que generan corrupción.
- Una estructura y organización administrativa concebida en su totalidad para prestar un servicio oportuno a la ciudadanía, quien es el principal cliente y accionista de esta "empresa".

- Una estructura y organización administrativa que facilite la planificación y priorización de la inversión pública en razón de objetivos y resultados, en cumplimiento del programa de gobierno del Alcalde y el plan de desarrollo del municipio.
- Una estructura y organización administrativa cuyos gastos de operación (funcionamiento) estén acordes con los ingresos que el municipio percibe en la propia ciudad, liberando cada vez más, recursos para inversión y romper así la dependencia fiscal en la cual está cayendo la ciudad (Efecto “fly-paper”).
- Una estructura y una organización administrativa que premie la eficiencia en el gasto, permita el ahorro, la flexibilidad en el manejo presupuestal, y sancione severamente la corrupción.
- Una estructura y organización administrativa que, finalmente, mediante procesos de desconcentración, y bajo los principios de celeridad, objetividad y transparencia, acerque el gobierno a los ciudadanos.

## **METODOLOGÍA**

La metodología general de la consultoría fue establecida por la Alcaldía y se encuentra detallada en el documento: “Plan de Modernización y Optimización de la Administración Municipal”, elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. La Universidad del Valle realizó algunas adiciones a la metodología, las cuales fueron acogidas por la Alcaldía. De común acuerdo se concertó que la consultoría tendría las fases que se describen a continuación.

### *Fase I*

*Inducción* a los secretarios y directores de las varias dependencias de la Alcaldía, y a los profesores y asistentes de la Universidad del Valle que laboraron en la consultoría. En esta forma se explicaría la reforma, sus principios, objetivos y alcance. Como parte del proceso de inducción algunos profesores de la Universidad del Valle dictaron conferencias sobre los desarrollos académicos y experiencias recientes relacionadas con la reforma del Estado en Colombia y en otros países.

## **Fase II**

*Conformación de Mesas por Dependencias y por Areas Afines* con el propósito de:

- Estudiar la estructura, organización, responsabilidades y funciones de las dependencias y de las áreas que se determinaron tenían afinidad, y;
- Formular recomendaciones colegiadas en torno a la estructura, organización y responsabilidades de la Administración Municipal.

Se crearon 22 mesas de trabajo por dependencia y seis mesas de trabajo por área afín. Cada mesa de trabajo fue moderada por un profesor de la Universidad del Valle, el cual contó con el apoyo de un asistente (un estudiante de posgrado de la misma Universidad). Lo anterior significa que el grupo consultor estuvo integrado inicialmente por 22 *profesores* y 22 *estudiantes*.

## **Fase III**

En razón a que algunos procesos son comunes a todas las dependencias se decidió que, paralelamente a la labor en las mesas de trabajo, la Universidad estudiase los procesos relacionados con el *Talento Humano*, *los Procesos Administrativos* y *los Procesos Jurídicos*. La Universidad encomendó la realización de estos estudios a profesores o profesionales con experiencia en los campos laboral, organizacional y jurídico.

## **Fase IV**

Con el fin de conocer los puntos de vista de los alcaldes más recientes de Santiago de Cali, y de sectores importantes de la ciudadanía, sobre los problemas administrativos más importantes del Municipio y sobre la forma en que éstos se podrían resolver, *se entrevistó a varios alcaldes de la ciudad* que ejercieron su mandato a partir de 1980, *se consultó al Consejo Municipal de Planeación*, *se encuestó a periodistas de la ciudad* y se hizo una *encuesta abierta a la comunidad* a través de la prensa escrita.

La Universidad nombró a un profesor para que asesorara a la Alcaldía en todo el desarrollo de esta fase. Adicionalmente, la Universidad se encargó del procesamiento y análisis de la información recogida en esta parte del trabajo.

### ***Fase V***

Un equipo interdisciplinario de la Universidad *analizó las propuestas de las diferentes mesas de trabajo así como el resto de información obtenida en las fases anteriores y elaboró la presente propuesta de reestructuración*, la cual fue discutida con la Alcaldía en seminario realizado en el Lago Calima los días 7 a 10 de septiembre de 1995.

### ***Fase VI***

Elaboración de la versión final de la propuesta.

La redacción de este informe final estuvo a cargo de: Bernardo Barona, Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración y Coordinador del Equipo Consultor, Oscar Julián Arboleda, Diego Escobar, Carlos Alberto Franco, Marta Pérez, Leonardo René Serrano, Edgar Varela y Edgar Vásquez. Cabe advertir, como su propio título lo indica, que de las propuestas aquí consignadas, la Alcaldía tomó los elementos que le parecieron pertinentes y los complementó o adaptó con alternativas fijadas por Planeación Municipal, el llamado equipo Rector, y el propio despacho del Alcalde. De esta forma surgieron los decretos que con base en facultades extraordinarias, reforman a partir del 1 de enero la estructura y funciones de la Administración Municipal.

## MARCO DE REFERENCIA

### MIRADA TOPOLÓGICA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

En primer lugar hemos de aproximarnos al municipio en un sentido general. Se trata de mostrar los elementos básicos que sirvan para pensar la estructuración de una municipalidad particular. Esta mirada considera tres niveles:

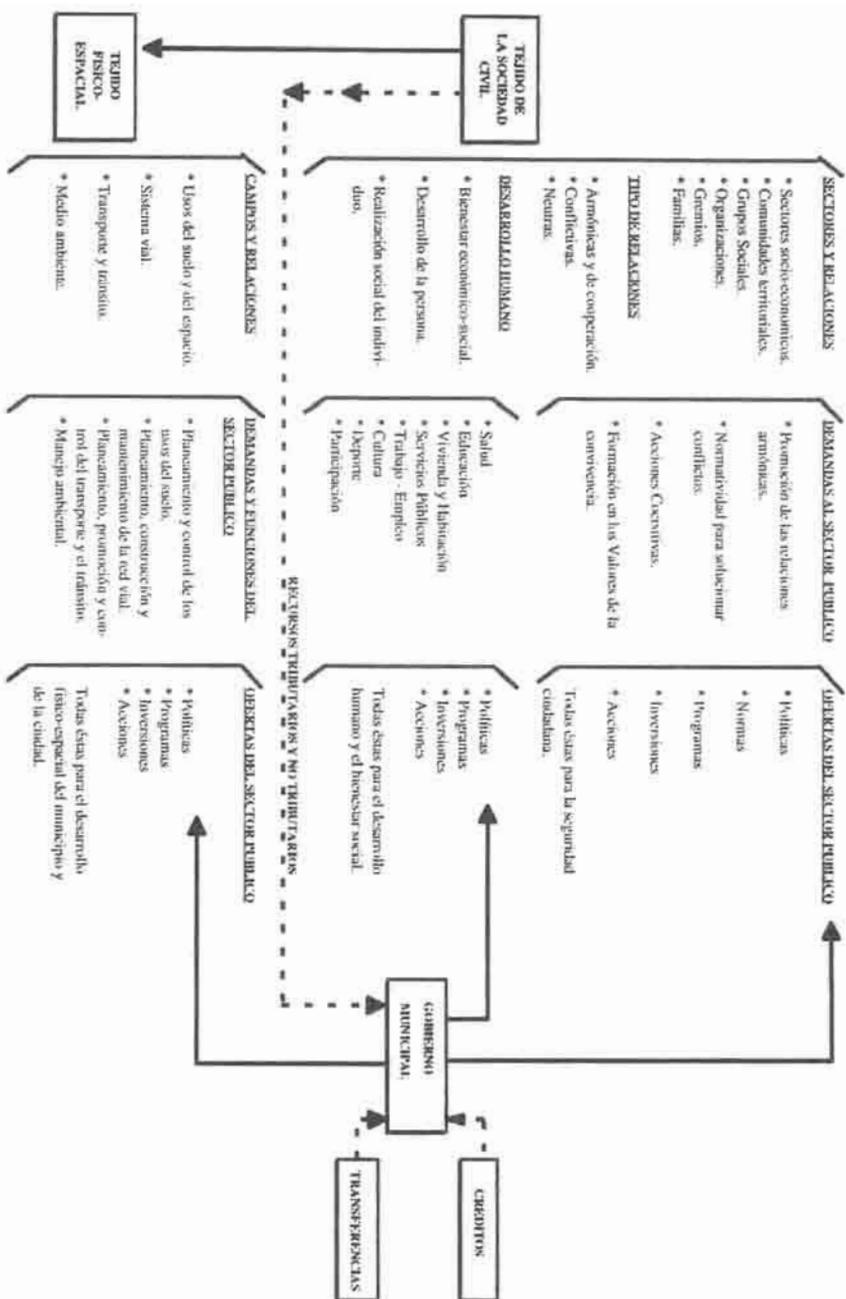
- El tejido social del municipio
- El tejido físico-espacial del municipio
- El gobierno del municipio (La Función Pública).

#### *El Municipio como Tejido Social*

La sociedad civil está integrada por un conjunto de relaciones entre sectores sociales, grupos, comunidades, gremios, familias e individuos. Debido a la heterogeneidad de intereses, concepciones, y aspiraciones no siempre esas relaciones son armónicas y funcionales.

Se presentan *conflictos* que, para su solución o regulación, requieren en ciertas ocasiones la *intervención del Estado* (justo, democrático, defensor del derecho ciudadano). En caso de conflicto entre el interés individual y el interés social el Estado debe favorecer y privilegiar este último, garantizando desde luego los derechos de las minorías, y la libertad de opinión.

La intervención del Estado en la solución de los conflictos debe basarse en una *normatividad*. Esta normatividad serviría para dirimir diversos conflictos que puedan surgir, entre una empresa y una comunidad (p.ej. : emisiones tóxicas que afectan la salud y bienestar de un barrio). Estos conflictos requieren de la intervención del Estado a través de acciones fundamentadas en dicha normatividad. Esta normatividad debe ser social y legalmente aceptada originando acciones de dos tipos:



**FORMATIVAS:** Es decir, aquellas tendientes a promover, socializar e internalizar en los ciudadanos y en las comunidades unos valores de convivencia, solidaridad, respeto al otro, que permitan el debate civilizado dentro de la diferencia, la cooperación y el comportamiento ciudadano que topolog.xls (archivo en excel) beneficie el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura física de la ciudad, el medio ambiente urbano y rural del municipio y las prácticas civilistas de los propios actores privados y públicos.

**COERCITIVAS:** Aquellas que la autoridad debe realizar impositivamente, con la fuerza que le permite la ley, cuando se violen las disposiciones legales y ciertos grupos o individuos pretendan mediante la violencia forzar a los ciudadanos a aceptar sus pretensiones.

De otro lado, la sociedad demanda solución justa y control de los conflictos para garantizar la convivencia y la seguridad, y también demanda bienes, servicios, y condiciones para lograr el desarrollo humano, es decir:

- El bienestar económico y particularmente la satisfacción de las necesidades básicas.
- El desarrollo de la persona humana como entidad biológico-cultural.
- La realización de condiciones que le permitan sentirse integrado, tenido en cuenta y partícipe del proceso socio-político del municipio.

Un conjunto de demandas pueden ser satisfechas con las ofertas del sector privado. Otras, en cambio, deben ser atendidas por el sector público municipal, especialmente aquellas en las cuales existen imperfecciones del mercado que impiden su extensión a toda la población y aquellas a las cuales no pueden acceder ciertos grupos y estratos sociales dados sus niveles de ingreso y que deben atenderse por mecanismos de distribución que pueden ser a través de subsidios a la demanda o a la oferta. E incluso en el primer caso (demandas satisfechas privadamente) el Estado local ha de estar siempre vigilante para que la transparencia en el servicio, la equidad de los contratos y la calidad de la oferta se garanticen.

### *El Tejido Físico-Espacial*

La dinámica económico-social ocurre y transforma la configuración físico-espacial e impacta el medio natural del municipio. En primer lugar, esa dinámica (de la cual hace parte el proceso de urbanización) genera la distinción entre las áreas urbana y rural del municipio, que exigen políticas, programas y acciones diferenciadas.

En segundo lugar, implica residencia, actividades económicas y sociales, y corredores para movilización de las personas: *Uso del Suelo* (zonas residenciales, comerciales, industriales, de servicios y vías).

Implica medios de transporte para la movilización y regulación de esos flujos de movilización vehicular y peatonal para evitar la accidentalidad y el control de los conflictos en esta materia: *Transporte y Tránsito*. En tercer lugar, se señala el impacto de esta dinámica social sobre el medio ambiente natural del espacio urbano y rural del municipio que a su vez impacta el bienestar individual y colectivo de la población.

A nivel del tejido físico-espacial también se presentan conflictos en torno a los usos del suelo, el tránsito y transporte, (p.e.: accidentes de tránsito, una edificación que amenaza la construcción del vecino o viola derechos de la ciudadanía), entre comunidades (p.e.: uso de un predio limítrofe), entre el individuo y la sociedad urbana en su conjunto (p.e.: las alturas de las construcciones que obstaculizan la visualización de los cerros y el ingreso del viento a la ciudad incidiendo en la alteración del clima, etc.), entre una empresa y una comunidad.

La sociedad municipal (urbana y rural) formula demandas de bienes, servicios, inversiones y acciones al gobierno municipal. Las ofertas o la atención de estas demandas, que constituyen el objetivo fundamental del sector público en el nivel municipal, requieren de un aparato de gestión y administración encargado de planificar, allegar y asignar recursos y realizar las operaciones necesarias con criterios de eficacia y eficiencia para lograr el bienestar de la comunidad. El campo de la planificación, de la eficacia y de la eficiencia requieren de la participación y de las veedurías ciudadanas. Este sistema de demandas captadas para dar respuesta en el gobierno (ofertas) no constituye una camisa de fuerza para el mandatario de turno en el sentido de que se trata de una mirada general. Su programa de gobierno y su plan de desarrollo pueden tener un enfoque

particular, unos énfasis específicos, unas formas de operación propias e incluso en estilo de manejo personal. Lo importante es que las ofertas del Municipio respondan a las demandas de la comunidad. Pero además de atender los conflictos y producir las ofertas actuales es fundamental que la administración del Municipio se dote y se inserte en un proyecto futuro del municipio y de la ciudad: la planificación para el mediano y largo plazo resulta fundamental.

#### **MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL: COMPETENCIAS ACTUALES DEL MUNICIPIO COLOMBIANO**

Los cambios en las competencias y funciones del municipio colombiano han sido grandes en el proceso de reforma del Estado colombiano. Básicamente éstos consisten en la asignación expresa a los Municipios de una serie de competencias directas y exclusivas -no concurrentes- en frentes que antes estaban en manos del Gobierno Central.

En efecto, la Constitución de 1991 establece que los municipios podrán darse su propio gobierno, ejercer sus competencias, administrar sus recursos y recibir transferencias. Se dio este paso descentralista bajo el supuesto de lograr una gestión pública mejor, en virtud de la cercanía del Municipio a las comunidades. Así, la salud básica, la educación primaria y secundaria, los servicios públicos domiciliarios, la ejecución de los programas de vivienda popular, el mantenimiento y construcción de vías (en ciertos límites), etc., fueron delegados a los municipios para que éstos los presten directamente o regulen su prestación por el sector privado y por las propias comunidades.

Esta transferencia de competencias implicó igualmente la entrega por Constitución y Ley de recursos fiscales, principalmente a través de las participaciones y del situado fiscal.

En un segundo nivel, de tipo político, el Municipio goza de un Alcalde electo popularmente, con base en un voto programático y con un control de gestión mucho más dinámico que en el pasado, debido al fortalecimiento de las procuradurías, contralorías y personerías, y por un poder mayor otorgado al ciudadano para hacer valer sus derechos constitucionales y legales (v. gr: la tutela).

En este sentido, la Constitución le entrega al municipio la tarea de promover la participación comunitaria. En esta perspectiva, la Administración Municipal ha de proveer un conjunto dado de bienes y servicios, con base en los principios de *Equidad y Representación Democrática*.

Resta agregar que uno de los retos consiste en diseñar un modelo organizacional que integre armónica y complementariamente una serie de imperativos legales, principalmente la Ley de Servicios Públicos, la Ley General de Educación, la Ley Marco del Deporte, la Ley del Medio Ambiente, el Estatuto Orgánico de Planeación, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley sobre Contratación (080 de 1994), la Ley Anticorrupción, etc. Esta es desde luego una de las causas que han suscitado el actual proceso de ajuste institucional.

#### **REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO-ESTATAL**

Una de las tareas centrales de la sociedad y las dirigencias públicas y privadas en los últimos años en Colombia, América Latina, y en general, en el orbe entero, ha sido el de la reforma del Estado.

En particular, visto dicho proceso como una rectificación del esquema intervencionista y paternalista de la gestión de los asuntos públicos. En varias de las más conocidas formulaciones de este proceso mundial se ha acuñado el término de la "Reinvención del Gobierno", con lo que se quiere expresar que no se trata de decidir entre el falso dilema: más o menos Estado, sino de definir cuál es rol que al Gobierno le corresponde en un esquema de complementación entre los sectores estatal, privado, y el vasto y difuso campo de las entidades sin ánimo de lucro, que hoy cumplen tareas de suministro de bienes y servicios públicos.

El nuevo papel del Estado es descrito de forma tal que éste se coloque al frente de alternativas políticas de desregulación en las cuales actúan los mecanismos de mercado y competencia para suplir con mayor eficiencia la asignación racional de recursos. Pero igualmente se reconoce que los mecanismos de competencia nunca son perfectos y que muchos bienes y servicios han de ser provistos subsidiariamente por el Gobierno, que mantendría desde luego la labor de ser garante de los contratos en un

esquema de competencia regulada. Lejos, pues, estamos del dilema antípoda entre el leseferismo y el intervencionismo gubernamental como opciones puras.

La modernización del aparato del Estado resulta vista como un esfuerzo por modificar, recambiar la institución pública. Desde luego ello no implica su eliminación o la transformación de sus instancias fundamentales, su esencia última, sino la implementación de una política de ingeniería gradual, que facilite que éste pueda cumplir metas y objetivos que le capaciten para enfrentar con éxito, retos inéditos de la globalización y la vida postmoderna.

En frecuentes ocasiones, y este es el caso de la Administración Municipal de Santiago de Cali, el gobierno marcha más lento que la propia sociedad civil, el mundo empresarial y comunitario. La reforma institucional que nos ocupa pretende consiguientemente ajustar el Estado local a las crecientes demandas sociales. Ello implica que el gobierno se reinvente con el concurso de los expertos y de los propios actores sociales, dinamizando o modificando -según sea el diagnóstico- tanto sus estructuras, como su misión y el uso de los recursos que tiene a su alcance.

Hoy en día, la modernización del Estado implica, a lo largo y ancho de los países insertos en dicha programática, una serie de tópicos comunes, de invariantes estructurales del proceso, tales como:

- El manejo de las organizaciones públicas de forma semejante a las privadas, con base en el criterio racional del costo-beneficio y atendiendo a las señales del mercado.
- El impulso a políticas de descentralización, desconcentración y autonomía en la gestión de las entidades públicas, otorgándoles a sus mandos una responsabilidad grande, y disminuyendo el peso, paternal o autoritario, de los niveles superiores.
- La supremacía de la razón ciencia-técnica moderna en la conducción de los procesos administrativos y de tipo productivo de bienes y servicios.

## TENDENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA MODERNA

En efecto, la modernización del Estado que ha implicado la ruptura del modelo de Estado del Bienestar o Intervencionista, también ha conllevado el desplome del paradigma de organización burocrática como modelo clásico en la administración pública.

La vigencia y esplendor del modelo burocrático se respaldó en creencias tales como la omnipresencia del Estado como único actor y agente del desarrollo y el bienestar y la legalidad como valor legitimador supremo de toda acción estatal, lo que indujo a que las organizaciones públicas fueran cerradas, rígidas, altamente formalizadas y jerarquizadas.

Hoy el Estado se piensa como modelo flexible y permeable a los intereses y demandas de la sociedad civil y del entorno, con otros valores portadores de una nueva legitimidad tales como la participación, la democratización y la equidad, así como la economía, la eficacia y la eficiencia.

Aunque aún no existe un paradigma organizacional que reemplace al modelo burocrático con pretensiones de universalidad, la investigación en países de todos los continentes ha revelado un “modelo tendencial” cuyas características principales son:

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:** diseño horizontal, aplanamiento de las pirámides jerárquicas, funciones competencias y roles cambiantes, abiertos y flexibles en correspondencia con la situacionalidad y la contingencia.

**ESTRUCTURA DECISORIA:** descentralización, diversificación y democratización de núcleos decisorios; trabajo en equipos interdisciplinarios; apego a los objetivos y a los proyectos más que a las normas; compatibilización y cercanía de la organización formal y la informal

**SISTEMA DE PLANIFICACIÓN:** planes concertados con los otros niveles de la organización y otros actores de la sociedad civil; participativos y bidireccionales; articulación de las múltiples dimensiones del desarrollo y el bienestar: social, político, económico, ambiental, etc.; concepción prospectiva, estratégica, situacional y evolutiva a la par con los problemas: presupuestación programática y “base cero”.

**SISTEMA DE DIRECCIÓN:** basado en consensos y en el reconocimiento de la persona como talento; liderazgo emprendedor, proactivo y creativo; contractualización del desempeño con base en objetivos y proyectos concertados; régimen de responsabilización y de estímulos y recompensas por logros; gobernabilidad para problemas de alto valor en cada nivel.

**SISTEMA DE EVALUACIÓN:** creación de culturas de responsabilización y autocontrol, controles de segundo y tercer grado: valoración de impacto de logros y evaluación de contratos de desempeño bajo planes estratégicos, en vez de supervisión directa; evaluación de procesos

**COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL:** orientado al logro de los proyectos y los consensos; al cambio, la innovación y el aprendizaje permanente, con una actitud de profesionalismo, servicio y compromiso con la institución y su misión, haciendo de cada miembro de la organización un líder y un agente de cambio de la sociedad.

En síntesis, se trata de una nueva concepción que entiende a la organización pública en otra perspectiva: girando en torno a la sociedad, promoviendo proyectos y condiciones sociales, en un entorno dinámico, con muchas turbulencias e incertidumbres, en donde la supervivencia organizacional ya no está asegurada.

### **EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO**

El gobierno local tiene un ámbito específico. La comunidad de base que elige periódicamente a su gobernante espera que el órgano administrativo sea promotor del desarrollo, capaz de dotar a la comunidad de servicios que tiendan a satisfacer las necesidades básicas de la población y que sea capaz de afrontar las exigencias de la democratización y la convivencia.

En el gráfico siguiente se ilustra cómo interactúan los diversos actores del desarrollo local:

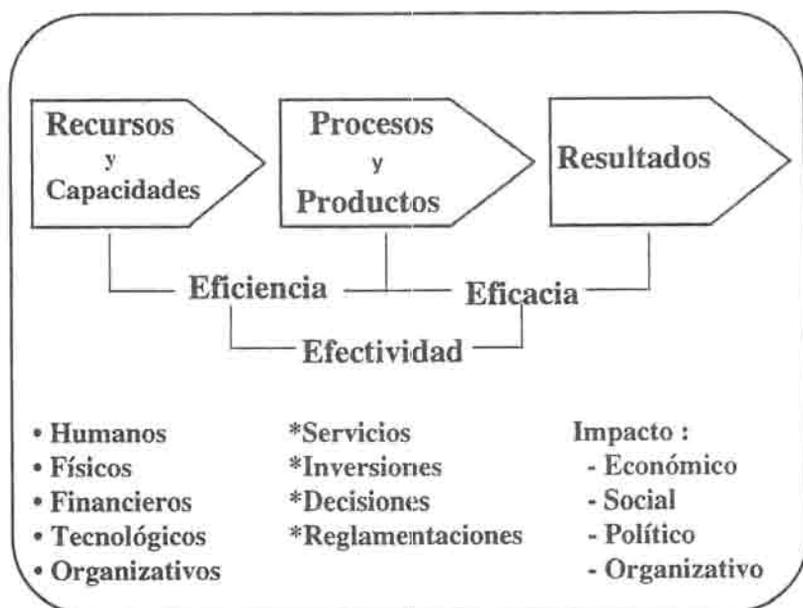


Fuente: Eduardo Buller (1993), "El Desarrollo Institucional Municipal como Estrategia de Intervención para el Cambio y como Estrategia de Desarrollo Local", Mmimeo, Perú.

Se requiere ser eficientes y eficaces en la respuesta a la comunidad de base, en los servicios que se prestan y esto no depende solamente de la abundancia de los recursos y de la capacidad política de sus autoridades; se hace necesario construir una cultura de desarrollo local. Organización competente es aquella que cumple razonablemente sus objetivos con los recursos humanos, financieros y tecnológicos de que dispone.

En el ámbito regional, es una exigencia de la competitividad una rápida integración, la asociación con otros municipios, que permita concertar y articular qué y cómo desarrollar teniendo como referente las ventajas de su ámbito y así poder hacerle frente a la globalización de la economía.

¿Cómo lograr que el órgano administrativo municipal sea más eficiente y más eficaz? ¿Cómo lograr la optimización de su gestión?



### *Ser Eficiente*

Flujos de trabajo, de recursos financieros y físicos, estructuras, manuales y reglamentos, tecnologías disponibles, así como sus comportamientos individuales y grupales conforman la dimensión interna de la organización. Eficiencia es la armonización de todos esos factores en una perspectiva de productividad; es decir, producir más y mejor con la mayor racionalidad y economía posibles. Frente a la escasez de recursos, la eficiencia no es sólo un estándar deseable sino una exigencia social. *Eficiencia es optimizar las relaciones insumo/producto.*

*Mejorar la eficiencia implica:* racionalizar los procesos, la estructura; adecuar la composición de la planta a las competencias; simplificación administrativa, desregulación en beneficio de los contribuyentes. brindar al usuario información y orientación oportuna y confiable; hacer transparentes los procedimientos internos; adoptar instrumentos de análisis sobre la justificación de los proyectos y su relación costos/beneficios. En fin. una orientación hacia la satisfacción del usuario y hacia el control de las tendencias burocráticas a la autoadministración complaciente.

### *Ser Eficaz*

La eficacia es un indicador que relaciona a la Administración Municipal con su contexto. Mientras la eficiencia se preocupa por la calidad y cantidad de los medios, la eficacia lo hace por los productos. Estos productos deben ser confrontados con los objetivos institucionales y la eficacia se evaluará por el grado de cumplimiento de las finalidades de la administración. *Eficacia es optimizar las relaciones producto/objetivo.*

Ser eficaz implica tener capacidad para trazar planes, programas y proyectos con participación de la comunidad; ofrecer servicios necesarios y aceptados; desarrollar proyectos que promuevan el desarrollo; implica entonces reaccionar a los cambios del entorno con un espíritu proactivo.

### *Ser Efectivo*

La administración municipal debe ser efectiva y esto es cumplir con las condiciones anteriores, es decir capaz de generar buenos productos y alcanzar sus objetivos y metas. La efectividad se evalúa por la rentabilidad social de su gestión. *Efectividad es optimizar -hacer concurrentes- las relaciones objetivo-demanda.*

Se hace evidente que optimizar la administración, implica una tarea compleja y comprometedora de renovación institucional, de reforma del aparato. Al respecto plantea Matus:<sup>1</sup>

“Un gobierno no puede ser mejor que su *selección de los problemas*. La selección de problemas y su *procesamiento tecnopolítico* no pueden ser mejor que el sistema de planificación que la genera y alimenta. El *sistema de planificación* no puede ser mejor que el permitido por las reglas de *responsabilidad y de gobernabilidad* del juego organizativo.

Por consiguiente, para elevar la capacidad de la gestión de gobierno es necesario reformar y quizá revolucionar las reglas de responsabilidad y gobernabilidad del juego organizativo del aparato público.

Pero un sistema organizativo de baja responsabilidad desarrolla gran capacidad de resistencia al cambio y sólo puede ser reformado o

---

<sup>1</sup> Véase Carlos Matus (1993), “Sobre Teoría de las Macroorganizaciones”. Mimeo.

revolucionado bajo dos condiciones:

- Una relación clara y precisa entre el propósito de la modernización organizativa y el proyecto sustantivo de gobierno que supere los formalismos típicos de las reformas administrativas y ofrezca bases sólidas para definir las reglas de direccionalidad y departamentalización del juego organizativo, y
- Una estrategia de reforma capaz de vencer la sólida inercia de los sistemas centralizados de baja responsabilidad, es decir, la resistencia para cambiar las reglas de gobernabilidad y responsabilidad del juego organizativo. Si no se cumplen estos dos requisitos, todos los intentos por modernizar el aparato público fracasarán, como ya ha ocurrido en el pasado”.

#### **DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

Los elementos que influyen en el desempeño de cualquier organización pública o privada son variados y múltiples. El gráfico que se presenta a continuación constituye un intento por agrupar esos elementos y por mostrar su interdependencia. El gráfico muestra la organización (en este caso la Alcaldía) como un sistema abierto cuyo desempeño se ve afectado por siete grandes fuerzas:

1) El macroentorno, o sea, la situación económica y social en el mundo;

2) El entorno nacional, tecnológico, cultural, político y social;

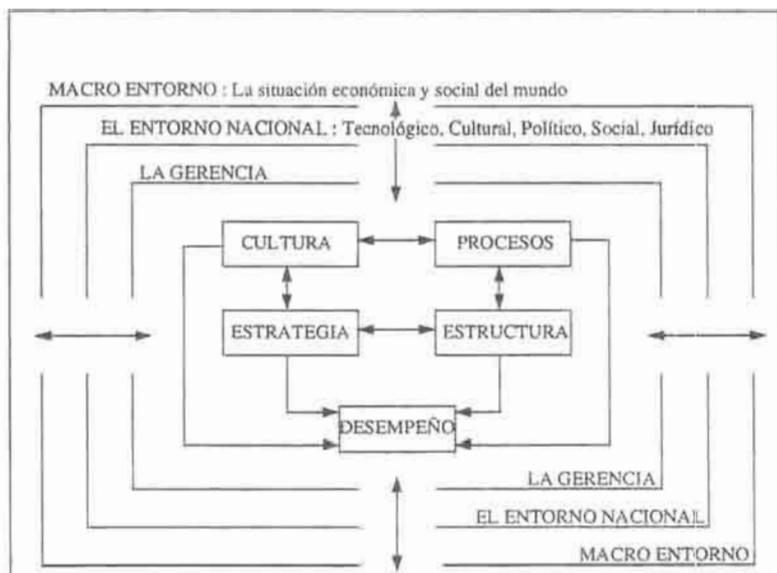
3) La gerencia, su filosofía y modelo de gestión -implícito o explícito;

4) La cultura organizacional;

5) Los procesos que se dan al interior de la institución;

6) La estrategia que adopte la empresa, y;

7) Finalmente, la estructura.



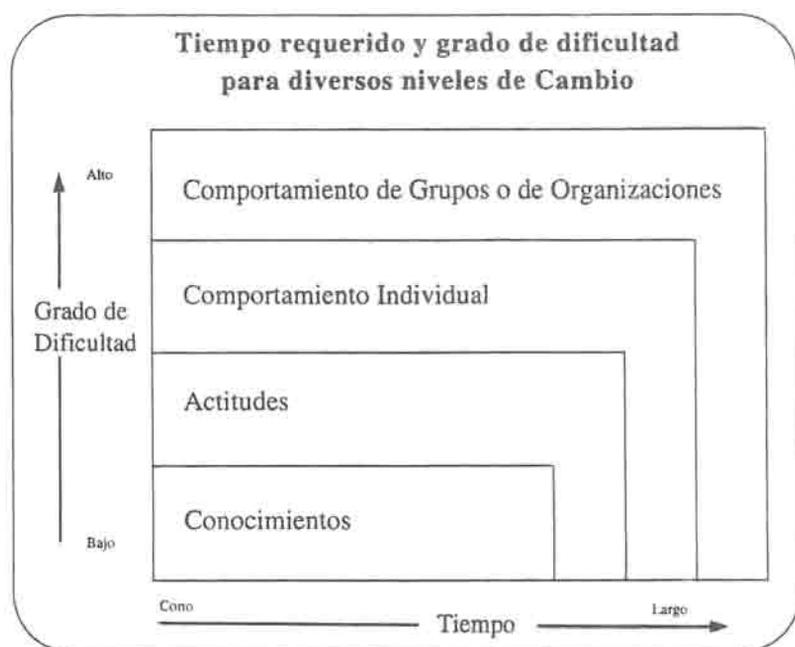
#### GRADO DE DIFICULTAD PARA EL CAMBIO

Se puede representar y analizar el grado de dificultad que exige el cambio en el cuadro de la siguiente página.<sup>2</sup>

Normalmente los conocimientos se pueden incrementar en relativo corto tiempo y con baja dificultad. Las actitudes -como las disposiciones para la interacción con las personas, conceptos y valores- requieren por lo general más tiempo y ofrecen mayor grado de dificultad para cambiar, puesto que se originan en experiencias individuales o colectivas relacionadas con la seguridad y la autoestima en las que la racionalidad no juega un papel decisivo.

Más largo y dificultoso es aún cambiar los comportamientos objetivos de una persona dado que el cambio subjetivo de actitud debe estar acompañado de expectativas razonables de beneficios derivados de tales comportamiento

<sup>2</sup> Véase Eduardo Buller, (1993) "El Desarrollo Institucional Municipal como Estrategia de Intervención para el Cambio y como Estrategia de Desarrollo Local". mimeo. Perú.



En el caso de colectivos u organizaciones, el tiempo y dificultad para el cambio de comportamiento es proporcionalmente mayor, las resistencias son también mayores dado que concurren variables internas y externas como las del liderazgo, los intereses de grupo y los conflictos por el poder y el control institucional.

## **PROBLEMATICA DE LA GESTION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL**

### **INEFICIENCIAS Y VACÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN SU RELACIÓN CON LA COMUNIDAD Y LOS AGENTES EXTERNOS**

Según el documento marco de la Alcaldía, la administración del municipio no está concebida ni estructurada para atender eficazmente los problemas más apremiantes de la ciudad, tales como la existencia de un desorden público general, marginalidad y pobreza, inseguridad, subempleo y desempleo abierto, carencia de una ética pública y débil arraigo de los

valores cívicos.

De otro lado, según ese mismo diagnóstico institucional, la administración no actúa como facilitadora de la apertura económica ni del proceso de integración de la ciudad con su entorno (municipios y departamentos circundantes; países del sur y la Región Pacífica).

En tercer término, la administración local no se permea de las demandas de la opinión pública, de tal forma que contribuya decisivamente a hacer sentir los intereses de los caleños en el plano nacional, y de esta manera influir en las decisiones del gobierno y autoridades centrales que afectan de una forma u otra, el destino de la ciudad y sus habitantes.

Finalmente, se expresa que el gobierno municipal no está capacitado para la difícil tarea de manejar estratégicamente la imagen distorsionada de nuestra ciudad tanto en Colombia como en el exterior. Imagen que, como se sabe, se ha visto afectada por la presencia de célebres organizaciones criminales del tráfico de narcóticos.

#### **INEFICIENCIAS Y VACÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL PLANO ADMINISTRATIVO**

Por parte de la Alcaldía se identifican, además, otras fuentes de perturbación en la gestión pública. Ellas son: en primer lugar, razones administrativas derivadas principalmente del despilfarro de los recursos humanos dentro del gobierno. Además, se vincula a este despilfarro la indefinición de los roles de los actores públicos y privados en la satisfacción de las necesidades sociales y en el cumplimiento de las propias tareas públicas. Adicionalmente, se señala colisión de competencias y duplicidad de funciones dentro de la administración. En tercer lugar, se alude a los procesos administrativos excesivamente lentos y engorrosos, fuente de ineficiencia y corrupción. En cuarto lugar, se puntualiza la mala atención al cliente, es decir, al ciudadano, y finalmente, se señala la falta de coordinación entre el sector centralizado y el descentralizado de la Administración Municipal, aunque el documento de la Alcaldía, básicamente hace énfasis en el problema de las inversiones públicas hechas de forma dispersa e incongruente entre estos dos sectores.

El segundo aspecto crítico que desde el punto de vista de la gestión se indica es el financiero. En especial preocupa el creciente déficit de las finanzas municipales y la situación derivada según la cual los recursos escasos termina sufragando una creciente burocracia de empleados públicos y contratistas, recortando la capacidad de inversión del municipio. De otro lado, se critica el sistema presupuestal rígido y el método de "gastarlo todo", que premia el despilfarro e inhibe el ahorro de los recursos.

#### **OTRAS FUENTES DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

A través de una encuesta complementaria a la labor del equipo consultor de la Universidad del Valle se buscó una identificación adicional de lo que podría denominarse las inquietudes ciudadanas frente a la Administración Municipal. Adicionalmente, se realizaron entrevistas focalizadas con ex-alcaldes de la ciudad y otros líderes cívicos. En lo atinente a la opinión de los alcaldes vale la pena destacar lo siguiente:

Para algunos de ellos, en particular aquellos que no son políticos profesionales, el problema principal que impide manejar con un criterio moderno y empresarial la administración pública, lo constituye el Concejo Municipal que por la propia Constitución aparece como un coadministrador de la ciudad. Por tal razón, incluso las entidades descentralizadas (en teorías más ágiles y eficientes), resultan entrabadas por el clientelismo y la burocratización. Otro aspecto central del problema es el amarre del Alcalde, su falta de libertad para designar su gabinete y, en general, conformar un equipo coherente de gestión, debido a los compromisos adquiridos con los directorios políticos.

Además, se señala que en la prestación de los servicios públicos (construcción y mantenimiento de obras públicas, servicios domiciliarios, construcción de vivienda, etc.) las entidades municipales intervienen ineficientemente en tareas que el sector privado desarrolla mejor. Igualmente resulta común la opinión crítica respecto a la dispersión de autoridad fiscal y la falta de unidad presupuestal del municipio.

Otros ex-alcaldes coinciden en que el mal principal del gobierno local es la tramitomanía, la falta de definición de responsabilidades en las distintas agencias públicas, la duplicidad de funciones. Esta misma opinión la avalaron otros líderes que además enfatizaron la inadecuada cultura del servicio que caracteriza a los empleados públicos como uno de los principales y seculares males de la gestión pública.

#### **DIAGNÓSTICO DERIVADO DE LAS MESAS DE TRABAJO**

En lo concerniente al trabajo de campo con base en el cual se ha formulado la presente propuesta de reforma de la administración, éste se concretó -con base en la metodología ya explicitada- en las conclusiones de las 22 mesas de trabajo por dependencias y en las seis mesas de áreas afines. En otro apartado de este documento reseñaremos y canalizaremos en un nuevo diseño organizacional las propuestas relevantes surgidas de dicho proceso. Por ahora y de una forma global y sintética queremos exponer las principales fallas y traumatismos que aquejan el gobierno local y que fueron detectados expresamente en dichas mesas.

##### ***Tramitomanía Excesiva***

Una observación generalizada de las mesas de trabajo es la existencia de una impresionante tramitomanía, que no sólo afecta -como pudiera suponerse- al cliente externo, al usuario que busca obtener una licencia, hacer un reclamo, pagar un servicio, o al proveedor que busca un pago, etc., sino a los propios miembros de la administración: trámites engorrosos para validar o refrendar un contrato, para proveer una vacante, para utilizar recursos aparentemente disponibles, para la toma de una decisión de política pública, etc.

No es un secreto además que esta tramitomanía es una de las fuentes seculares de la corrupción administrativa, y que pese a existir trámites y exigencias exasperantes ellos no implican a la larga mayor fuerza coactiva del gobierno local, que generalmente carece de dientes para aplicar las normas y las sanciones que están prescritas, con lo cual lo único real que se logra, aparte de la citada corrupción, es un incremento de la marginalidad y la informalidad.

El ejemplo palpable de la tramitomanía son las LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO, ya que son diversas y numerosas las instancias a las que debe acudir un ciudadano común y corriente para poner en funcionamiento cualquier tipo de negocio. La entrega del formulario y la solicitud la hace el gobierno. El certificado de uso lo entrega el Departamento Administrativo de Control Físico. El certificado de sanidad, lo da la Secretaría de Salud. La matrícula de industria y comercio, la Secretaría de Hacienda. El certificado legal, la Cámara de Comercio. El certificado de seguridad lo otorga el Cuerpo de Bomberos. Paz y salvo, derechos de autor están en manos de Sayco. El permiso sanitario se reparte entre Emsirva y/o CVC. A éstos se suman el DAGMA y la Secretaría de Tránsito, entre otros. Cada una de estas dependencias tiene inspectores a su cargo, incrementándose la burocracia y haciendo más difícil para los ciudadanos implementar su establecimiento o negocio. Además, cuando la gente obtiene su licencia está a punto de vencerse.

#### *Duplicidad y entrecruce de funciones entre las agencias públicas*

En las mesas de trabajo y fundamentalmente en las llamadas áreas afines se encontraron numerosos casos de duplicidad. Es decir, varias agencias del gobierno haciendo lo mismo, por separado, y sin ninguna relación -o a veces en rivalidad abierta- generando entorpecimiento mutuo, ineficiencia e ineficacia. Entre estos casos destaquemos: entidades del más diverso tenor realizan obras físicas, v.gr. las Secretarías de Educación, Tránsito, Salud, Desarrollo Comunitario, Gobierno, la unidad de apoyo VISECALI, y otras más desvían la atención de su misión por encargarse de la contratación y la ejecución de diferentes obras de infraestructura y dotación de plantas físicas.

Otro caso típico es el tema de seguridad entre la Secretaría de Gobierno, DESEPAZ y VISECALI. Allí una serie de funciones tradicionalmente adscritas a dicha secretaría vienen siendo desempeñadas de forma simultánea por las mencionadas dependencias. Así, las instancias institucionales del orden local, gobierno, que funciona como secretaría, VISECALI, como fondo de vigilancia y DESEPAZ, como consejería, actúan independientemente sin coordinar sus acciones, al menos a un nivel eficiente.

### *Descoordinación*

La otra cara de la moneda es la descoordinación administrativa. Esta consiste en la incapacidad de la administración para concertar el concurso de sus distintos agentes, frente a problemas y demandas que requieren un enfoque multisectorial. Son numerosas estas situaciones, pero quizás sean suficientemente ilustrativas dos. La primera el área de política social, v.gr. la educación en sus más variadas expresiones es asumida por la secretaría de dicho nombre, salud, desarrollo comunitario, e incluso por otras dependencias ajenas a la política social en su sentido expreso (tránsito, gobierno, etc.). El ciudadano encuentra en los temas sociales cinco o seis agencias que pretenden resolver los mismos problemas, pero de una manera caótica, sin plan alguno, sin racionalización de los esfuerzos.

Ello se ve, en segundo término, en el manejo de inversión en programas de infraestructura. Una dependencia repara una calle y otras abren un hueco para instalar una red eléctrica, semáforos, alcantarillado, etc. Al punto que según diversos expertos, el primer causante de los baches en las vías son las dependencias del municipio, directamente o a través de sus contratistas.

Otro típico caso de descoordinación -altamente sensible- es el problema del espacio público. Así, Gobierno actúa superponiéndose con otras dependencias, especialmente con Control Físico, lo que se evidencia en el manejo de los vendedores ambulantes. Esta última oficina igualmente evidencia una gran descoordinación con Planeación en relación a las construcciones físicas y de infraestructura, que hacen letra muerta del estatuto de usos del suelo.

Igualmente se evidencia descoordinación en el proceso de aplicación del estatuto de usos del suelo y en general en el manejo de la política urbanística entre Control físico, la oficina de Planeación, INVICALI y EMCALI.

### *Excesiva Centralización*

La estructura del municipio mantiene una jerarquía piramidal de tipo tradicional, agravada por el peso o la inhibición según sea el caso, que generan las lealtades políticas. Adicionalmente al despacho del Alcalde

llegan una cantidad excesiva de contratos, documentos, nombramientos, etc., que congestionan y paralizan la administración. La falta de una mayor delegación en las decisiones se evidencia en la propia subutilización del sistema desconcentrado de los CALI, que estando cerca al usuario, en numerosas ocasiones sólo cumplen el papel de un intermediario más entre el problema o la demanda ciudadana, y el lugar de la decisión, que está siempre lejos del ámbito operativo.

### *Falta de rendición de Cuentas*

Aunque existen controles constitucionales y legales para hacer imperativa la rendición de cuentas, ello ocurre muy poco en la realidad. Hace falta una mayor transparencia de la administración tanto en el proceso de toma de decisiones, muchas de ellas son inconsultas -a espaldas del supuesto beneficiario-, v.gr., obras que no se concertan con la comunidad, súbitos cambios viales que experimentan acosta de la paciencia ciudadana, etc., como en la claridad del uso de los recursos públicos. Recuérdese que no existe hoy en día una contabilidad unificada y confiable, no hay un sistema de información eficaz que le permita al ciudadano formarse un juicio acerca de la gestión de los gobernantes.

### *Participación ciudadana meramente retórica*

Nuestra Constitución y el sistema legal que de ella se ha desprendido enfatiza bastante la política de hacer que el ciudadano participe y sea un actor en la solución de sus propios problemas. Pero las agencias públicas se resisten a transformar su esquema tradicional, donde aparecen como dadores y benefactores de la comunidad, a la que toman sólo como objeto pasivo de su acción. Ejemplos de ello los encontramos en secretarías como Tránsito (las rutas de buses pocas veces se concertan con los usuarios), Obras Públicas (los contratistas no toman en cuenta a las comunidades), Gobierno (recuérdese el infierno de las licencias de funcionamiento), para citar sólo unos cuantos casos.

### *Carencia de una verdadera política de administración del personal*

El estudio sobre este aspecto de la política pública municipal desarrollado por la profesora Fanny Yepes, evidencia cómo la mayor parte del personal se encuentra por fuera de la carrera administrativa, la cual por cierto, deja mucho que desear en cuanto a su meta de profesionalizar el servicio público, v.gr., los recursos que por ley se destinan a capacitación del personal no están siendo utilizados. Igualmente la evaluación del desempeño es sólo un simulacro de una verdadera medición de logros y resultados, ya que el personal en general carece de metas e indicadores de gestión.

La propia oficina de recursos humanos en la Secretaría de Servicios Administrativos no tiene grado alguno de sistematización (el kárdex de hojas de vida se maneja manualmente y está bastante desactualizado).

### *Inadecuación de la actual estructura a las estrategias del plan de desarrollo*

Aunque no fue un tema expreso en una mesa de trabajo específica, la evaluación de varias mesas identificó que el actual sistema organizacional no corresponde a las metas y estrategias del plan de desarrollo, pese a que existe una definición clara de la reforma administrativa como condición indispensable de su concreción. No hay agencia que maneje la promoción del desarrollo y del desarrollo regional. Igualmente el actual organigrama no le asigna a nadie la responsabilidad por la estrategia de seguridad alimentaria. Lo mismo ocurre con la modernización administrativa, de la cual hace parte esta propuesta de reforma. De las 19 estrategias sólo existen responsabilidades institucionales claras en siete u ocho agencias, de tal modo que el desfase entre la estructura y el plan es impresionante. Con base en esta revisión podremos afirmar que las estructuras de las dependencias del municipio no están adecuadas para afrontar su nueva misión.

### *Necesidad de transformar la cultura organizacional*

De otro lado, en opinión de varios de los miembros del Equipo Rector, resulta palpable que el diagnóstico global anterior, corrobora otros

estudios, realizados con ocasión de las reformas administrativas que infructuosamente emprendieron gobiernos locales en el pasado reciente. Esto indica que el problema tiene que ver con la calidad del trabajo de las propias burocracias gubernamentales. En nuestra opinión ello tiene que ver con la cultura administrativa y organizacional dominante en el sector público colombiano, con el clientelismo y el patrimonialismo -formas perversas de privatización del Estado. Por lo anterior, la reforma administrativa sólo será exitosa en la medida que afronte en el mediano y largo plazo un cambio en la cultura organizacional.

#### **DIAGNÓSTICO GLOBAL DE LAS ÁREAS AFINES**

##### *Seguridad y Convivencia*

La secretaría de Gobierno, VISECALI y DESEPAZ, han sido hasta ahora los organismos de la administración local encargados de velar por la seguridad y la convivencia ciudadana. Sin embargo, los problemas de auge delincencial y violencia en Cali siguen siendo preocupantes debido a los altos índices de criminalidad, la inseguridad reinante, la prevalencia de una cultura de la violencia y la confrontación, en vez de una de paz y tolerancia. El problema de la inseguridad hoy en día sigue siendo detectado como una de las demandas principales de la ciudadanía. Pero ello choca con la confusa situación en la que se encuentra el Alcalde que según la Constitución Política es la primera autoridad de policía del municipio, pero carece de un control y mando efectivo frente a este cuerpo armado dependiente del Ministerio de Defensa y con esquemas de operación y responsabilidad que no se encuentran adecuados al proceso de descentralización.

##### *Desarrollo Físico*

En la mesa de trabajo de áreas afines se detectó como principal problema del área de desarrollo físico la carencia de coordinación entre las distintas dependencias. Ello es evidente en las políticas de tránsito municipal donde simultáneamente confluyen las secretarías de Obras, Valorización, Tránsito y las diferentes gerencias de EMCALI. Es palpable la falta de una planificación integral del sector. En el plan de desarrollo

se han destinado cuantiosos recursos para resolver el atraso vial e infraestructural de la ciudad. Pero sin un rediseño de los procesos de gestión en esta área es posible que este esfuerzo no logre los resultados esperados. De otro lado, resulta evidente la ineficacia de la administración local para emprender directamente las tareas de construcción, reparación y mantenimiento de obras públicas, e igualmente, la lentitud en los procesos de contratación y/o licitación para que éstas sean realizadas por particulares.

### *Area de Política Social*

Esta es una de las áreas donde se detecta una mayor interferencia y duplicidad de funciones entre las distintas secretarías, al igual que una falta absoluta de coordinación entre ellas. De otro lado, no existe una política coherente que permita integrar eficazmente los esfuerzos de la comunidad y del sector privado en campos tan vitales como la salud, la recreación, la vivienda, la educación, etc. Adicionalmente, no hay una adecuación efectiva de las instancias municipales en esta área frente a las nuevas responsabilidades constitucionales y a sus desarrollos legales: Ley General de Educación, Ley de Seguridad Social, Ley Marco del Deporte, etc.

### *Area de Finanzas*

El proceso descentralizador que se adelanta en el país todavía no ha sido totalmente implementado y por lo tanto su impacto sobre las finanzas municipales no se puede determinar con exactitud, aunque las limitaciones en la capacidad de endeudamiento de los municipios y el déficit fiscal que muestra la nación, hacen pensar en un escenario bastante preocupante para los entes territoriales.

El municipio de Cali presenta una estructura de ingresos en la cual los ingresos corrientes para 1995 representan el 68% de los ingresos totales, siendo los ingresos tributarios el 41% de los ingresos corrientes y el 59% ingresos no tributarios dentro de los cuales encontramos las transferencias de la Nación. Estas transferencias constituyen el 22% de los ingresos totales. Los ingresos por crédito representan el 24% de los ingresos totales. Para los egresos tenemos que los gastos de funcionamiento

representan el 40% de los gastos totales, y la inversión representa el 40% de los gastos totales. El pago de la deuda representa el 18% de los gastos totales para el mismo año. De acuerdo con la decisión a nivel central de no permitir el endeudamiento excesivo de los municipios, el municipio de Cali no podría adquirir créditos hasta 1997, de acuerdo con un estudio adelantado por la Secretaría de Hacienda, lo cual dejaría a la ciudad sin el 24% de sus ingresos con base en los datos de 1995. Además, el citado estudio de Hacienda muestra que las transferencias se verán reducidas ante el déficit fiscal de la Nación, y que, por ejemplo, el crecimiento de los gastos de funcionamiento fue del 80% entre 1994 y 1995 lo cual agrava la situación pues las transferencias de la Ley 60 de 1993 sólo podrán ser ejecutadas para inversión y no para funcionamiento. La situación descrita y otras medidas que afectan el ingreso a nivel local harán que el presupuesto del municipio presente un déficit calculado para 1996 en \$47.000 millones de pesos.

De acuerdo con la estructura de ingresos y egresos, el municipio apenas alcanza a cubrir con sus ingresos tributarios sus gastos de funcionamiento, dejando para la inversión recursos del crédito y las transferencias de la Nación, de tal forma que cualquier disminución en estos renglones afectará directamente la inversión y por lo tanto atrasará el desarrollo del municipio.

En lo administrativo, propiamente dicho, se estableció la incongruencia de las relaciones entre Tesorería y Hacienda, que chocan entre sí generando ruido e interferencias en el vital área de la hacienda municipal. Igualmente se señaló la falta de una política financiera integral que englobe no sólo a las dependencias de la administración central sino a los institutos descentralizados, incluyendo EMCALI.

#### *Áreas de Planificación, Coordinación y Control*

En la mesa afín de estas dependencias se identificó como un problema central la carencia de una planeación fuerte, que fuera capaz de lograr una mirada global sobre la administración pública local, la ciudad en su sentido lato, y por supuesto el entorno: departamento, región, niveles nacional e internacional, etc. Y que con base en esta mirada diseñara la arquitectura de una política de acción con el concurso de las distintas

agencias públicas, centralizadas y descentralizadas, y de la comunidad (sector fundacional, empresa privada, etc.).

En lo atinente a Coordinación y Control se señaló la incongruencia presente en juntar estas dos tareas, ya que la coordinación no puede ser externa al proceso administrativo y gestionario (es decir, difícilmente se hace desde fuera o desde “arriba”), mientras que al tiempo resulta difícil implementar en nuestra cultura administrativa el “autocontrol”.

## **RESUMEN DE LA PROPUESTA DE REFORMA**

Los cambios propuestos están asociados a:

1. La Estructura Organizacional
2. Los Procesos Operativos y Administrativos
3. La Cultura Institucional y
4. La Gerencia y su Modelo de Gestión

A manera de resumen se presentan los principales planteamientos y cambios propuestos, siguiendo la secuencia de los componentes mencionados

### **ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

#### *Cambios, fusión, supresión, y creación de cargos y organismos*

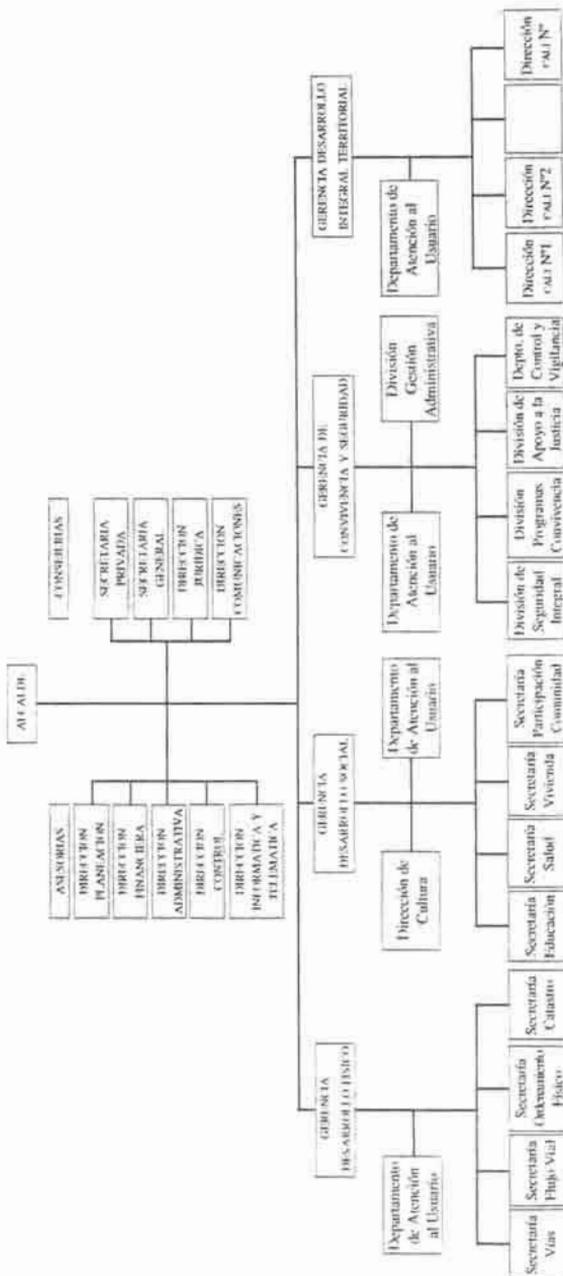
El organigrama general propuesto se puede observar en la siguiente página.

Los rasgos que caracterizan la estructura propuesta son los siguientes:

- La diferenciación entre los niveles de gestión: global, sectorial y territorial
- La integración de responsabilidades sectoriales por áreas: desarrollo social, desarrollo físico, y convivencia y seguridad.
- El fortalecimiento sustancial de la territorialización de la gestión
- La desconcentración de procesos y competencias
- La estructura facilita la participación de todos los actores del desarrollo

Se reconoce como centro de atención de la gestión municipal a la comunidad y la ciudadanía, teniendo como referente más cercano de

**ORGANIGRAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL**



servicios e intervención el nivel *territorial*, la comuna, en donde la administración municipal es representada por los CALI en cabeza de la Gerencia de Desarrollo Integral Territorial. El siguiente nivel de gestión es el *sectorial* representado por *áreas de responsabilidad centrales* conformadas por Secretarías que tienen responsabilidades sobre la orientación del trabajo en las comunas. El siguiente nivel de gestión central es el *global* representado por el Alcalde, su despacho y unidades orgánicas que responden por la *visión de conjunto* de la gestión operativa y administrativa del municipio, integrando en su orientación lo sectorial y lo territorial.

#### NIVEL GLOBAL

Se prevé un cambio sustancial de rol de estas unidades que pone en evidencia la necesidad de su redimensionamiento, el cual en la mayoría de los casos deberá traducirse en la reducción de su tamaño y recomposición de su planta de personal para enfrentar problemas que exigen una mayor cualificación de sus profesionales y de su personal en general. A continuación se relacionan los cambios importantes de la estructura macro a nivel global:

- Se institucionaliza el "CEDEIN", Consejo Estratégico para el Desarrollo Económico Institucional.
- Se reduce el número de participantes en el Consejo General de Gobierno
- Se conforman Consejos Sectoriales: Desarrollo Físico, Desarrollo Social, Convivencia y Seguridad y Desarrollo Integral Territorial
- Se conforma el Consejo de Política Económica
- Se conforma el Consejo del Despacho
- Se suprimen las Gerencias adscritas al Alcalde: para la Microempresa, de Macroproyectos.
- Se fusiona la Secretaría de Hacienda y la Tesorería constituyéndose una sola unidad Financiera, racionalizando áreas y procesos comunes
- Se crea la Unidad de Informática y Telemática
- Se hace especial énfasis en el fortalecimiento y cualificación de la unidad responsable de la Gestión del Talento Humano para

cumplir efectivamente una tarea que se considera estratégica.

- La administración de bienes inmuebles y servicios generales se adscribe a la Dirección Administrativa.

En el Cuadro 1 se describen las competencias generales y por niveles de gestión municipal relacionadas con el proceso de Planeación.

#### NIVEL SECTORIAL

La integración de responsabilidades sectoriales por áreas: desarrollo social, desarrollo físico, y convivencia y seguridad, dirigidas cada una por sus respectivos Gerentes de Sector. La organización por áreas y su dirección facilita de una parte, la coordinación y articulación de los campos de acción propios de la administración municipal y propicia la integración de las políticas intersectoriales, y de otra parte, facilita la proyección y medición de resultados e impactos de los servicios integrados.

En cada una de estas áreas se establece una *unidad de Atención al Usuario* que se responsabilizará de suministrar información, atender las quejas y los reclamos de sus propios usuarios o las que se asumen como segunda instancia o apelación de asuntos tratados en los CALI.

Buena parte de las competencias que se tenían a nivel central se desconcentran a los CALI, lo cual da lugar a la transferencia de parte del personal operativo y administrativo a los mismos.

Asumir el nuevo rol que les corresponde y la desconcentración de procesos a los CALI implica, por supuesto, un replanteamiento de las estructuras actuales de las dependencias que conforman los sectores o áreas de responsabilidad a nivel sectorial, el cual deberá ser realizado consecuentemente con el modelo que se presenta en este informe.

En la estructura macro de los sectores, -cuadros 2, 3 y 4- su conformación y los cambios generados comparando la estructura propuesta con la actual, son los siguientes:

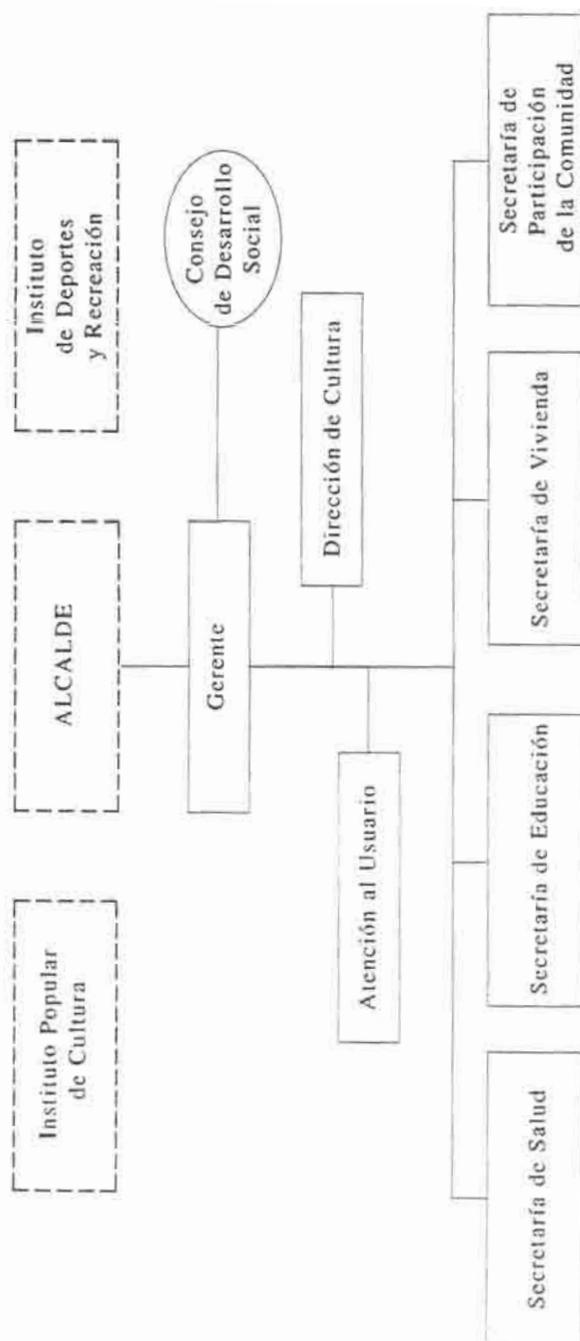
#### *Sector Desarrollo Social:*

- \* Se separan las competencias de Educación, Cultura y Deportes-Recreación, dando lugar a la conformación independiente de una Dirección para la Cultura y la creación de un Instituto de carácter descentralizado para la Recreación y el Deporte.

**CUADRO 1**  
**SISTEMA DE PLANEACION**  
**Competencias por Niveles de Gestión Municipal**

<b>NIVEL GLOBAL</b>	<b>NIVEL SECTORIAL</b>	<b>NIVEL TERRITORIAL</b>
<p>El Departamento Administrativo de Planeación dirige y coordina el Sistema de Planificación y Promoción del Desarrollo Integral del Municipio.</p> <p>Es responsable de la Planeación macro y prospectiva del municipio:</p> <p>⇒ Formula el Plan de Desarrollo, lo cual implica concertar las estrategias sectoriales con el nivel sectorial.</p> <p>⇒ Evalúa y controla el cumplimiento del Plan de Desarrollo</p> <p>⇒ Dinamiza procesos de convocatoria y motivación de otros actores del desarrollo, para la concertación, promoción y ejecución de planes de desarrollo</p> <p>En las demás unidades del nivel global se formulan políticas operativas y administrativas</p>	<p>Responsable de la planeación sectorial del municipio para lo cual debe concertar con el nivel global y con los otros actores las estrategias sectoriales:</p> <p>⇒ Se formulan programas respondiendo así a las estrategias y líneas de acción planeadas en el Plan de Desarrollo</p> <p>⇒ Se evalúa su cumplimiento</p> <p>⇒ Se aprueban los proyectos presentados por el nivel territorial</p>	<p>Responsable de la planeación territorial para lo cual debe concertar con la comunidad, y los niveles global y sectorial de la administración central sus demandas:</p> <p>En relación con la operación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve y canaliza proyectos y planes de trabajo con la comunidad.</li> <li>• Formula proyectos de servicios y atención a la ciudadanía y de mejoramiento de la operación que deben ser aprobados por el nivel global y sectorial según su naturaleza.</li> <li>• Presenta planes de trabajo sobre las acciones cotidianas operativas, de regulación y de control que no corresponden a la formulación de proyectos; planes que será negociados con las unidades del nivel global y sectorial según su naturaleza.</li> </ul> <p>En relación con los procesos administrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplica las políticas establecidas por el nivel global para la gestión de recursos (humanos, físicos, financieros, jurídicos y de información) y negocia sus demandas de recursos.</li> <li>• Presenta planes de mejoramiento en la gestión de recursos.</li> <li>• Evalúa y controla el cumplimiento de los proyectos y planes de trabajo</li> </ul>

CUADRO 2  
ESTRUCTURA DEL SECTOR DESARROLLO SOCIAL



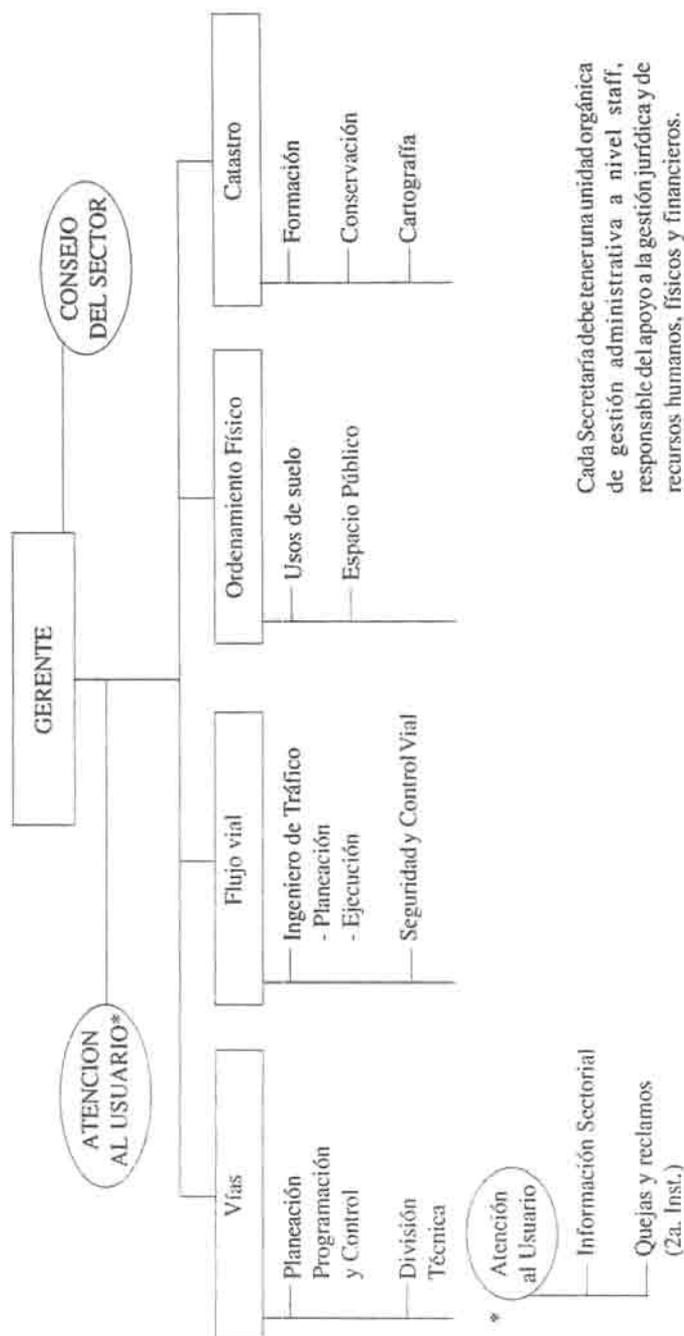
Cada Secretaría debe tener una unidad orgánica de gestión administrativa a nivel staff, responsable del apoyo a la gestión jurídica y de recursos humanos, físicos y financieros.

- Se integra la política para desarrollar la vivienda de interés social al campo de intervención del municipio en el desarrollo social, suprimiendo a INVICALI como Instituto descentralizado y constituyendo una Secretaría que a nivel central produce la política y diseña los programas que estarán bajo la competencia de los territorios.
- Se integran la Secretaría de Programas Especiales y la de Desarrollo Comunitario en una nueva denominada de Participación de la Comunidad.

*Sector Desarrollo Físico:*

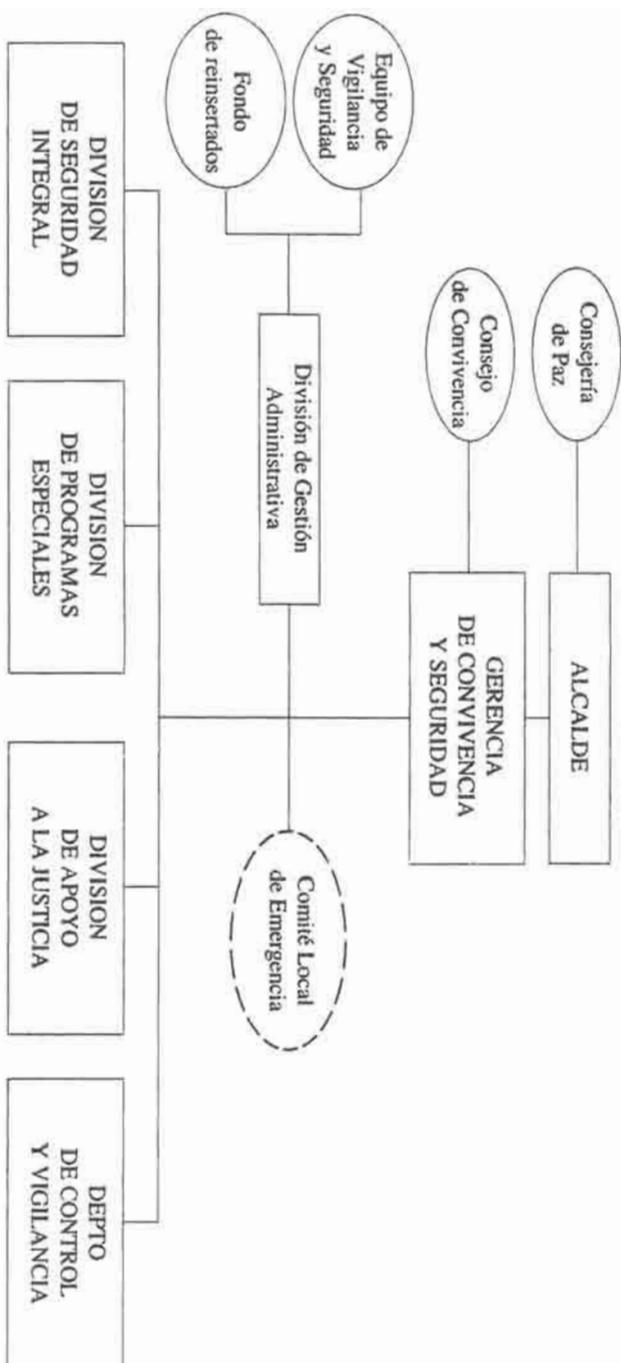
- Se cambia el referente organizativo como se detallará posteriormente, pasando de una división de trabajo funcional: Obras públicas, Control Físico, Valorización, Tránsito y Transporte y Catastro, a una organización que tiene como referente objetos de trabajo, aquello de lo cual se ocupa para producir resultados propios del desarrollo físico del municipio: Vías, Uso de las Vías, Ordenamiento Físico y Catastro. Esto lleva por ej. en la práctica a la integración de las labores que realizan actualmente todas las dependencias mencionadas en relación con las vías y conformar en forma sustitutiva dos unidades que se responsabilicen del desarrollo vial y de su uso.
- Gran parte de lo que hoy en día es Obras Públicas a nivel central desaparece en la propuesta. La construcción de las vías arterias deberá hacerse por contrato. La labor de mantenimiento de los vehículos del municipio se seguirá contratando con terceros y por tanto se suprimen los talleres. La administración de la planta de mezcla asfáltica no deberá seguir siendo competencia del municipio y se conforma como una empresa de economía mixta. La labor de mantenimiento de las vías no arterias se llevará a cabo en los CALI.
- Se prevé que tareas especializadas relacionadas con el uso de las vías como la semaforización deben ser contratadas con terceros.

CUADRO 3  
ESTRUCTURA DEL SECTOR DESARROLLO FISICO

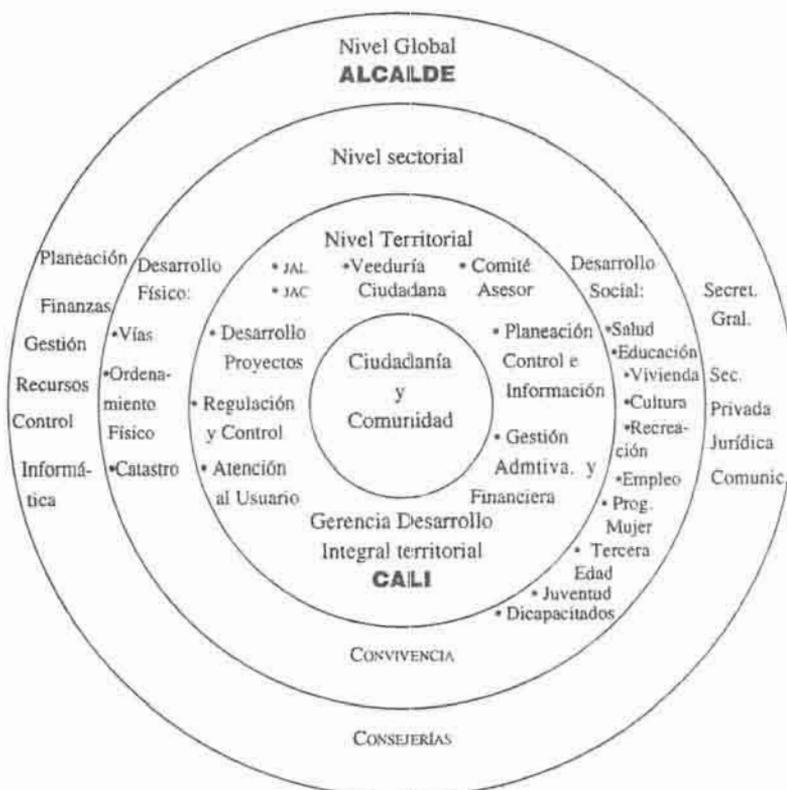


Cada Secretaría debe tener una unidad orgánica de gestión administrativa a nivel staff, responsable del apoyo a la gestión jurídica y de recursos humanos, físicos y financieros.

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA DEL SECTOR CONVIVENCIA Y SEGURIDAD**



## NIVELES DE GESTION MUNICIPAL



### *Sector Convivencia y Seguridad:*

- Se integran bajo una misma cabeza la convivencia y seguridad ciudadana
- Se recupera el concepto para lo cual fue creado VISECALI, o sea, el de tener un Fondo de Seguridad, suprimiéndose entonces como Instituto descentralizado e integrándolo a la tarea de convivencia y seguridad de la administración municipal.
- Se crea la Consejería para la Paz.

### EL NIVEL TERRITORIAL

Este nivel está integrado por las comunas urbanas y los CALI correspondientes. También por el sector rural hasta ahora atendido por un

CALI Rural. La gestión de esta dependencia se caracteriza por la coordinación, apoyo, promoción y desarrollo de los distintos proyectos que la Administración Municipal ejecuta a través de sus diferentes sectores operativos.

La responsabilidad de dirección, gestión y representación como componentes de la Administración Municipal estará a cargo del Gerente de Desarrollo Integral Territorial quien formará parte del Consejo General de Gobierno, de los Consejos de Sector, del CEDEIN y del Consejo de Política Económica.

En este nivel se integra el Consejo Territorial presidido por el Alcalde o su delegado, el Gerente del Desarrollo Integral Territorial, los Directores de los CALI y los Gerentes de los sectores de Desarrollo Físico, Desarrollo Social y de Convivencia y el Director de Planeación; para facilitar y agilizar la operatividad del Sector Territorial y el eficiente servicio de las otras áreas se podrá sectorializar y zonificar su convocatoria en los términos que la gestión lo haga necesario. El Consejo Territorial en pleno sólo será convocado en situaciones excepcionales que así lo justifiquen, pero deberá reunirse al menos dos (2) veces en el año por convocatoria del Alcalde.

En él se desarrolla la desconcentración de los procesos de gestión, la vigencia de la descentralización, la modernización de su estructura, el servicio de la informática en función del ciudadano y se expresa la nueva cultura organizacional del municipio. Las competencias básicas de los CALI, se encuentran registradas en los cuadros correspondientes de competencias generales del sector respectivo. La modernización de los CALI y su redimensionamiento constituye tarea prioritaria de la Administración Municipal para dar eficacia y eficiencia a la ejecución del mandato constitucional, social y participativo.

En esta nueva etapa los CALI en su misión serán además promotores y factor de desarrollo de la comuna, debiendo dinamizar procesos de valores en la cultura popular y promoviendo nuevos liderazgos en los barrios.

Una de las razones por las cuales el Comité Intersectorial no ha podido cumplir con su misión es que la labor de los funcionarios no ha sido desconcentrada a nivel territorial. Por ello, formarán parte del Recurso

Humano localizado en las comunas y estarán integrados a proyectos sectoriales, extramuros o de atención al público que en ella se ejecutan.

La dirección de los CALI desarrollará una labor gerencial requiriendo por ello de mayor autonomía en el manejo de los Recursos Humanos, Físicos y Financieros. Participarán en el proceso de selección y evaluación del personal que sea adscrito a los CALI. Igualmente, es necesario señalar un nivel de ejecución del gasto por parte de los directores de los CALI.

El redimensionamiento de los CALI exige el desarrollo de una nueva cultura organizacional, basada en capacitación y desarrollo humano. La incorporación definitiva de los CALI a los Sistemas de Informática, Computación y Comunicación modernos es pre-requisito de la desconcentración.

*El diseño del modelo organizacional y administrativo de los CALI se adecuará en cada caso según las necesidades de la comuna respectiva, sus proyectos de gestión en ejecución, los procesos operativos desconcentrados, los niveles de participación comunitaria y los planes de la Administración Municipal.*

El Banco de Proyectos deberá estar debidamente consolidado al nivel territorial, produciéndose en las comunas la priorización de los mismos, siendo recomendable una primera aprobación técnica de la instancia sectorial en este nivel antes de ser radicado definitivamente como una opción de inversión.

Los Comités de Veeduría Ciudadana estarán conformados para garantizar el seguimiento ciudadano de los proyectos que se ejecuten en las comunas, que son soportes además de la participación comunitaria, como lo precepta el mandato constitucional.

Se subraya el redimensionamiento físico de los CALI, de su infraestructura física y tecnológica, de su ubicación geográfica, según las necesidades de cada comuna.

La totalidad de los CALI se integra bajo una gerencia de Desarrollo Integral Territorial dependiente directamente del Alcalde, facilitándole a éste una relación fluida y viable con sus gobernados. Las relaciones político-comunitarias con las JAL, JAC y demás formas de organización ciudadana que se expresan en el nivel territorial serán canalizadas a través de esta dependencia.

Se recomienda la realización de un estudio aplicado a mejorar la atención al sector rural del municipio de Santiago de Cali por parte del gobierno municipal.

#### ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE LOS CALI

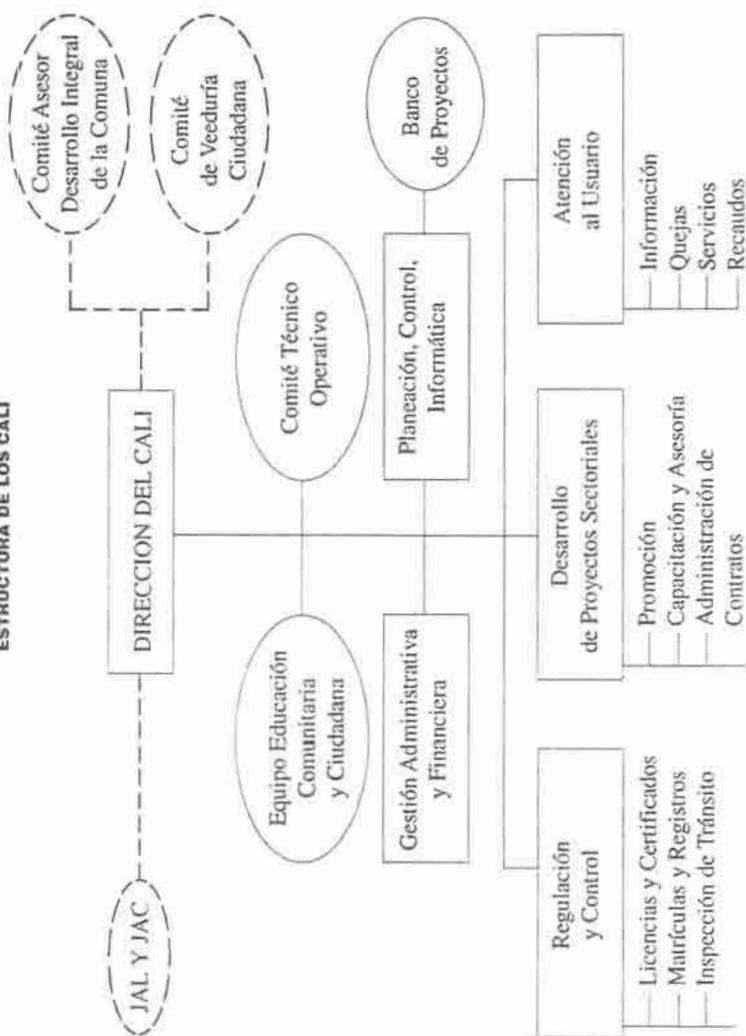
La estructura orgánica típica de los CALI se puede observar en el Cuadro 5. Se deberán hacer los ajustes pertinentes en cada caso, de acuerdo con la naturaleza y complejidad de los servicios y proyectos que deben desarrollarse en las comunas.

A continuación se describen las responsabilidades de las diversas unidades orgánicas del CALI.

#### *Responsabilidades sobre Planeación y Control Interno*

- Responsable de la planeación y la evaluación del desarrollo de la comuna, procesos que deben llevarse a cabo de manera participativa, con las organizaciones formales y no formales de la comuna. El Plan de Desarrollo de la comuna deberá inscribirse en los marcos establecidos por el Plan de Desarrollo del Municipio.
- Las prioridades y demandas derivadas del proceso de Planeación y Evaluación deberán ser concertadas con la Gerencia de Desarrollo Integral Territorial.
- Controla:
  - La eficiencia (productividad) de los recursos asignados a los proyectos y planes de trabajo.
  - La eficacia de los proyectos y planes de trabajo (resultados, impacto).
- Pone en marcha y retroalimenta los sistemas diseñados en el departamento de Informática y Telemática.
- Apoya permanentemente a las unidades orgánicas del CALI en el manejo y procesamiento de los programas de estandarización de procesos, de aseguramiento de los recursos.
- Genera las bases de datos que requiere para la planeación, el banco de proyectos y su control.

CUADRO 5  
ESTRUCTURA DE LOS CALI



### *Responsabilidades sobre Regulación y Control*

- Presenta planes de trabajo sobre las acciones cotidianas operativas de regulación y de control, planes que serán concertados con la Gerencia de Desarrollo Integral Territorial.
- Presenta iniciativas de mejoramiento de los servicios que según su naturaleza y aplicación, serán concertadas en sus aspectos técnicos con las unidades del nivel global y sectorial.
- Expide Certificaciones de Uso.
- Estudia y aprueba los proyectos arquitectónicos unifamiliares y las reformas a edificaciones existentes.
- Expide Certificados de Nomenclatura.
- Expide la Licencia Unica de acuerdo a las políticas y procedimientos establecidos por la Secretaría de Ordenamiento Físico.
- Expide la documentación requerida por la ciudadanía, tales como certificados de inscripción, de no inscripción, cédulas catastrales, etc...
- Tramita solicitudes de actualización catastral que tengan que ver con compraventa, particiones, mutaciones.
- Expide las licencias de conducción de automotores.
- Matricula los vehículos automotores.
- Dirime los conflictos que tienen que ver con accidentes e infracciones.
- A través de los Guardas Municipales responde por el control y vigilancia de: usos del suelo, ornato, medio ambiente, basura, saneamiento, obras civiles, ruido causado por fuentes móviles, escombros y materiales de construcción en el transporte, pesos y medidas.

### *Responsabilidades sobre la Atención al Usuario*

- Formula proyectos de servicios, de atención a la ciudadanía y de mejoramiento de la operación que deben ser aprobados por el nivel global y sectorial según su naturaleza.
- Informa al ciudadano sobre los servicios que presta la administración municipal en el CALI o en su sede central, normas y procedimientos para la obtención de una licencia, certificado,

registro, etc.

- Informa sobre los mecanismos y requisitos de acceso a los programas de vivienda de interés social y a los subsidios de INURBE.
- Ofrece información sobre liquidación de gravámenes y facturación.
- Realiza los cobros de las obras construidas por fondo de pavimentos y por valorización en sus comunas.
- Cobra las multas por infracciones y violaciones al código de tránsito.
- Efectúa la venta de los servicios que ofrece catastro tales como planos, etc.
- Atiende las quejas y reclamos de la ciudadanía sobre los servicios y competencias de la Administración Municipal.
- Tramita quejas, reclamos y recursos de apelación y reposición ante la unidad orgánica que le corresponda.
- Recepciona solicitudes de cambios y revisiones en documentos de diversa índole, modificando lo que esté bajo su competencia y colaborando en el trámite con otras dependencias.

### *Responsabilidades sobre Desarrollo de Proyectos Sectoriales*

#### IDENTIFICA, FORMULA Y PROMUEVE EL DESARROLLO DE PROYECTOS

- Identifica, formula y ejecuta proyectos de: atención integral a la mujer, juventud, tercera edad, discapacitados y minorías étnicas.
- Diseña proyectos y concerta con el Instituto del Deporte y la Recreación la asignación presupuestal para la construcción de obras necesarias en la comuna que permitan adelantar programas y eventos.
- Promueve en asocio con la Secretaría de Educación, los docentes, los padres de familia y los estudiantes, el análisis y la formulación de propuestas para enfrentar los problemas socio-educativos y familiares.
- Promueve el desarrollo de proyectos comunitarios y de autogestión.
- Desarrolla proyectos de seguridad ciudadana, a través de la política del policía barrial o comunitario, apoyando y coordinando las organizaciones y personas dedicadas a la vigilancia barrial y

creando redes de comunicación en los vecindarios. Desde la propia comunidad se evalúa la eficiencia de la gestión de la fuerza pública en esta materia.

- Conformar con el apoyo de las JAL grupos carentes de vivienda para realizar proyectos, acorde con las políticas establecidas por la Secretaría de Vivienda de Interés Social.
- Promueve la realización de proyectos y eventos de carácter cultural, deportivo y de recreación, utilizando para ello, si es necesario, los locales educativos, de acuerdo con políticas establecidas por la Secretaría de Educación para este tipo de apoyo.
- Promueve la organización de grupos culturales.
- Promueve la articulación de las acciones y proyectos de la comuna a los de los núcleos de atención primaria.
- Apoya las convocatorias y ejecuciones del sistema local de Salud.
- Propone proyectos a los SILOS y a nivel sectorial, que propicien la integración de los diversos componentes de la Política Social y que se atemperen a los lineamientos del Consejo de Desarrollo Social.
- Opera los proyectos de prevención de desastres y apoya la red local de emergencias.
- Apoya la acción de las inspecciones de policía y las comisarías de familia para implementar las acciones de política pública que en este campo le corresponden a los municipios; se promoverán las casas de justicia y los centros de conciliación.

#### OFRECE EDUCACIÓN, ASESORÍA Y CAPACITACIÓN TÉCNICA

- Realiza programas educativos orientados al desarrollo de la participación y organización comunitaria.
- Desarrolla programas educativos para la convivencia, principalmente a través de programas de promoción y defensa de los derechos humanos, enseñanza de la Constitución colombiana, implementando metodologías para la solución pacífica de conflictos sociales.

- Ofrece programas educativos sobre la protección del medio ambiente y la conservación de recursos naturales.
- Ofrece programas educativos sobre las normas de tránsito.
- Ofrece capacitación, asistencia técnica y asesoría en los proyectos de autogestión y cogestión relacionados con desarrollo social (salud, educación, vivienda, cultura, recreación, empleo, mujer, juventud, discapacitados, tercera edad, minorías étnicas, etc...) y desarrollo físico (vías, señalización, andenes, acueducto y alcantarillado, parques, aseo, sedes comunales, escuelas, etc...).
- Ofrece capacitación, asistencia técnica y asesoría en proyectos de desarrollo rural (UMATA).
- Asesora y apoya a las JAL en la formulación, realización y control de proyectos para la comuna, relacionados con el desarrollo social, físico o de convivencia y seguridad.
- Promueve la creación de asociaciones de padres de familia y les ofrece programas de formación para su participación en el gobierno escolar (art. 17, Decreto 1723).
- Asesora a los centros docentes de la comuna en la formulación y evaluación de los proyectos educativos institucionales, con base en la política establecida por la Ley General de Educación y por la Secretaría de Educación.
- Formula y ejecuta programas comunales y barriales de información.
- Apoya los proyectos juveniles y ciudadanos de comunicación social.

#### ADMINISTRA CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PARA EL DESARROLLO SECTORIAL

- Contrata con ONG's y con organizaciones formales y no formales de los habitantes de la comuna, la realización de programas y proyectos que promuevan el desarrollo social.
- Administra los contratos de mejoramiento y reparación de las escuelas, inclusive la construcción de obras menores.
- Administra el mantenimiento, vigilancia y aseo de los locales escolares.
- Contrata la señalización de las vías internas de la comuna.

- Contrata obras de infraestructura necesarias para las actividades deportivas, recreativas y de educación física.
- Contrata la construcción de vías vehiculares y peatonales de la comuna, así como también los andenes peatonales.
- Contrata el mantenimiento de las vías interiores de su comuna.
- Utiliza los mecanismos de Fondo de Pavimentos y de Autogestión para construir las vías interiores de su comuna.

#### *Responsabilidades sobre la Gestión Administrativa y Financiera del CALI*

- Aplica las políticas establecidas por los departamentos administrativos y las direcciones de oficinas para el desarrollo del talento humano y la gestión de los recursos físicos, financieros, jurídicos y de información.
- Presenta planes de mejoramiento en la gestión de los recursos.
- Administra el personal que labora en el CALI.
- Define los perfiles de los cargos y sus requisitos de acuerdo con las políticas establecidas en las dependencias sectoriales y del nivel global.
- Identifica las necesidades de capacitación, desarrollo humano y cultural y concerta con la Gerencia de Desarrollo Integral Territorial la ejecución de programas.
- Participa efectivamente en el proceso de selección de su personal. Toma decisiones sobre contratación del personal a su cargo.
- Evalúa el desempeño del personal.
- Estudia y propone formas innovativas para la financiación de proyectos, obras y servicios.
- Estudia y propone formas innovativas para la generación de mayores ingresos.
- Identifica la demanda de recursos financieros para llevar a cabo el plan de desarrollo de la comuna.
- Elabora, ejecuta y controla el PAC por proyectos.
- Concerta con la Gerencia de Desarrollo Integral Territorial el presupuesto y sus modificaciones.

- Ejecuta autónomamente el presupuesto asignado.
- Facilita a la Contraloría Municipal el control posterior.
- Capta ingresos.
- Paga obligaciones a cargo.
- Elabora registros contables por proyectos y planes de trabajo.
- Registra las propiedades municipales ubicadas en su territorio. Propone alternativas que contribuyan a su óptimo aprovechamiento.
- Realiza el cobro persuasivo de obligaciones vencidas.
- Maneja en forma sistematizada toda la información contable y financiera.

#### SOBRE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA:

Además de las cinco unidades orgánicas cuyas competencias han sido descritas, se contará con:

##### *El Comité Asesor de Desarrollo Integral de la Comuna*

Colabora con el CALI en el cumplimiento de su misión de “Promover el Desarrollo Integral de la comuna” liderando proyectos al servicio del bien común y que movilicen recursos humanos, financieros y logísticos, contribuyendo así al progreso de la comuna y el bienestar de sus habitantes.

Se integra por convocatoria del Director del CALI y a él pueden pertenecer los distintos agentes sociales del sector privado, público y comunitario, así como también el sector productivo, comercial, educativo, ONG's , etc., que con funciones de dirección se expresen en la comuna. Sus reuniones deberán realizarse por lo menos una vez al mes.

##### *El Comité Técnico Operativo*

Está conformado por representantes de cada una de las unidades orgánicas que integran el CALI. Su objetivo es propiciar la participación de los funcionarios del CALI en el mejoramiento de la operación de la entidad, ayudar a resolver problemas y recoger iniciativas que provengan de la comunidad o de los colaboradores del CALI, generándose una cultura y clima organizacionales que permitan mantener una buena imagen de la Administración Municipal de la comuna.

El *Equipo de Educación Comunitaria y Ciudadana* que tendrá las siguientes responsabilidades:

- Brinda asesoría y apoyo pedagógico y metodológico a los proyectos de desarrollo social, físico y de convivencia que contribuyan a la educación ciudadana y comunitaria.
- Fomenta el desarrollo de valores propios de la cultura comunitaria y la promoción de nuevos liderazgos.
- Promueve la aplicación de metodologías de investigación-acción en el desarrollo de proyectos de la comuna.
- Apoya el diseño de programas educativos dirigidos a los diversos usuarios de los servicios del CALI y apoya el diseño y producción de material didáctico correspondiente.

### ***La modificación del Escalafón y la reducción de niveles jerárquicos***

Una vez aprobada la estructura orgánica general (Macro-Estructura) es preciso iniciar la definición de las estructuras a nivel de dependencias (Micro-estructuras) para asignarles sus respectivas plantas de personal y diseñar el escalafón salarial.

Como ha sido evidenciado en los diagnósticos, el actual escalafón presenta deficiencias estructurales e inconsistencias en su aplicación, lo que sirve de fundamento para su rediseño con base en los siguientes criterios fundamentales:

- *Mejorar las asignaciones salariales.* La competitividad de las remuneraciones permitirá contar con profesionales y, en general, con funcionarios más calificados, más productivos y polivalentes; la premisa es que con un grupo menos numeroso de personas bien calificadas se realiza un trabajo cualitativa y cuantitativamente superior.
- *Flexibilizar el escalafón.* La reducción de clases y niveles permite que las diferencias salariales entre unos y otros sean significativas y, por lo tanto, se constituyen en un desafío estimulante para el mejoramiento del desempeño y el desarrollo personal y cultural. Y, complementariamente se deben establecer "Primas de Productividad" que se apliquen como refuerzo positivo al buen desempeño, no como derechos adquiridos para quien nominalmente "desempeña" un cargo.

- *Reducir las jefaturas.* Debe limitarse la tendencia a la proliferación de jefaturas, no sólo para reducir efectivamente los niveles jerárquicos, sino para neutralizar la cultura de "Jefes sin subordinados y sin proyectos" solo como mecanismo de compensación salarial que conlleva otras disfuncionalidades y patologías, v.gr.: oficinas independientes, multiplicación de personal de apoyo, tramitomanía, dilución de responsabilidades, etc.
- *Unificar la nomenclatura.* Se debe eliminar la excesiva dispersión de cargos en cada nivel para darle más agilidad y flexibilidad a la gestión del talento humano.
- *Ampliar los concursos.* Todos los cargos, tanto los de carrera como los de libre nombramiento y contratistas, deben ser provistos mediante concurso, lo mismo para promociones, ascensos, traslados y el otorgamiento de estímulos como comisiones de estudio, primas técnicas, etc.
- *Diseñar paquetes de compensación.* Los desempeños ejemplares, la innovación, la creatividad, el aprendizaje, el mejoramiento y, en general, el desarrollo humano y cultural deben ser estimulados y compensados activa y pro-activamente para jalonar el espíritu de cambio permanente.

## LOS PROCESOS

### *Descentralización*

- Descentralización de las competencias sobre Deportes y Recreación creando un Instituto que además de diseñar la política y desarrollar programas relacionados, deberá administrar: de una parte, los fondos y fuentes de ingresos y de otra parte los campos y escenarios; lo cual indudablemente se facilita hacerlo con mayor efectividad de forma descentralizada.
- Transformación del Instituto Popular de Cultura, I.P.C., adscrito a la Secretaría de Educación actualmente, en un Instituto descentralizado con autonomía para su desarrollo.
- Descentralización de la gestión del medio ambiente modificando el régimen legal y la naturaleza jurídica del DAGMA actual,

transformándolo en un Instituto de carácter descentralizado, que consecuentemente con el espíritu de la Ley 99 esté en capacidad de ejercer como *máxima autoridad ambiental* incluso frente a la Administración Municipal contando en *forma efectiva* con la participación de organizaciones no gubernamentales, académicas y de la comunidad en general, en los procesos decisorios a través de su Junta Directiva o Consejo Ambiental.

#### ***Desconcentración de Procesos Administrativos y Jurídicos***

De ninguna manera se descarta el control central sobre el conjunto de políticas y prioridades estratégicas, pero se requiere que las tareas del centro (nivel global y sectorial), se restrinjan a lo fundamental.

- Desconcentración de competencias y gestión de recursos (Planeación, Control, Gestión Financiera, Gestión del Talento Humano, Gestión Jurídica) consecuentemente del nivel global a nivel sectorial y aún entre las mismas unidades del nivel global.
- Desconcentración de competencias y gestión de recursos mencionados, consecuentemente del nivel global y sectorial a nivel territorial

#### ***Sistematización de procesos***

La desconcentración de responsabilidades y de procesos no podrá darse de manera apropiada sin el desarrollo en el corto plazo de un sistema de información idóneo. La existencia de éste es también condición indispensable para realizar satisfactoriamente todas las etapas del proceso administrativo y para viabilizar las propuestas de desconcentración a lo territorial y rearticulación intersectorial. La información sistematizada, la capacitación del personal en estas temáticas, la dotación de equipos compatibles y los medios de intercomunicación adecuados, son parte integral y un componente fundamental de la Propuesta de la Universidad del Valle; éstos no pueden entenderse, entonces, como un simple agregado tecnológico a las propuestas de nueva estructura, nuevo modelo de gestión y transformación de la actual cultura institucional.

### *Transformación de algunos procesos*

Los procesos más importantes que se propone transformar y que se considera tendrán un efecto significativo sobre el desempeño de la Administración Municipal se describen a continuación.

#### PROCESO DE GESTIÓN DE PERSONAL

- Se propone crear el Sistema de Administración de Personal, SAP, el cual se ocupará de fijar políticas y procedimientos para los procesos de planeación de personal, reclutamiento, aplicación de pruebas de selección, vinculación, entrenamiento, capacitación (en asocio con el centro que se propone crear para este propósito), evaluación del desempeño, salud ocupacional, etc.
- La unidad responsable de la administración del talento humano debe ser una unidad asesora (de *staff*) en la administración de personal para las otras dependencias de la administración central municipal.
- Realizar campañas de sensibilidad y educación a los concejales, directorios políticos, alcalde, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y directores de entidades descentralizadas, a fin de que sus candidatos sí cumplan con los perfiles para los cargos, en el caso de los contratistas, los trabajadores oficiales y los empleados públicos de libre nombramiento y remoción. Generar en aquéllos, compromiso y toma de conciencia acerca de la responsabilidad del servidor público municipal frente a la administración central municipal y al ciudadano común. Igualmente, sensibilizarlos frente a la evaluación del desempeño y la calificación de servicios, de su importancia como herramientas para mejorar el desempeño y el servicio a la comunidad.
- Actualizar los manuales de funciones. Cambiar su enfoque, hacer que los cargos se describan en términos de resultados y no de tareas. Hacer énfasis en el autocontrol y la responsabilidad de cada cargo dentro del proceso.
- Diseñar e implementar oportunamente (inmediatamente se produce el ingreso del funcionario) programas de inducción.

- Reglamentar las comisiones de estudio, para que respondan a necesidades del servicio y sean además un estímulo al buen desempeño.
- La evaluación del desempeño debe tener como propósito fundamental el mejoramiento de la Administración Municipal.
- Se recomienda que haya una unidad en la actual SSA que se encargue de manera exclusiva de todo lo relativo al régimen de pensiones. Debe proveer además, el aporte patronal para el sistema general de pensiones y el aporte del municipio para el Fondo Territorial de Pensiones.
- Ampliar la cobertura y las responsabilidades que le corresponden al bienestar social.

#### PROCESO JURÍDICO

- En todos los niveles debe profundizarse el concepto de *Asesoría Jurídica de carácter preventivo*, a expensas del carácter correctivo. Con este fin la unidad global de asesoría jurídica debe emprender las acciones siguientes:
- Realización de las reuniones del *Comité de Coordinación Jurídica*. Este comité está integrado por los jefes y directores de las dependencias jurídicas de la Administración y sirve como instancia de estudio y concertación de criterios jurídicos.
- Elaboración de formatos, en lo posible pre-impresos, para los contratos y actos administrativos que lo permitan. Es tal la cantidad de tiempo y eficiencia que se puede ganar implementando en debida forma esta recomendación, que se sugiere, en forma inmediata, la dedicación de un funcionario o la contratación de asesoría externa para este efecto.
- Publicación periódica de manuales para informar a los funcionarios y al ciudadano sobre requisitos y procedimientos de los diferentes trámites que tienen que ver con el área jurídica.
- Realización de manera coordinada con la unidad encargada de la capacitación y el desarrollo humano y cultural, de talleres y conferencias a los funcionarios de otras dependencias sobre temas jurídicos de interés.

- Con el fin de lograr una reducción considerable en el tiempo de realización y revisión de contratos que debe suscribir el Alcalde, se propone que abogados de la unidad jurídica global realicen ellos mismos (o participen en la realización, en aquellos casos en que las otras dependencias tengan sus propias unidades jurídicas) los contratos, previo el envío de la documentación e información correspondiente por parte de la dependencia interesada (esto en razón a que la experiencia indica que la revisión de un documento elaborado por otro requiere mayor tiempo y esfuerzo). En relación con los proyectos de decretos, resoluciones y acuerdos se debe fomentar una cultura de trabajo en equipos interdisciplinarios que le permita a los abogados de la unidad jurídica global y de las dependencias sectoriales y territoriales, enterarse desde el comienzo de los aspectos técnicos del tema y, además, formular dentro del mismo proceso de formación del acto sus observaciones y recomendaciones.
- Con el fin de lograr una mejor gestión del proceso jurídico se recomienda también el establecimiento de un sistema de evaluación de gestión y resultados de los miembros de los equipos jurídicos y el fortalecimiento de la sistematización. Respecto a lo primero, se considera que, a pesar de la dificultad, el trabajo del abogado es perfectamente medible y evaluable. El cumplimiento de términos para la gestión es connatural a la profesión de abogado. Todas las actividades deben tener un tiempo promedio claramente definido que permita evaluar gestión y resultados.
- Las devoluciones de proyectos por errores, por descuidos o por desactualización o desconocimiento de normas, lógicamente exceptuando las diferencias conceptuales bien sustentadas, deben ser reportadas en un sistema de información para que puedan ser tenidas en cuenta al momento de las calificaciones de servicios.
- Con respecto a la sistematización, el estudio contratado por la Universidad del Valle en el desarrollo de la consultoría puso de manifiesto que algunas de las dependencias jurídicas de la Administración Municipal no cuentan con equipos ni software suficiente para cumplir sus labores. En asesoría jurídica la

sistematización es fundamental.

- En la División Jurídica de la Alcaldía debe efectuarse un estudio técnico que permita determinar qué equipos de los actuales deben ser cambiados para poder utilizar el software de control de documentos y procesos que ya está instalado. El software mismo deberá ser mejorado con posibilidades como la del control de gestión y resultados.
- Es necesario y urgente que se defina claramente lo relacionado con el archivo de contratos y actos administrativos. Igualmente, debe pensarse en la posibilidad de adquirir en la posibilidad de adquirir equipos que permitan el archivo en discos ópticos y el manejo de imágenes.
- Abogados y secretarías de las dependencias jurídicas deben recibir capacitación en el manejo del computador.
- Dos factores adicionales se recomiendan, finalmente, con el fin de mejorar la eficacia y efectividad de los procesos jurídicos: (a) la dotación a la unidad jurídica global de una biblioteca adecuadamente surtida y sistematizada que pueda ser utilizada por todos los abogados de la Administración Municipal. Establecida la biblioteca, debe asignársele a alguno de los funcionarios de la unidad jurídica global las funciones de relator; este funcionario se encargará del manejo de la biblioteca y de enviar información jurídica actualizada a todos las unidades jurídicas de la Administración Municipal; (b) la asignación de un presupuesto propio a la unidad global de asesoría jurídica, y la autonomía para ejecutarlo.

#### PROCESOS DE REGULACIÓN Y CONTROL

- Como un ejemplo representativo de los procesos de regulación se propone que se otorgue una Licencia Unica que cubra la de Funcionamiento, Construcción y Ambiental, bajo la responsabilidad técnica de la Secretaría de Ordenamiento Físico. La mayor parte de las licencias se podrán otorgar en los CALI. El ciudadano solamente acude a una dependencia que tendrá la responsabilidad de hacer las consultas internamente y en forma

simultánea en las dependencias que corresponda. Se fijarán períodos de tiempo máximos para que las dependencias respondan a los conceptos y consultas de la unidad que tendrá a su cargo esta responsabilidad.

Como un ejemplo representativo de los procesos de control se propone tener alrededor de 80 Guardas Municipales (4 por comuna) adscritos a los CALI, que controlen lo siguiente: usos del suelo, ornato, medio ambiente, basura, saneamiento, obras civiles, ruido causado por fuentes móviles, escombros y materiales de construcción en el transporte, pesos y medidas.

Esto supone, de una parte, reducir el total de la planta de guardas existentes en el Departamento Administrativo de Control Físico (32), Secretaría de Salud (100), Secretaría de Gobierno (17), EMSIRVA (20), y no crear los cargos previstos en la estructura del DAGMA. O, de otra parte, modificar sustancialmente el perfil actual de los guardas, elevándolo a otra categoría y exigiendo nuevos requerimientos y condiciones en la vinculación, de tal manera que se propicie la efectividad de su labor y se reduzca el riesgo de la corrupción.

### **LA CULTURA INSTITUCIONAL**

El cambio de la cultura institucional es quizás el principal condicionante para un mejor desempeño de la Administración Municipal. Se requiere pasar de una cultura predominantemente burocrática, en la que la norma rige tiránicamente el quehacer del empleado público, en la que se desconoce al ciudadano como objetivo y razón de ser de la administración; que es insensible al despilfarro y al concepto de eficiencia en la prestación de servicios, en la que la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño son objetos extraños al discurrir organizacional, a una cultura en que el ciudadano y sus necesidades son situados en primer plano y constituyen la guía permanente de las acciones del servidor público, en la que hay conciencia y preocupación por la necesidad de prestar los servicios a la comunidad con la mejor calidad y los menores costos consistentes con ésta, en la que el servidor público, sin ignorar la norma,

no deja que ésta se constituya en traba o en excusa para prestar un servicio deficiente, en la que cada empleado o trabajador público goce de la autonomía necesaria para realizar creativamente sus responsabilidades, pero que también sea consciente de su obligación de rendir cuentas y explicar su desempeño, en la que los valores de honradez, respeto y valoración de las opiniones y derechos de los demás sean aceptados como paradigma indisputable en los que se cimiente el discurrir de la institución.

Dada la complejidad de la tarea de transformar la cultura organizacional, ya que ésta no se da por decreto, y el hecho de que el cambio en la cultura es quizás el principal determinante de que la Reforma produzca los mayores niveles deseados de eficiencia, eficacia y equidad, la Universidad del Valle recomienda que se establezca una entidad independiente responsable de esta labor. Se propone que dicha unidad sea el Centro para la Capacitación, el Desarrollo Humano y Cultural y la Investigación Aplicada en Desarrollo Institucional Municipal del Municipio de Santiago de Cali -CEDIMCALI- cuya Misión es: “contribuir al mejoramiento continuo y permanente en la eficacia, la eficiencia y la equidad de la Administración Municipal, mediante el estímulo a la *Capacitación y al Desarrollo Humano y Cultural* de los servidores públicos, y a la *realización de investigaciones aplicadas* en el campo de la gerencia municipal”.

#### DESARROLLO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN

El nuevo modelo privilegia la *participación* como estrategia general para aumentar la eficiencia, la eficacia y la equidad de la Administración Municipal. Esto implica una orientación más decidida hacia *el usuario*, a crearle las condiciones para que pueda expresar sus necesidades y participar de manera más efectiva en las decisiones y en la asignación de recursos. La participación implica también la abundancia de comités en que los principales actores del desarrollo municipal (Gremios, Juntas Administradoras Locales, ONGs, Sector Académico, etc.) interactúan y toman decisiones concertadas con la Administración Municipal.

El nuevo modelo favorece también la *desconcentración* como instrumento fundamental para responder de manera expedita y apropiada a las diversas condiciones que existen en las diversas comunas que

integran la ciudad, como mecanismo para evitar el exceso de responsabilidades en cabeza del Alcalde (liberándole tiempo para dirigir el colectivo social), como mecanismo para estimular la motivación de los diferentes servidores públicos y estimular su compromiso con las decisiones que se tomen. Finalmente, la desconcentración reconoce que la calidad de las decisiones (su eficacia) generalmente se incrementa cuando éstas se toman en las instancias más cercanas a quienes se afectan por estas decisiones y por quienes tienen la mejor información relacionada con éstas.

Para que la mayor confianza en el servidor público se traduzca efectivamente en una mayor eficacia, equidad y eficiencia de la administración pública, debe ir acompañada de un esfuerzo ingente de socialización de esta nueva actitud y cultura entre todos los empleados de la Administración Municipal y debe, indivisiblemente, ir acompañada de mecanismos efectivos de *rendición de cuentas* (no sólo a los superiores jerárquicos o a las instancias tradicionales del control fiscal, sino también a la comunidad - JALs, etc.) y de mecanismos que garanticen la *transparencia* de las decisiones y la medición y revelación pública de sus resultados e impactos. En esto se debe avanzar con celeridad (desarrollando indicadores de gestión, fortaleciendo los sistemas de información y de control interno, etc.) para evitar que el modelo se desprestigie y proporcione argumentos a quienes insisten en métodos más tradicionales de gestión, que históricamente han probado su ineficacia.

El nuevo modelo de gestión se fundamenta también en el tradicional *proceso administrativo* (planeación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación) y lo profundiza incorporando los desarrollos recientes que se han hecho en este campo, no sólo a nivel teórico académico, sino a nivel de constitución y leyes de Colombia. La profundización del proceso administrativo adaptado a las necesidades actuales de la administración pública en Colombia se traduce en una mayor *desconcentración de la función de planeación* a varios niveles de la Administración Municipal y la apertura de espacios para que sectores que tradicionalmente no han tenido oportunidad de participar en la asignación de recursos y toma de decisiones, lo puedan hacer (se propone el fortalecimiento de la *planeación participativa*). También implica una

mayor participación de la comunidad en las fases de dirección (participando en varios consejos o comités de dirección), ejecución (varias labores que son hechas actualmente por empleados de la administración se propone que sean subcontratadas con la comunidad) y en el control a través de mecanismos varios de *veeduría ciudadana*.

Condición necesaria para que el nuevo modelo de gestión propuesto sea exitoso en la práctica es el desarrollo en el corto plazo de un adecuado sistema de información. Este es necesario, no solo, para realizar adecuadamente todas las etapas del proceso administrativo, sino también para viabilizar las propuestas de desconcentración a lo territorial y rearticulación intersectorial. La información sistematizada, la capacitación del personal en estas temáticas, la dotación de equipos compatibles y los medios de intercomunicación adecuados, no pueden entenderse como un simple agregado tecnológico a la propuesta de la nueva estructura y modelo de gestión, sino que hacen parte integral y fundamental de las mismas, porque:

- Proporcionan mejores elementos de juicio para la toma de decisiones.
- Reducen las distancias entre el ciudadano y los centros de decisión, consulta y trámite.
- Agilizan la respuesta de la Administración Municipal al ciudadano.
- Permiten articular interactivamente a los actores del desarrollo y el bienestar.
- Facilitan los procesos de planificación y de control.
- Aumentan los perfiles de desempeño de la administración.
- Reducen posibilidades de fuentes de corrupción y negligencia.

### **PRERREQUISITOS DEL CAMBIO**

Del análisis realizado sobre los informes presentados en las mesas de trabajo y demás fuentes de información y de la lectura cuidadosa de las estrategias y el modelo propuesto para la estructura global de la Administración Municipal, surgen los siguientes imperativos de la Reforma que se constituyen prácticamente en prerrequisitos de la misma.

### *1. Tener interés por ganar legitimidad en la gestión de la administración*

Se hace necesario "rejerarquizar los valores legitimadores de la gestión pública y superar los viejos paradigmas establecidos por los modelos burocráticos prevalentes".<sup>3</sup> Superar el paradigma del progreso de la administración pública centrado en el derecho administrativo, que propicia una legitimidad de la acción administrativa en el terreno legal. Deben imponerse otros valores asociados a la administración para el desarrollo:

- La eficiencia, la eficacia y la efectividad como valores reales, no como "adornos retóricos o parientes pobres del valor legal"
- La gerencia y gestión pública bajo modelos que contemplen su especificidad
- La equidad social y la participación como portadores de una nueva legitimidad correspondiente a la conciencia social de nuestro tiempo.

### *2. Considerar la modernización de la administración como un desafío*

- La reforma se fundamenta en conceptos modernos de organización y gestión, en los preceptos de la nueva Constitución colombiana, y no podría ser comprendida, implantada y desarrollada con los viejos paradigmas de corte burocrático, centralista y dicotómico, de la política y la administración.
- La experiencia ha demostrado que los políticos, especialmente aquellos con autoridad ejecutiva, deben ser gerentes y la dimensión política de la toma de decisiones permea tanto la administración como la política.
- Implica introducir y desarrollar la concepción de Gerencia Pública, enfocada de acuerdo con su propia naturaleza a la gestión de bienes colectivos e intereses generales, a diferencia del enfoque de la gerencia de empresas privadas que defienden intereses particulares.

<sup>3</sup> Joan Prats i Catalá, (1992), "La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80", CLAD, Revista *Modernización de la Administración Pública*, Caracas, Vol 9, No. 2, pág. 61.

### *3. Asumir el compromiso y las implicaciones de la desconcentración*

El referente organizativo fundamental es el territorio (comunas), puesto que se asume que el servicio es mejor, eficaz y eficiente, cuando la acción y la decisión están más cerca del usuario. En tal contexto, el nivel central de la administración tendrá como responsabilidad esencial dar el soporte técnico y administrativo a las unidades territoriales.

El modelo organizacional y de gestión propone la desconcentración de responsabilidades, procesos, decisiones, recursos, presupuesto y operaciones, no solamente a los centros administrativos territoriales, sino también al interior de las dependencias sectoriales y demás unidades orgánicas de la administración municipal central. Esto conlleva un cambio sustancial de actitudes, valores y prácticas administrativas muy arraigadas en el funcionamiento actual.

### *4. Respetar la coherencia de los principios fundamentales del modelo propuesto*

El modelo propuesto conlleva una concepción sistémica que soporta su coherencia y su validez interna. Por lo tanto, si se asumen parcialmente algunos de sus principios y componentes y se niegan otros, se pierde la coherencia y se invalida el modelo, corriendo el riesgo de producir confusión y mayor ineficiencia.

Algunos ejemplos nos ilustran lo expresado:

- Si se traslada personal de las actuales dependencias a los CALI, pero no se les da la debida autonomía para operar y continúan adscritos a las dependencias centrales
- O peor, si se conserva la estructura y planta de personal de las dependencias actuales y se crean cargos nuevos en los CALI.
- Si no se desconcentra el proceso de planeación, no podría responderse por el desarrollo físico, social y territorial en el nivel sectorial
- Si no se les reconoce el poder y la responsabilidad que requieren los Consejos y Comités establecidos, difícilmente se viabilizará la participación.

### 5. El desafío de reducir los riesgos de la corrupción

La desconcentración de las decisiones y recursos a los centros administrativos territoriales, favorece la participación de los ciudadanos y la comunidad en la toma de decisiones y el control del uso y productividad de los recursos

- El que al ciudadano se le ofrezca información clara sobre los requerimientos para efectuar un trámite y pueda conocer en qué estado y lugar se encuentra su solicitud, queja o reclamo, teniendo sistematizada la información correspondiente a los procesos operativos, genera una mayor transparencia y en consecuencia, reduce el riesgo de la corrupción.
- De la misma manera, el que haya supresión de procedimientos inútiles, simplificación y agilidad de los que se justifican.
- Igualmente, el que haya perfiles adecuados en los funcionarios que realizan el control, contribuye al mismo propósito.
- El que se establezca un sistema de revelación pública de las decisiones y su impacto, induce transparencia y facilita el fortalecimiento del control a través de la veeduría ciudadana.

### 6. Cambiar los criterios para la evaluación del desempeño

La legitimidad del gobierno se pone a prueba en su voluntad e interés de rendir cuentas a los ciudadanos. La desconcentración propuesta supone ceder espacios de decisión que tradicionalmente han estado bajo la competencia de unas unidades orgánicas o de algunos cargos de dirección, lo cual, a su vez, supone compartir responsabilidades y rendir cuentas en todos los niveles y cargos. Cumplir con este principio implica:

En primer lugar, que todos los funcionarios y equipos sepan por qué responden, es decir, cuáles son los *resultados* que se deberían obtener con su trabajo, acorde con las metas establecidas en los programas, proyectos o planes de trabajo.

Y en segundo lugar, implantar sistemas y procedimientos que garanticen la obligatoriedad de evaluar el desempeño con base en los criterios mencionados y que exija la toma de decisiones con los correctivos correspondientes.

### *7. La búsqueda de la Eficiencia*

- Implantar sistemas de auditoría de la eficiencia y la eficacia.
- Establecer sistemas de información para la gestión, válidos para la gestión operacional y la estratégica, capaces de controlarla y facilitar la información necesaria para revisar las estrategias y políticas establecidas, procurando una retroalimentación que se constituya en aprendizaje institucional.
- Establecer sistemas novedosos de remuneración (por desempeño).
- Contratar con terceros aquellas tareas o servicios que no siendo parte de la razón de ser de la administración municipal, tengan ventajas competitivas para realizarlas.
- Ceder espacios de decisión a niveles e instancias desconcentrados.

### *8. Liderar el proceso de cambio*

Se hace necesario que se comprenda que el cambio no se da por decreto, que si bien es cierto debe haber resultados en el corto plazo que generen credibilidad y confianza en la reforma, no se debe limitar su alcance a resultados cortoplacistas que tiendan a “hacer de modo más eficiente lo incorrecto”. Es importante en este contexto, que se realice una planeación del cambio y que se asuma el liderazgo del proceso por parte del Alcalde y su cuerpo directivo.

### *9. Invertir para ahorrar*

Los cambios necesarios no son ni fáciles ni baratos. Se requiere destinación efectiva de recursos para gerenciar el proceso de cambio, transformar la cultura, profundizar el sistema de control existente, diseñar nuevos sistemas de información que den el apoyo que demanda la nueva estructura y la adopción del nuevo modelo de gestión, y finalmente hacer las inversiones requeridas para que los CALI asuman las nuevas competencias propuestas.

### *10. Ser consistentes en el replanteamiento detallado de las dependencias*

La propuesta presente plantea una estructura macro de la administración y supone el redimensionamiento de las dependencias actuales basado

en las competencias que deben llevarse a cabo en los diferentes niveles de gestión y en la fusión y supresión de algunas unidades y actividades. El replanteamiento de la estructura y planta de personal en detalle de cada una de las unidades que comprenden la estructura global debe ser consecuente so pena de no lograr la optimización y modernización propuesta en los objetivos.