

AGENDA PROSPECTIVA DEL VALLE DEL CAUCA “VISIÓN VALLE 2032”



Gobernación
Valle del Cauca
Colombia



Desarrollo
Institucional y
Gobernabilidad

**PLANEACIÓN
DEPARTAMENTAL**

INSTITUTO DE PROSPECTIVA
innovación y gestión del conocimiento
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Visión Valle 2032:

Documento de Posicionamiento Eje de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad

Agenda Prospectiva del Valle del Cauca 2013-2032

Gobernación del Valle del Cauca – Universidad del Valle

Mayo 2014

Autores:

Edgar Varela Barrios

Diego Escobar Álvarez

María del Pilar López Rodríguez

Ángela María Martínez Sander

Carlos Federico Vallejo Mondragón

Wilson Delgado Moreno

Contenido

Primera parte: PRESENTACIÓN, OBJETIVOS Y REFERENTES CONCEPTUALES.....	12
1.1 Presentación y justificación	13
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo General.....	14
1.2.2 Objetivos Específicos.....	14
1.3 Referentes conceptuales: desarrollo institucional y gobernabilidad para el cambio estructural y la gobernanza en el Valle del Cauca al año 2032	15
1.3.1 Roles de los gobiernos locales en los contextos de la gobernabilidad burocrática y la gobernanza global.....	16
1.3.2 El rol de los gobiernos locales bajo el modelo burocrático	17
1.3.3 Los nuevos roles de los gobiernos locales en el contexto de la gobernanza global	18
Segunda parte: PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA Y REVISIÓN DE LAS TENDENCIAS	21
2.1 Planteamiento de la problemática del eje desarrollo institucional y gobernabilidad en el departamento del Valle del Cauca.....	22
2.2 Tendencias pesadas, emergentes y consecuencias de la debilidad institucional, el deterioro de la gobernabilidad y la crisis del modelo de departamentos de 1991 en el Valle del Cauca	30
2.2.1 Tendencia Pesada # 1: Conflicto armado, narcotráfico, violencia social y criminalidad en el Departamento	30
2.2.1.1 La llegada de las guerrillas, expansión del narcotráfico y urbanización del conflicto armado en el Departamento, 1964 – 1999.....	31
2.2.1.2 Reconfiguración de los actores armados ilegales y consolidación de su expansión urbana en el Departamento, 1999 – 2009	35
2.2.1.3 Bacrim, exacerbación de la violencia social y la criminalidad en el Departamento, 2006 – 2013.....	41

2.2.2	Tendencia Pesada # 2: La cooptación del Estado, fragmentación del bipartidismo, clientelismo y corrupción político – administrativa en las corporaciones y entidades públicas departamentales	51
2.2.2.1	Bipartidismo y cooptación por sectores de las elites políticas y empresariales del Departamento, 1940 – 1990	51
2.2.2.2	Fragmentación de los partidos políticos, emergencia de nuevas fuerzas políticas y cooptación por parte de actores ilegales y criminales, 1991 – 2013	54
2.2.2.3	Deterioro del capital social, la cultura política, y la confianza en los partidos políticos y las instituciones públicas	62
2.2.3	Tendencia Pesada # 3: Crisis de la administración de justicia, “juvenilización” del delito y estímulo a las formas de violencia cotidiana	71
2.2.3.1	Reformas procedimentales y sus efectos sobre la eficacia de la administración de justicia entre 1940 y 1993.....	71
2.2.3.2	La implementación del SPA como alternativa de ajuste estructural de la justicia colombiana.....	74
2.2.3.3	Deterioro de la confianza y legitimidad del sistema de administración de justicia e incentivo al uso de formas de violencia cotidiana	82
2.2.4	Tendencia Pesada # 4: Las crisis fiscales del Departamento, sus municipios y entidades descentralizadas, el agotamiento del modelo de Departamentos, establecido en la Constitución Política de 1991, y sus efectos sobre la administración pública y la capacidad institucional.....	87
2.2.4.1	Fuentes de desequilibrios fiscales en Colombia y el Departamento del Valle del Cauca, 1950 – 1989	87
2.2.4.2	Caracterización del modelo de Departamentos que crea la Constitución Política de 1991 y su disfuncionalidad en el marco de la gobernanza vigente.....	92
2.2.4.3	La cuestión fiscal en los Departamentos posterior a la Constitución de 1991....	95
2.2.4.4	Crisis fiscal del Departamento del Valle del Cauca, sus municipios y algunas entidades descentralizadas.....	102
2.2.4.4.1	Baja generación de recursos propios	103
2.2.4.4.2	Alta dependencia de las transferencias y regalías de la nación.....	111

2.2.4.4.3 Crisis del Sector Real Estatal.....	117
2.2.4.4.4 Programas y políticas de ajuste fiscal del Departamento	136
2.2.4.5 En la administración departamental del Valle del Cauca no se ha logrado consolidar un modelo de gestión pública moderno y eficiente	147
2.2.4.6 NPM, crisis fiscales y desmantelamiento de las burocracias públicas, tercerización de funciones y subcontratación laboral.....	154
2.2.4.7 Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para responder a demandas ciudadanas y corporativas de bienes y servicios públicos.....	164
2.2.4.7.1 Índice Integral de Desempeño.....	164
2.2.4.7.2 Componentes del Índice Integral de Desempeño.....	166
2.2.4.7.3 Consideraciones sobre los indicadores de capacidad y eficiencia institucional en el Departamento	175
2.2.5 Tendencia Pesada # 5: Deficiencias en la planificación del territorio urbano y rural, y deterioro de la gobernabilidad de la administración pública departamental y municipales sobre el hábitat, el territorio y el ambiente	177
2.2.5.1 Cooptación del Estado, deterioro institucional y flexibilización de las políticas públicas de hábitat y ambiente.....	177
2.2.5.1.1 Captura política y empresarial que incidió en la planificación del territorio ...	177
2.2.5.1.2 La Constitución Política de 1991 y profundización de las deficiencias en la planificación del territorio	180
2.2.6 Consideraciones finales de la segunda parte	184
Tercera parte: HECHOS PORTADORES DE FUTURO.....	187
3.1 Negociaciones de paz y post-conflicto	188
3.2 Conversión de Buenaventura en Distrito Especial.....	189
3.3 Alianza Pacífico y nuevos tratados de libre comercio	191
3.4 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Sistema General de Regalías y Contratos Plan	192

Lista de gráficos

Gráfico 1. Árbol del problema Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, Valle del Cauca 2013.....	29
Gráfico 2. Coca y una bitácora del narcotráfico, 1972 – 2009.....	33
Gráfico 3. Coca y respuesta institucional al narcotráfico, 1972 – 2009	34
Gráfico 4. Evolución del conflicto en el Valle del Cauca, 1985 – 2002.....	36
Gráfico 5. Comparativo víctimas de secuestros y masacres en el Valle del Cauca y otros Departamentos (2003 – 2010).....	38
Gráfico 6. Comparativo tasa de homicidios Colombia, Valle del Cauca, Bogotá D.C. y principales Departamentos (2000 – 2011).....	42
Gráfico 7. Evolución tasa de homicidios por subregiones y total Valle del Cauca por cada 100.000 habitantes, 1990 – 2012	44
Gráfico 8. Evolución participación porcentual homicidios por subregiones en el total Valle del Cauca, 1990 – 2012.....	45
Gráfico 9. Evolución del número de integrantes y grupos de Bacrim, 2006 – 2012.....	47
Gráfico 10. No. municipios principales Departamentos con registro de denuncias por delitos electorales 2002 – 2007	59
Gráfico 11. Preferencias por partido en Colombia, 2005/1997	64
Gráfico 12. Partidos por los que nunca votaría, 2005/1997	65
Gráfico 13. Diferencias de confianza en el gobierno 2005 – 1997, según niveles.....	66
Gráfico 14. Distribución porcentual de las personas de 18 años y más, según su nivel de confianza en instituciones y/o actores sociales (cabeceras municipales).....	67
Gráfico 15. Percepción de la corrupción en Colombia, 2004 – 2012 (%).....	68
Gráfico 16. Porcentaje de personas de 18 años y más que nunca votan según razones de no voto (cabeceras municipales).....	69
Gráfico 17. Evolución tasa de sumarios iniciados por cada 100.000 habitantes, Colombia 1940 – 1992.....	73

Gráfico 18. Noticias criminales acumuladas 2005 – 2009	77
Gráfico 19. Gasto de los Sectores Justicia, Defensa y Seguridad, y otros, 1995 – 2007	79
Gráfico 20. Gasto en funcionamiento e inversión del Sector Justicia, 1995 - 2007	80
Gráfico 21. Valle del Cauca. Ingresos tributarios, 1959 – 1989. Valores a precios constantes de 2005.....	89
Gráfico 22. Valle del Cauca. Tasa de crecimiento de los principales ingresos tributarios. 1959 – 1989. Valores porcentuales.....	90
Gráfico 23. Valle del Cauca. Gastos de funcionamiento e inversión. 1961-1989. Valores en millones de pesos constantes de 2005.....	91
Gráfico 24. Valle del Cauca. Servicio de la Deuda. Tasa de crecimiento y participación con respecto al gasto total, 1961 – 1989. Valores porcentuales.....	92
Gráfico 25. Valle del Cauca. Participación ingresos corrientes y de capital con respecto al total. 1990-2012. Valores porcentuales.....	104
Gráfico 26. Valle del Cauca. Ingresos Corrientes. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008.....	106
Gráfico 27. Valle del Cauca. Ingresos tributarios por tipo de impuesto. 2012. Valores porcentuales.	107
Gráfico 28. Valle del Cauca. Ingresos tributarios. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008.	108
Gráfico 29. Colombia. Principales departamentos. Transferencias de la Nación. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 2000 y 2010.....	112
Gráfico 30. Colombia. Principales departamentos. Regalías directas. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 2000 y 2010.	113
Gráfico 31. Valle del Cauca. Transferencias. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008.	114
Gráfico 32. Valle del Cauca. Tasa de crecimiento promedio anual real de las transferencias de la Nación hacia los municipios. 2000-2012. Valores porcentuales.....	116
Gráfico 33. Colombia. Principales regiones. Número de Empresas Sociales del Estado - Sector salud. 2008 y 2012.	118

Gráfico 34. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de Empresas Sociales del Estado – sector salud, según nivel de endeudamiento. 2012.....	121
Gráfico 35. Colombia. Principales regiones. Número de Empresas de Servicios Públicos. 2008 y 2012.....	122
Gráfico 36. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de Empresas de Servicios Públicos, según nivel de endeudamiento. 2012.....	125
Gráfico 37. EMCALI. Ahorro operacional. 1985 – 2001. Miles de millones de pesos de 2002.	126
Gráfico 38. EMCALI. Inversión y crédito. 1985 – 2001. Miles de millones de pesos de 2002.	127
Gráfico 39. Colombia. Principales regiones. Número de empresas industriales y comerciales – Sector Público. 2008 y 2012.....	130
Gráfico 40. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de empresas comerciales e industriales, según nivel de endeudamiento. 2012.....	132
Gráfico 41. Colombia. Principales regiones. Número de entes autónomos y descentralizados. 2008 y 2012.....	133
Gráfico 42. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de entes autónomos y descentralizados, según nivel de endeudamiento. 2012.....	135
Gráfico 43. Valle del Cauca. Consolidado de la deuda pública financiera. 1990-2011. Valores en pesos corrientes	137
Gráfico 44. Santiago de Cali. Saldo de la deuda interna. 1995-2011. Valores en pesos corrientes	137
Gráfico 45. Valle del Cauca. Ahorro operacional e intereses de deuda. 1993-2012. Valores a pesos corrientes	138
Gráfico 46. Valle del Cauca. Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes. 1990-2011. Valores porcentuales	139
Gráfico 47. Valle del Cauca. ICLD y Gastos de funcionamiento según Ley 617 de 2000. Valores en millones de pesos corrientes	142
Gráfico 48. Comparativo Índice de Desempeño Integral 2008 - 2011, Bogotá D.C. y principales departamentos.....	165
Gráfico 49. Posición a nivel nacional 2005 - 2012, Índice Integral de Desempeño, Valle del Cauca, principales ciudades por subregión.....	166

Lista de tablas

Tabla 1. Participación de Bacrim en el Valle del Cauca 2011	49
Tabla 2. Fuerzas políticas del Valle del Cauca, décadas de los 80 y 90.....	53
Tabla 3. Fuerzas políticas del Valle del Cauca, 2000 – 2011.....	55
Tabla 4. Número total de avales entregados por los partidos y éxito electoral de candidatos alineados con agentes criminales, Colombia elecciones 2011.....	61
Tabla 5. Impunidad en casos de homicidio, Colombia, promedio anual Enero 2005 - Mayo 2008.....	74
Tabla 6. Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer al sujeto activo, según delito 2009.....	76
Tabla 7. Personas condenadas por delitos de criminalidad grave y organizada, 2005 – 2009.	81
Tabla 8. Colombia y Valle del Cauca. División político administrativa. 1992 y 2012.....	95
Tabla 9. Colombia. Municipios creados. Principales variables de ingresos y gastos. Valores a pesos corrientes. 2012.....	96
Tabla 10. Valle del Cauca. Ranking Departamental de Eficacia. 2011.	99
Tabla 11. Valle del Cauca. Número de municipios según nivel de cumplimiento por regiones	100
Tabla 12. Colombia. Principales departamentos. Ingresos totales. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.	103
Tabla 13. Colombia. Principales departamentos. Ingresos tributarios y participación de los ingresos tributarios con respecto a los ingresos totales. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.	105
Tabla 14. Valle del Cauca. Subregiones. Ingresos tributarios. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.	109
Tabla 15. Valle del Cauca. Municipios. Tasa de crecimiento promedio anual real de los ingresos tributarios. 2010/2000, 2000/1990. Valores porcentuales.....	110
Tabla 16. Valle del Cauca. Participación de las transferencias con respecto a los ingresos totales según municipio. 1990 y 2012. Valores porcentuales.....	115

Tabla 17. Valle del Cauca. Nivel y crecimiento promedio de las transferencias y regalías por subregión. Valores en pesos constantes de 2008. Años 2000 y 2010.....	117
Tabla 18. Subregiones del Valle del Cauca. E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	119
Tabla 19. Subregiones del Valle del Cauca. Costos y Gastos de las E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas (Valores porcentuales). 2012.....	119
Tabla 20. Subregiones del Valle del Cauca. Utilidades de las E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.....	120
Tabla 21. Principales regiones. Transferencias a los Departamentos y Fondos Localizados de Salud por concepto de loterías y juegos localizados. Valores en pesos. 2008-2011.....	121
Tabla 22. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	123
Tabla 23. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	123
Tabla 24. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.....	124
Tabla 25. EMCALI. Condiciones de la Deuda. 2003. Valores en pesos corrientes.....	128
Tabla 26. EMCALI. Tramos de la deuda de acreedores. 2012. Valores en pesos corrientes....	129
Tabla 27. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	131
Tabla 28. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	131

Tabla 29. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.....	132
Tabla 30. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	133
Tabla 31. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012.....	134
Tabla 32. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.....	135
Tabla 33. Valle del Cauca. Escenario financiero según el acuerdo de reestructuración de pagos. 2012-2013. Valores en millones de pesos corrientes.....	140
Tabla 34. Categorías de los departamentos.....	141
Tabla 35. Categorías de los distritos y municipios.....	141
Tabla 36. Valle del Cauca. Variables de categorización departamental. 2008 – 2013	142
Tabla 37. Valle del Cauca. Categorías de los distritos y municipios, 2009 y 2013.....	143
Tabla 38. Valle del Cauca. Vigencias futuras. 2008 – 2009.....	145
Tabla 39. Número de empleados de planta de la Gobernación del Valle del Cauca y valor de la nómina mensual y anual, 2000 – 2013	156
Tabla 40. Número de habitantes y viviendas en alto riesgo (o en riesgo no mitigable), por municipios en el Valle del Cauca 2012.....	182

Primera parte: PRESENTACIÓN, OBJETIVOS Y REFERENTES CONCEPTUALES

1.1 Presentación y justificación

Este documento contribuye, desde el Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, a la construcción de la “Visión Valle del Cauca 2032”. El Desarrollo Institucional y la Gobernabilidad son los componentes articuladores de diferentes actores y políticas públicas sectoriales y territoriales que se diseñan e implementan en procura del desarrollo económico y humano. Por ende, su análisis reviste una importancia estratégica para la construcción de la agenda prospectiva del Valle del Cauca al año 2032, dado que durante las últimas dos décadas el desarrollo institucional y la gobernabilidad en el Departamento, se han visto afectados por causas estructurales relacionadas con el conflicto armado, el narcotráfico, el clientelismo, la corrupción político-administrativa y la crisis de la administración de justicia que, aunque son problemáticas de orden nacional e internacional, han tenido una mayor repercusión en nuestro contexto a nivel económico, político, social, ambiental y territorial.

Igualmente, este problema se relaciona con la crisis del modelo de Departamentos que insta la Constitución Política de 1991, que le asigna funciones de coordinación e intermediación, sin un debido proceso de fortalecimiento de su capacidad institucional y la asignación de nuevos recursos para la gestión del desarrollo regional; al igual que la implementación de los programas de ajuste estructural y su modelo de gestión (Nueva Gerencia Pública) que implicaron crisis fiscales de las entidades territoriales y sucesivas reformas administrativas drásticas que han desmantelado las burocracias públicas gubernamentales en la región, afectando negativamente su capacidad técnica, de planificación y de respuesta a las demandas ciudadanas y corporativas en el territorio.

Es importante reconocer que la solución a estas problemáticas estructurales desbordan en gran medida la capacidad de acción y toma de decisiones del Departamento (constituyen zonas de no gobernabilidad), pero afectan negativamente su desarrollo institucional y gobernabilidad. Resolver estas causas estructurales requiere transformaciones institucionales profundas relacionadas con la descentralización política, administrativa y fiscal desde la Nación hacia los territorios, al igual que de la configuración y el fortalecimiento de redes de política, tanto al interior del Departamento y sus municipios, como con el gobierno central, sus agencias operadoras, el sector privado y público no gubernamental. No obstante, los problemas relacionados con las finanzas públicas, el modelo de organización y gestión de la administración del Departamento, y la promoción del desarrollo regional, el ordenamiento territorial y la gestión del mismo, son áreas de plena competencia del Departamento (zonas de gobernabilidad), en las cuales se pueden tomar decisiones estratégicas e implementar acciones de mediano y largo plazo para revertir sus efectos negativos sobre el desarrollo institucional y la gobernabilidad del territorio. Lo anterior también depende del desempeño de la dirigencia política regional y de la administración departamental para co-liderar y coordinar procesos que redunden en la generación de confianza, fortalezcan la capacidad de

convocatoria y aporten a la construcción de consensos entre actores en el departamento y su zona de influencia (macro-regiones Pacífico y Oriente).

Las alternativas de solución frente a esta problemática se abordarán desde la noción del cambio estructural articulada a la formulación de lineamientos para el diseño de políticas públicas territoriales con enfoque de gobernanza, que conduzcan al mejoramiento de la competitividad del Departamento y garanticen el acceso a oportunidades a través de la formación de capacidades que afecten positivamente la calidad de vida de los ciudadanos. Lo anterior es más imperativo hoy, dado el conjunto de cambios políticos, económicos, tecnológicos, socioculturales y ambientales que se están configurando en el ámbito nacional y global, que demandarán rupturas e innovaciones institucionales que permitan a la región adaptarse a los retos que estas nuevas realidades impongan para el desarrollo.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Contribuir desde el Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad a la construcción colectiva de una visión y una agenda de futuro para el Valle del Cauca al 2015, 2019 y 2032, a partir de los ejercicios prospectivos y de planificación que se han realizado en los últimos años, y el consenso con los diferentes actores y subregiones del desarrollo local y regional.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Realizar un diagnóstico estratégico de la situación presente del Departamento del Valle del Cauca en el Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, a través de la explicación de las principales causas y consecuencias que conllevaron a la debilidad institucional, el deterioro de la gobernabilidad y la crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991.
- Adelantar consultas sectoriales y territoriales a actores estratégicos del Departamento en relación a la problemática del Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, para consensuar la visión del futuro del Valle del Cauca al 2015, 2019 y 2032.
- Formular apuestas estratégicas que contribuyan a la toma de decisiones políticas en pro de la recuperación de la institucionalidad, la gobernabilidad y la competitividad del Departamento al 2015, 2019 y 2032.

1.3 Referentes conceptuales: desarrollo institucional y gobernabilidad para el cambio estructural y la gobernanza en el Valle del Cauca al año 2032

Las recientes crisis del capitalismo (Stiglitz, 2010) evidencian el agotamiento y disfuncionalidad económica, social y ambiental de los programas de ajuste estructural y el modelo económico neoliberal que se fundamenta en el mercado (como una de las principales instituciones que asigna los recursos disponibles en la sociedad), el crecimiento económico como sinónimo desarrollo, los equilibrios macroeconómicos y un rol recesivo del Estado y la Política. La noción de desarrollo que subyace al diseño de estas políticas públicas, fundamentada en el utilitarismo, el subsidio a la demanda, el economicismo, la eficiencia y la eficacia, asume el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de la renta per cápita como elementos sustanciales del bienestar.

Complementariamente a este corpus teórico e ideológico, la CEPAL reconoce que los equilibrios macroeconómico son importantes pero no suficientes para el logro de los fines de crecimiento económico y bienestar social sostenidos, por lo cual propone para América Latina un modelo de desarrollo que en esencia plantea la centralidad del Estado y la Política como instituciones y agentes fundamentales para el logro del desarrollo más equilibrado, que tenga como pivote fundamental la sustentabilidad ambiental y la igualdad de oportunidades a partir de la formación de capacidades. Este modelo se adhiere al enfoque que plantea Amartya Sen, el cual toma distancia de la noción de desarrollo neoliberal y no limita el bienestar a la mera posesión de bienes, sino que por el contrario, se centra en lo que las personas pueden efectivamente hacer o ser con esos bienes. En otras palabras, el bienestar depende de la capacidad real que tengan las personas de transformar el conjunto de derechos y oportunidades, que les permiten el acceso a bienes y servicios, en realizaciones concretas. En este sentido, y de acuerdo con este mismo autor, el desarrollo, considerado como sinónimo de crecimiento económico, no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la expansión de las capacidades (Delgado y Jiménez, 2013).

Para el logro de tales propósitos, avanzar en un proceso de cambio estructural requiere de un nuevo diseño institucional estatal que además de promover la eficacia y la transparencia en la gestión y asignación de los recursos, sea capaz de movilizar a la ciudadanía y coordinar actores en torno a proyectos estratégicos de largo alcance. Igualmente este modelo renovado de desarrollo señala la importancia de avanzar hacia actividades intensivas en conocimiento que generen dinámicas de crecimiento económico sostenido y empleo de calidad, que además cuente con políticas que protejan a los ciudadanos frente al riesgo de la pérdida de empleo. Así mismo, se deben realizar cambios radicales en los patrones de consumo y de producción para garantizar la sostenibilidad ambiental. Estos esfuerzos institucionales y consensos sociales requieren de un mayor compromiso fiscal (evitar la evasión y elusión, y controlar la exención de impuestos) por parte de los diferentes actores del desarrollo (empresarios, academia, movimientos sociales, ONG's), que le permitan al Estado contar con más recursos

para promover el dinamismo económico, así como buscar nuevas fuentes tributarias para su financiación. Lo anterior debe redundar en el logro de la igualdad, basada en una estructura productiva más convergente que permita una mejor distribución de los factores productivos, la protección social universal y la construcción de capacidades, para lo cual es necesario que el Estado a través de la Política gobierne a la economía, regule y coordine las acciones de los diferentes actores del desarrollo integral.

No obstante, se debe tener en cuenta que en la práctica la dinámica económica ha venido gobernando la política. Por lo anterior, se plantea la necesidad de que se configure y se consolide una arquitectura institucional que opere en red, donde el gobierno en sus diferentes niveles actúe como garante, regulador, coordinador (en algunos casos) y co-financiador de los procesos que se emprendan para el desarrollo regional, sin desconocer la existencia y co-responsabilidad de los demás actores en esos procesos.

Esta reconfiguración de la red institucional y del rol del Estado en sociedades que se encuentran en proceso de consolidación de la democracia, como las de América Latina, es lo que se conoce en la literatura política contemporánea bajo el concepto de **“Gobernanza”** (*governance*), que hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios (gobernabilidad), direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales. Lo anterior por tanto hace un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo. No obstante, el Estado a través de la administración pública debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial.

1.3.1 Roles de los gobiernos locales en los contextos de la gobernabilidad burocrática y la gobernanza global

Las ciudades han sido, en la modernidad, escenarios claves para la construcción de las democracias liberales y para la puesta en escena de espacios de la vida pública, la deliberación, las sociabilidades y las interacciones de diverso tipo, incluyendo la movilización y la propia protesta urbana. El gobierno local es, por su naturaleza, el más cercano a los ciudadanos, asumiendo los retos de la cotidianidad, las demandas específicas de la ciudadanía en relación con el hábitat, la vivienda, la calidad, cobertura y espacialidad de los servicios públicos, la propia oferta de la educación y, por supuesto, también los temas que bajo el rubro genérico de “calidad de vida”, incorporan las dimensiones de las industrias culturales, el

entretenimiento, el ocio, la vida nocturna. Incluso, el espacio para la configuración de la propia criminalidad urbana se ha articulado en virtud de oferta de ese tipo de mercancías y los flujos de interacciones sociales (Varela, 2013).

1.3.2 El rol de los gobiernos locales bajo el modelo burocrático

La gobernabilidad política de los territorios ha sido vista en la literatura moderna, en especial desde las ciencias políticas y de la gestión, como la capacidad efectiva de los Estados de diseñar y ejecutar políticas públicas en el territorio de sus jurisdicciones, enfocándose en las poblaciones impactadas por éstas, sean en una perspectiva moral – beneficiarias o receptoras de las políticas – o en una perspectiva conflictual, vistas como demandantes de políticas (muchas veces acompañadas de grandes tensiones) que se les reclaman al nivel central del Estado. En general, se trata del predominio o la hegemonía de visiones Estado-céntricas, tanto de las políticas como de la propia gobernabilidad territorial. Esto obedece ciertamente a un rol debilitado o subordinado de los territorios subnacionales y de los gobiernos locales, dado que el rol tradicional de los municipios y los gobiernos locales era relativamente simple, puesto que las competencias más importantes y cruciales se le habían asignado en tales modelos soberanistas al Estado central (Ibíd.).

Los gobiernos locales son definidos generalmente como estructuras y agencias administrativas de gestión de los territorios de las municipalidades, distritos y áreas metropolitanas o urbanas. Desde estas estructuras organizacionales y desde ciertos diseños institucionales surgen modos de implementación de políticas públicas, primordialmente en función de las competencias operacionales que les son asignadas desde el Estado central. Esta definición no excluye una gran diversidad en las formas y tipologías, tanto en la espacialidad como en las competencias, recursos y ámbitos del ejercicio del poder público por parte de dichos gobiernos. En diversos grados, desde un mínimo de autonomía en los modelos centralistas, hasta un esquema más abierto en los federalismos, los gobiernos locales, se definen ontológicamente, por un nivel de base que fundamenta su soberanía en el ejercicio de sus competencias y en las relaciones políticas con la ciudadanía (Ibíd.).

La espacialidad en la que se inscribe lo “local” es otro tema de amplio debate y se denota un uso abierto de tal categoría. Ella va desde la mirada que se sujeta a las restricciones definidas por los límites políticos y administrativos de las municipalidades, hasta una perspectiva más amplia que toma en cuenta las conexiones espaciales, las redes y los nodos urbanos y territoriales, tanto aquellas derivadas de contigüidades espaciales, procesos de conurbación, como las áreas y regiones metropolitanas, etc. La consolidación del modelo burocrático de gestión urbana, particularmente en las grandes urbes europeas, norteamericanas y poco

después en las grandes ciudades de América Latina, África y Asia, se concentró en dos funciones principales:

- a. *La planificación y organización del territorio por urbanistas, arquitectos y expertos en desarrollo urbano.* Desde gobiernos anteriores al siglo XX, se incorporó una dimensión central de la gobernabilidad local de los territorios: la planificación y el ordenamiento de los mismos a través de planes de renovación de áreas urbanas. En el siglo XX, el desarrollo urbano partía de las nociones de segmentación, especialización, complementariedad y articulación de las diferentes áreas, a partir de lo cual se dimanaba una radialidad residencial.
- b. *La administración pública de los grandes centros urbanos se encargó progresivamente de la oferta estatal de los servicios públicos.* Esta administración pública civil ofertó los servicios y las políticas sociales más demandadas: salubridad, hábitat y vivienda, educación, integración o rehabilitación social, etc. Sin embargo, el crecimiento poblacional descontrolado en la mayor parte de las urbes de América Latina, Asia y África, generó enormes desafíos, retrasos y en numerosas ocasiones, escenificó la incapacidad de los gobiernos locales para satisfacer las demandas públicas, en particular, por las insuficiencias fiscales para atender las demandas que las ciudades hacían a las administraciones públicas propulsadas por los negocios inmobiliarios y las dinámicas migratorias de carácter global y nacional. También fue notoria la falta de capacidades institucionales y operativas en términos de respuestas del aparato administrativo público, en especial, desde que se profundizó la reconfiguración de los mercados nacionales, que incluyó a las llamadas “ciudades globales” y la fuerza de atracción ejercida por la migración transnacional. Estos retos superaron las capacidades de los gobiernos locales y exigieron intervenciones de políticas a cargo del poder central, asumiendo competencias que eran insuficientes para las ciudades en términos de capacidad fiscal e institucional (Ibíd.).

1.3.3 Los nuevos roles de los gobiernos locales en el contexto de la gobernanza global

Las tareas y competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas. La primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de *governance*. También emergen otras funcionalidades y competencias en la competitividad, el mercadeo urbano, las asociaciones público-privado, negocios inmobiliarios, el capitalismo por proyectos en los que el gobierno local opera como inversor y socio, el desarrollo y la planificación de los territorios, y la gestión del conocimiento. Los territorios, a diferencia del modelo anterior, dejaron de ser los grandes

operadores del grueso de las políticas públicas en los campos de su competencia, y han transitado hacia nuevos y grandes desafíos en materia de coordinación. Esto no implica la desaparición absoluta de sus funciones operativas y de implementación¹ (Varela, 2013).

Por lo anterior, en la actualidad las ciudades son fuerzas centrípetas que tienen una enorme capacidad para atraer capitales y recursos, razón por la cual se potencian de manera asimétrica frente a las regiones rurales, periféricas y excéntricas en términos fiscales, así como, son igualmente las grandes urbes importantes fuerzas propulsoras del desarrollo económico (Sassen, 2007, citado por Varela, Ibíd.). Desde esta perspectiva, los **nuevos roles que deben asumir los gobiernos locales en este contexto** son los siguientes:

- a. *Relación entre poblaciones, territorios y economía.* Este tema ha sido enriquecido por la perspectiva foucaultiana (Foucault, 2004) que definió el liberalismo político en términos de la gobernabilidad de poblaciones en marcos territoriales construidos con una institucionalidad pública liberal, la cual involucraba como patrón central, las economías de mercado y el liberalismo económico, incluyendo la propia autonomía decisional de los sujetos. Esta gubernamentalidad se construía en términos de la policía o regulación que de los patrones sociales de convivencia territorial hace la administración pública.
- b. *Logística e infraestructura urbana.* Este ámbito de acción se constituye en uno de los principales de la acción gubernamental y territorial. Los temas de infraestructura constituyen prácticamente en todos los países una competencia y responsabilidad de los gobiernos locales que, aunque se basan en reglamentaciones producidas desde el nivel central, son el ámbito preferente y el espacio dominante de la legitimidad de las alcaldías, las administraciones públicas y los asentamientos urbanos (Varela, Ob. Cit.).

¹ “La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Han sido precisamente los organismos financieros internacionales los que han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social (cfr. World Bank, 1991). Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno. En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (por ejemplo: el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etcétera). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental” (Ziccardi, 1996, citada por Varela, 2013).

- c. *La responsabilización política por parte de los gobiernos locales*, donde su papel en los mercados urbanísticos resulta decisivo, así como la oferta mercantil del hábitat, las infraestructuras y la construcción de vastas relaciones con el llamado sector terciario o de servicios dentro de las economías urbanas. En el período del globalismo neoliberal, estas actividades se han mercantilizado, desapareciendo muchos operadores públicos creados desde y por los gobiernos locales para atender este tipo de demandas, de tal manera que la gobernanza de las regiones metropolitanas definen el papel de los gobiernos locales en términos de la coordinación de políticas.
- d. *La coordinación de políticas*, la articulación de múltiples actores para la planificación del desarrollo regional y territorial con miras a asegurar patrones y direccionamientos de larga duración prospectivos en función de las demandas de competitividad y la articulación de las ciudades globales en el contexto de los mercados transnacionales (Ibíd.).

No debemos en este punto olvidar las limitaciones en las áreas o zonas de gobernabilidad propia por parte de los gobiernos locales frente a estos desafíos. En efecto, el papel de los gobiernos locales como promotores y ejecutores de la política, desde una visión clásica, se basó en diferenciar claramente, en hacer un deslinde explícito de las competencias del nivel central, sea el federativo en los países que tienen este tipo de poder público, como el poder delegado de naturaleza subordinada en los países o Estados nación con estructuras centralizadas de tipo unitario. En ambos casos, el asunto principal fue la delimitación de competencias a cargo de los gobiernos locales, desde una perspectiva subordinada o, en ámbitos concurrentes, precisando cuáles serían las competencias propias para los gobiernos locales (Ibíd.).

Finalmente, además de las funciones señaladas anteriormente, los gobiernos locales deben regular y coordinar lo relacionado con las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal, la implementación de la nueva gerencia pública (en lo atinente a las reformas administrativas y a la gestión de las organizaciones públicas), implementar estrategias de mercadeo y posicionamiento de las ciudades en el contexto global, realizar la gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional-global, así como promover la participación social y la construcción de ciudadanía que legitime la acción de los gobiernos locales.

Segunda parte:

PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA Y REVISIÓN DE LAS TENDENCIAS

2.1 Planteamiento de la problemática del eje desarrollo institucional y gobernabilidad en el departamento del Valle del Cauca

En la dinámica del desarrollo institucional y la gobernabilidad en el Departamento del Valle del Cauca se pueden identificar tres períodos:

- ***Un período de auge y consolidación***, entre las décadas de 1940 y 1980, relacionado con los procesos de industrialización y de expansión de Cali como centro urbano, así como con la consolidación del sistema de ciudades intermedias del Departamento (Cartago, Buga, Tuluá, Palmira, Cali, Buenaventura y Yumbo). Este período se caracterizó porque dichas ciudades contaban con relativa solidez institucional, fiscal y administrativa, así como con un Estado empresarial que les permitía contar con solvencia fiscal, generación de empleo productivo y mayor gobernabilidad sobre el territorio y sus bienes públicos. En Buenaventura, por ejemplo, hubo una empresa muy sólida (COLPUERTOS) que se constituyó como la principal fuente de empleo y de generación de recursos vía salarios a nivel local. En el caso de Cali, empresas como EMCALI y EMSIRVA, así como la red de empresas privadas conexas asentadas en el municipio que complementaban la dinámica económica y fiscal del territorio, presentaban un nivel de consolidación alto al final de la década de 1970. Así mismo, empresas de carácter regional como la Universidad del Valle (principal centro de educación superior del suroccidente colombiano, que en ese entonces fue la proveedora del capital humano calificado para el sector empresarial y la administración pública de la región), al igual que la CVC (pionera en América Latina del modelo de gestión territorial del recurso hídrico), la ILV, EPSA y ACUAVALLE, se caracterizaban por contar con una gran tecnocracia especializada para la toma de decisiones estratégicas en la región. Igualmente, existían empresas locales en los municipios de buen desempeño organizacional como Teletuluá y las demás empresas de servicios públicos en las principales ciudades. Como producto del buen desempeño del Estado empresarial y de la administración pública, el Departamento logró consolidarse institucional y políticamente como uno de los más desarrollados a nivel nacional.
- ***Un período de crisis***, que se vislumbra a partir de la segunda mitad de la década de 1990 hasta aproximadamente el año 2010, caracterizado por un proceso de destrucción –en algunos casos, parcial y en algunos otros de debilitamiento– de esa institucionalidad pública que se había configurado durante el período anterior. Ejemplos de ello son las crisis fiscales del municipio de Cali y de la Universidad del Valle; la privatización del recaudo de los impuestos del municipio de Cali a través de la firma del contrato con SICALI; la politización de EMCALI y su posterior proceso de intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos; la liquidación de COLPUERTOS y la venta de acciones que poseía el Departamento en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura; la intervención y posterior liquidación de la EMSIRVA; la venta de EPSA; la captura

política de la CVC y ACUAVALLE; el debilitamiento organizacional de la ILV que se expresó en una significativa pérdida del mercado regional; la crisis del Hospital Universitario del Valle “Evaristo García”; así como las crisis fiscales de varios municipios del Departamento que los obligó a adherirse a la Ley 550 de 1999 y sus posteriores Leyes de Ajuste Fiscal (617 de 2000 y 715 de 2001); entre otros. Todo este cúmulo de erradas decisiones políticas y empresariales condujeron a la crisis del Departamento, algunos de sus principales municipios y entidades descentralizadas, reflejándose a su vez en una crisis de gobernabilidad, pérdida de confianza por parte del Gobierno Nacional, el sector empresarial y la ciudadanía, en sectores de la dirigencia política regional, así como su entrada en Ley 550 y su consecuente pérdida de categoría.

- ***Un período de paulatina recuperación en lo institucional que aún no se consolida, pero sin reconfiguraciones sustanciales en las prácticas y lógicas para el ejercicio de la política,*** que corresponde a los últimos cuatro o cinco años, en el que se identifican algunos hechos destacables que dan cuenta de que en el Departamento se vienen llevando a cabo acciones en pro de recuperar la institucionalidad y la confianza, como lo son: la recuperación de la soberanía fiscal del municipio de Santiago de Cali con el resarcimiento del contrato con la firma SICALI y el gradual saneamiento fiscal del municipio desde la administración de Jorge Iván Ospina y lo transcurrido del gobierno de Rodrigo Guerrero Velasco, al igual que la generación y continuidad en la construcción de infraestructuras de renovación urbana en la ciudad (Megaobras) y los más recientes logros relacionados con la gestión de recursos de cooperación internacional y de orden nacional para la financiación de proyectos de inversión pública. Así mismo, se destacan la devolución de EMCALI por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos a la ciudad en condiciones financieras que le han permitido recuperar parcialmente su capacidad de inversión; la recuperación de la estabilidad financiera y administrativa de la Universidad del Valle; los logros que se vienen evidenciando en la CVC para despolitizar su gestión y recuperar su capacidad técnica. Respecto a la Gobernación del Valle del Cauca se viene observando una leve recuperación a nivel político desde la encargatura de Francisco Lourido y la coalición que lleva a Ubeimar Delgado a la Gobernación; sin embargo, ello no ha implicado modificaciones sustanciales en las lógicas de la microempresa electoral, ya que éstas siguen mediadas por prácticas de clientelismo aunadas a problemas relacionados con la corrupción. Esta no es una “patología” exclusiva del Valle del Cauca, sino que por el contrario se encuentra presente a lo largo y ancho del territorio nacional. Tal como lo presenta la Revista Semana (15/02/2014):

Si bien la compra de votos no es una novedad, lo que hace distinta esta jornada electoral, comparada con otras, es el poder económico de muchos de los candidatos. Y la explicación no es que de la noche a la mañana exitosos empresarios han decidido lanzarse a la arena política. Más bien se trata de que, en

esta oportunidad, han coincidido dos fenómenos. Por un lado, ciertas castas políticas regionales han consolidado un poder económico. Y por otro lado, el presidente Juan Manuel Santos le ha dado especial juego a la clase política regional con la llamada ‘mermelada’. Es cierto que ‘mermelada’ siempre ha existido (...) pero la diferencia ahora es que es la primera vez que un presidente en ejercicio carece de una popularidad que lo deje tranquilo para ganar en primera vuelta. Y eso hace que entre a desempeñar un papel clave en las elecciones la inversión del alto gobierno. El diario El Espectador publicó hace unos días que, según registros oficiales, entre el primero y el 24 de enero pasado, cuando comenzó a regir la restricción de la Ley de Garantías, los ministerios celebraron 1.657 contratos por 1,2 billones de pesos, mientras que en 2013 fueron 924 contratos directos por 73.000 millones. Es decir, este año el presupuesto fue 20 veces superior.

De lo anterior se deriva que **la recuperación institucional y de gobernabilidad del Departamento del Valle del Cauca –al igual que en otras regiones del país– depende de transformar el sistema político, las prácticas políticas clientelares y corregir el problema de la corrupción.** Todo ello implica a su vez reconfigurar la cultura política donde los individuos asuman su rol como ciudadanos activos para ejercer el control político, coadyuvar a la construcción de lo público y fiscalizar la adecuada provisión y acceso a los bienes y servicios públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con las revisiones de las experiencias obtenidas en los anteriores ejercicios de diagnóstico y planificación del desarrollo regional adelantados en el Departamento del Valle del Cauca, liderados por la **Departamento Administrativo de Planeación** Departamental, con el acompañamiento principal de la Universidad del Valle y con el concurso de algunas otras universidades privadas de Cali y el Centro Nacional de Productividad², desde mediados de la década de 1990, en el Departamento del Valle del Cauca se presentaron síntomas de una marcada **debilidad institucional y el deterioro de la gobernabilidad** a los que asistimos hoy, **como producto – en parte – de la entrada en crisis del modelo de departamentos que se instauró en Colombia a partir de la**

² Entre estos ejercicios de diagnóstico y planificación se destacan: el “Plan Maestro de desarrollo integral, sostenible y prospectivo del Valle del Cauca 2003 – 2015”, formulado en el año 2003 por la Secretaría de Planeación Departamental y la Universidad del Valle; el “Diagnóstico Estratégico – Cali 500 años Visión 2036” elaborado en el año 2009 por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía de Santiago de Cali y la Universidad del Valle; el “Diagnóstico del estado del arte de las dimensiones del desarrollo sostenible en el Valle del Cauca” realizado en el año 2010 por la Secretaría de Planeación Departamental con el acompañamiento del Centro Nacional de Productividad y la participación de algunos académicos de la Universidad del Valle e ICESI. Igualmente se destacan algunos artículos científicos, trabajos de grado y ponencias en eventos académicos internacionales elaborados por docentes investigadores de la Universidad del Valle.

Constitución Política de 1991³. Esta problemática se ha expresado en que la capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento no ha podido responder a los retos de desarrollo humano – regional y de gobernabilidad durante los últimos 20 años, en materia de calidad de vida, competitividad, seguridad y convivencia ciudadana, capital social, hábitat, territorio y ambiente, entre otros. Por lo anterior, este documento se centra en el análisis del período de crisis y la paulatina recuperación institucional y de gobernabilidad que se vienen experimentando en el Departamento en el último quinquenio.

Cabe anotar que esta problemática no responde exclusivamente a factores endógenos y recientes que se hayan generado al interior del Departamento, sino que también ha dependido de cambios que se han producido en el contexto internacional de diversa naturaleza, así como de otras causas de carácter nacional y de tipo estructural (tendencias pesadas) relacionadas con los siguientes **cinco aspectos fundamentales**:

1. La prolongación y reconfiguraciones de la violencia política articulada con el **conflicto armado**, y de las prácticas asociadas al **narcotráfico** que han derivado en la **urbanización del conflicto, la exacerbación de la violencia social y la criminalidad en el Departamento**.
2. **La cooptación del Estado** por agentes privados (empresariales, armados y criminales), y continuidad, reconfiguración, descentralización y aumento de las prácticas de **clientelismo y corrupción político – administrativa** en las corporaciones y entidades públicas departamentales, municipales y descentralizadas –especialmente para la provisión de cargos de libre nombramiento y remoción, así como los de provisionalidad– lo que ha conllevado a una **desinstitucionalización** de las mismas que ha sido potencializada por el debilitamiento, la fragmentación y pérdida creciente de legitimidad

³ La Constitución Política de 1991 fortalece el proceso de descentralización y modificando con ello las relaciones entre el gobierno central, los municipios y la ciudadanía, en el marco de un nuevo proceso de modernización del Estado. De acuerdo con Velásquez (1995), esta modernización del Estado obedeció a dos tipos de factores fundamentales: en primer lugar, un cambio en el entorno mundial caracterizado por el impacto de la tercera revolución tecnológica en los procesos productivos; la pérdida relativa de soberanía de los Estados nacionales y de sus funciones como promotores del desarrollo económico y social; las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones; y, finalmente, por la privatización y mercantilización de los bienes y servicios públicos. El segundo tipo de factores tiene que ver con las condiciones sociopolíticas del país durante la década de 1980, cuando se presentaron diversas formas de protesta ciudadana como expresión del inconformismo existente por la incapacidad del Estado para responder eficientemente a las demandas sociales. Tales demandas estaban relacionadas con las carencias de la población en materia de empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos y equipamientos sociales, ausencia del Estado en regiones periféricas del país; autoritarismo del régimen en el tratamiento de los conflictos sociales; ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, deslegitimación de los partidos políticos como canales de expresión ciudadana; crisis de representatividad del sistema político y violencia generalizada.

de los partidos políticos tradicionales y la llegada al poder de sectores de la **dirigencia política emergente** poco idóneos para gerenciar las corporaciones y entidades públicas (Gobernación, varias Alcaldías, empresas públicas, entre otras). Lo anterior, ha **afectado negativamente la gobernabilidad política, el capital social, la cultura política y la confianza en el gobierno** central y sus agencias en todos sus niveles por parte de amplios sectores de la sociedad.

En particular, para el Valle del Cauca, ello se ha reflejado en retrocesos en el proceso de descentralización que ha conllevado discontinuidades en la implementación de políticas públicas, profundizando las asimetrías en la capacidad institucional y de gobernabilidad entre las subregiones del Departamento y dificultando así la construcción de consensos para la implementación de agendas estratégicas de desarrollo. Sumado al mencionado proceso de cooptación y de pérdida de la confianza, en la sociedad contemporánea se presenta un fenómeno de exacerbación del individualismo que hace que los **ciudadanos cada vez sean menos solidarios y sientan poca preocupación por los asuntos relacionados con el interés público**, lo que ha sido profundizado por las limitaciones reales que en Colombia existen para el ejercicio de la democracia por parte de los ciudadanos, **así como por la limitada transferencia de conocimientos relacionados con estos temas en el sistema educativo actual.**

3. Lo anterior, se suma a la **crisis de la administración de justicia**, caracterizada por la histórica, alta y persistente impunidad en materia penal y de justicia civil, problemas de inequidad y selectividad a la hora de proteger los derechos e intereses de los acusados representados por abogados de oficio, y el deterioro de su capacidad y eficiencia institucional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta tendencia se ha profundizado, en particular durante la última década, por el **fortalecimiento del aparato militar y policivo estatal**, derivado de la implementación de las políticas de seguridad nacional a partir del primer período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006) y por la **“juvenilización” del delito, dado el tratamiento penal diferenciado que tienen los jóvenes en Colombia**. Esto finalmente **ha deteriorado la gobernabilidad del territorio**, dado que ha generado las condiciones para la presencia de actores armados y organizaciones criminales, **el fortalecimiento de sus estructuras por la vinculación para el delito de un significativo número de jóvenes**, la proliferación de actividades delictivas e ilegales a lo largo y ancho del Departamento, y ha estimulado el uso de formas de violencia privada y cotidiana.
4. **El agotamiento del modelo de Departamentos, establecido en la Constitución Política de 1991 y las posteriores crisis fiscales del Departamento, sus municipios y entidades descentralizadas** como producto de: a) La implementación del modelo centralista/municipalista establecido por la Constitución Política de 1991, que **no tomó en**

cuenta la heterogeneidad de los departamentos prevista por el Constituyente, y que le asignó funciones de intermediación y coordinación a los Departamentos, *sin el desarrollo legal previo que estableciera claramente las capacidades y competencias requeridas para la gestión administrativa y fiscal*; b) *la destinación de recursos escasos de diverso orden para cumplir adecuadamente con las demás funciones asumidas por los Departamentos que no pueden ser financiadas con recursos de transferencias, tales como: cultura, recreación, deporte, vivienda, electrificación, entre otras*; c) el deterioro del recaudo fiscal *de los municipios*, la poca flexibilidad del gasto, la creciente dependencia de las transferencias del gobierno central y el incremento del gasto público mediante deuda, particularmente desde finales de la década de 1960.

A estos dos aspectos, se suman las situaciones históricas ya señaladas de conflicto armado, narcotráfico, cooptación del Estado y transformaciones en las prácticas de corrupción político-administrativas en el Departamento. Estas crisis han coincidido con la introducción en América Latina, desde la década de los 90's, de un modelo de gestión pública de origen anglosajón basado en el traslado de la racionalidad económica, propia de la gestión empresarial privada (principios de eficiencia, eficacia y economía), para el manejo del sector público, que *reconfiguró* el ámbito tradicional de actuación del Estado e implicó la implementación de programas de ajuste estructural, políticas de ajuste fiscal (Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y 715 de 2001) que limitaron la capacidad financiera y de endeudamiento del Departamento, y de reorientación del gasto público, entre otros, con una severa reducción de su dotación de personal y de gastos de funcionamiento. *Este proceso de modernización y reconfiguración del Estado condujo a la implementación de políticas de mercantilización para la provisión de bienes y servicios públicos (vía privatizaciones, concesiones, empresas mixtas, alianzas público-privadas, etc.), con el propósito de que el aparato administrativo estatal se concentrara en sus funciones misionales, bajo la premisa de que el sector privado podría proveer de dichos bienes y servicios a la comunidad de manera eficiente, eficaz y transparente.*

Es así como **en la administración pública del Valle del Cauca no se ha logrado consolidar un modelo de gestión pública moderno y eficaz que fortalezca las diversas formas de control: administrativo, político, técnico, institucional, social y judicial**. Así mismo, la implantación del denominado modelo de “capitalismo por proyectos” para la formulación e implementación de políticas públicas, supuso nuevas formas de organización del trabajo al interior de las entidades y empresas públicas en la región, lo que ha contribuido a la pérdida de capital humano y memoria institucional, así como al debilitamiento de la coordinación interinstitucional para participar en el ciclo de las políticas públicas en el ámbito departamental. Todo lo anterior, por tanto, ha resultado en un evidente **deterioro de la capacidad y eficiencia institucional en el**

Departamento para responder a las demandas ciudadanas y corporativas de bienes y servicios públicos.

5. **La deficiente planificación del territorio urbano y rural que ha deteriorado la gobernabilidad del Departamento y sus municipios sobre el hábitat, el territorio y el ambiente**, como resultado de: a) La flexibilización de las políticas públicas de hábitat y ambiente; b) El deterioro institucional de los actores públicos regionales y municipales; c) **restricciones de recursos de diverso tipo; d) desarticulación de los procesos de planificación y toma de decisiones**; situaciones éstas que se profundizaron por la cooptación del Estado por parte de diversos actores y por la implementación de la Constitución Política de 1991 que fortaleció el rol de los privados en la planificación y usos del territorio. **Así mismo, posterior a esta reforma política, los departamentos han venido asumiendo mayores competencias y responsabilidades, pero éstas han debido ser asumidas casi con el mismo número de personal y recursos disponibles.**

Esto ha generado una baja capacidad institucional para realizar la planificación sustentable del territorio, **en la medida que se ha debilitado la función de coordinación e intermediación de los Departamentos, así como su capacidad de articular acciones y procesos de planificación tanto al interior de los mismos, como con los demás niveles del Estado y los actores privados para la gestión del desarrollo territorial. Todo ello** a pesar de que se cuenta con mayor regulación y mecanismos para la planificación (POT, PONCH, entre otros). Esto se hace evidente en la agudización de problemáticas como la proliferación de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en las laderas, cerros y zonas rurales de los diferentes municipios del Departamento, el deterioro del patrimonio ambiental, el surgimiento y/o proliferación de actividades económicas legales e ilegales, el uso inadecuado del suelo, la explotación indiscriminada de los recursos naturales, entre otros que se abordan en detalle en el documento del Eje Desarrollo Territorial y Ambiental.

Este conjunto de causas y efectos han contribuido a la pérdida de posicionamiento y competitividad del departamento, así como a la amplificación de las limitaciones para el acceso de amplios sectores de la sociedad vallecaucana a oportunidades y al deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos.

La problemática señalada anteriormente se representa en el Gráfico 1, que muestra el árbol del problema cuya lectura debe realizarse desde una perspectiva sistémica de causas (tendencias pesadas y emergentes) y consecuencias (efectos directos e indirectos).

Gráfico 1. Árbol del problema Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, Valle del Cauca 2013

	Deterioro de la competitividad del Departamento, limitaciones para el acceso a oportunidades y deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos										Contexto global: Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales		
Efectos indirectos	Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para responder a demandas ciudadanas y corporativas de bienes y servicios públicos			Deterioro de la gobernabilidad política en el Departamento				Deterioro de la gobernabilidad territorial	Deterioro de la gobernabilidad sobre el hábitat, el territorio y el ambiente				
	Debilitamiento del capital humano organizacional y pérdida de memoria institucional	Debilidades en la formulación, implementación y evaluación de proyectos estratégicos de inversión pública	Poca pertinencia y articulación entre los proyectos de inversión pública y los planes y programas de una política pública					Recentralización y disminución de las autonomías locales vallecaucanas	Baja capacidad para la construcción de consensos frente a los retos de desarrollo humano - regional e incapacidad para implementar agendas estratégicas de desarrollo	Desarticulación y rezago institucional de las subregiones, y generación de condiciones para la presencia de actores armados y actividades ilegales		Aumento de las probabilidades de ocurrencia de desastres por amenazas naturales y afectación de la salud pública	
												Aumento de presión humana sobre el territorio y deterioro del patrimonio ambiental	Surgimiento y/o proliferación de actividades económicas legales e ilegales
	Desmantelamiento de las burocracias públicas, tercerización de funciones y subcontratación laboral	Débil coordinación interinstitucional para participar en el ciclo de las políticas públicas en el Departamento		Fragmentación de los partidos políticos tradicionales y surgimiento de microempresas electorales y movimientos ciudadanos	Pérdida de confianza en sectores de la dirigencia política departamental por parte del gobierno central, las elites empresariales y la ciudadanía	Asimetrías en la capacidad institucional y de gobernabilidad entre las subregiones del Departamento	Exacerbación y urbanización de la criminalidad en el Departamento	Aumento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y persistencia de condiciones de riesgo y vulnerabilidad		Débil capacidad institucional para controlar adecuadamente el uso del suelo y de los recursos naturales			
		Asimetrías en la toma de decisiones entre el Gobierno Central y los operadores de políticas públicas en el Departamento						Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para garantizar los derechos fundamentales		Baja capacidad institucional para realizar una planificación sustentable del territorio, a pesar de mayor regulación y mecanismos de planificación (ej. POT, PONCH, etc.).			
Efectos directos	En el Departamento no se ha logrado consolidar un modelo de gestión pública moderno y eficaz que fortalezca las diversas formas de control: político, institucional y social								Baja capacidad institucional para realizar una planificación sustentable del territorio, a pesar de mayor regulación y mecanismos de planificación (ej. POT, PONCH, etc.).				
	La capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento del Valle del Cauca no responde a los retos de desarrollo humano - regional y afecta la gobernabilidad												
Problema central	Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991												
Tendencias emergentes	Programas de ajuste estructural, políticas de ajuste fiscal y reorientación del gasto público			Pérdida creciente de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, deterioro del capital social y la cultura política			Nuevos liderazgos políticos poco idóneos para gerenciar las corporaciones y entidades públicas	Reconfiguración e insuficiente modernización de la administración de justicia, frente al fortalecimiento del aparato militar y policivo estatal	Deterioro institucional de los actores públicos regionales (CVC y autoridades ambientales municipales), frente al fortalecimiento de los privados que intervienen en la planificación y usos del territorio				
	Crisis fiscal del Departamento, sus municipios y algunas entidades descentralizadas												
	Implementación de modelo centralista/municipalista que le asigna funciones de coordinación con insuficientes recursos a los Departamentos	Reconfiguración y descentralización de las prácticas de corrupción político-administrativas	Reconfiguración del conflicto armado y del narcotráfico	Cooptación del Estado y sus instituciones por grupos de interés	Exacerbación del individualismo y limitaciones reales para el ejercicio de la democracia	Profundización de la democracia y participación de nuevos actores en los procesos de planificación regional		Flexibilización de las políticas públicas de hábitat y ambiente, y profundización de las deficiencias en planificación del territorio					
Factor de ruptura	Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que contribuyó al diseño e implementación de nuevas reglas institucionales a partir de 1991: competencia y complementariedad entre el sector público, privado y solidario para la provisión de bienes y servicios públicos												
Tendencias Pesadas	Deterioro del recaudo fiscal local, poca flexibilidad del gasto, creciente dependencia de las transferencias del gobierno central e incremento del gasto público mediante deuda.			Debilitamiento del bipartidismo, clientelismo e incipiente cultura política				Crisis de la administración de justicia	Deficiente planificación del territorio urbano y rural que afecta la gobernabilidad				
	Conflicto armado y narcotráfico: Cooptación del Estado y continuidad de las prácticas de corrupción político-administrativas												

Fuente: Elaboración propia, 2013

2.2 Tendencias pesadas, emergentes y consecuencias de la debilidad institucional, el deterioro de la gobernabilidad y la crisis del modelo de departamentos de 1991 en el Valle del Cauca

En este apartado se procederá a explicar la evolución de cada uno de los cinco elementos causales (tendencias pesadas y emergentes) y las consecuencias del problema de debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca instaurado desde la Constitución Política de 1991; estableciendo sus correlaciones internas y sus articulaciones con los demás Ejes Temáticos.

2.2.1 Tendencia Pesada # 1: Conflicto armado, narcotráfico, violencia social y criminalidad en el Departamento

Como se ha venido documentando, el conflicto armado y el narcotráfico han sido una de las principales fuentes de la inestabilidad política, el deterioro institucional y de la gobernabilidad en el Departamento, en la medida en que a lo largo de las últimas décadas sus redes han venido infiltrando y fortaleciendo su capacidad de influencia en las diferentes esferas de la vida política, económica y social del país y, en especial, de nuestra región⁴. Tal como lo señala Acosta (2012, p. 83), la violencia y el conflicto armado colombiano es un fenómeno histórico que involucra diferentes actores y variables, lo cual lo hace singular y complejo, y su análisis requiere de múltiples miradas e interpretaciones. Comprender en qué consiste implica considerar las causas, sus dinámicas y transformaciones, así como las características geográficas y sociodemográficas de cada entidad territorial donde ocurren las acciones violentas; conocer quiénes son los actores armados, sus lógicas y estrategias de acción; las víctimas de su accionar; las tensiones políticas, territoriales y económicas potencializadas por los cambios geopolíticos que implica el proceso de globalización; y las relaciones que se tejen entre todas estas variables. Además, la violencia se manifiesta en diferentes formas de violencia política y social, destacándose la vulneración a derechos fundamentales (homicidios, masacres, asesinatos selectivos, secuestros, desplazamiento forzado de la población, entre otros)⁵.

⁴ Cabe señalar que para comprender la dinámica del conflicto armado y el narcotráfico a nivel regional, no se puede desconocer que es un fenómeno que hace parte de una dinámica más compleja y de larga duración que es la violencia en Colombia, la cual no corresponde al objeto de estudio del presente documento.

⁵ Para un análisis de las causas, ciclos y consecuencias de la violencia en Colombia, véanse las publicaciones del Grupo de Memoria Histórica y el grupo de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), así como los trabajos de académicos como Daniel Pecaú (1987, 1988, entre otros); Boris Salazar (2002, 2003, entre otros), Edgar Varela Barrios (1995), Alfredo Molano (toda su obra), entre otros.

2.2.1.1 La llegada de las guerrillas, expansión del narcotráfico y urbanización del conflicto armado en el Departamento, 1964 – 1999

Para el **caso del Valle del Cauca**, de acuerdo con un informe sobre el panorama del conflicto armado en el Departamento publicado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2003, pp. 5 y 6), la primera estructura armada que hizo presencia en el Departamento fue la de las FARC hacia el año de 1965, que se ubicó en la zona de la cordillera central, en los municipios de Tuluá, Buga, Caicedonia, Palmira, Florida y Pradera, los cuales limitan geográficamente con los asentamientos originales e históricos de esta agrupación, como lo son Marquetalia en el Tolima y Río Chiquito en el Cauca.

A partir de 1984, el ELN se asentó en el Valle con el frente Luis Carlos Cárdenas haciendo presencia y consolidándose en los municipios de Riofrío, El Dovio y Trujillo a lo largo de dicha década. Entre 1989 y 1993 su dinámica expansiva fue limitada por el accionar de los grupos paramilitares del cartel del Norte del Valle quienes, al eliminar el campesinado que servía de apoyo a las guerrillas, provocaron que éstas redefinieran sus estrategias y recompusieran sus estructuras conformando frentes urbanos, como el Omaira Montoya y el José María Becerra, especialmente, en la ciudad de Cali y su zona periférica. Hechos como el secuestro en la Iglesia La María de Cali en 1999 y la toma masiva de rehenes en el Kilómetro 18 de la carretera que une a Cali con Buenaventura en el año 2000, dan cuenta de este fenómeno de urbanización del conflicto armado. Hacia finales de la década de 1980, las FARC crearon el Frente 30 (derivado del Frente 6 que operaba en el Cauca) en la zona rural de Buenaventura, Dagua y Calima, y entre 1998 y 1999, como producto de numerosas acciones armadas y enfrentamientos con militares y grupos de autodefensas, las estructuras armadas guerrilleras de las FARC de manera isomórfica fueron fortaleciéndose en Cali con la creación del frente urbano Manuel Cepeda Vargas, que igualmente se proyectó en la zona urbana de Buenaventura y los municipios del margen oriental de la cordillera occidental⁶.

Paralelo a este proceso, a principios de los años 90, los grupos de narcotraficantes organizaron grupos armados de autodefensa que dirimían de manera violenta y a favor de los primeros, los diferentes litigios por tierras u otros factores. Lo que se expresó en acciones de crueldad contra civiles, como las masacres de Caloto y Miranda (Cauca), Trujillo, Bolívar y Riofrío (Norte de Valle), realizadas entre los años 1986 y 1995, que dejaron un saldo de más de 370 víctimas. Para finales del siglo pasado, la inserción de Colombia en el narcotráfico fue favorecida por la precaria fortaleza institucional, la geografía, la informalidad de la

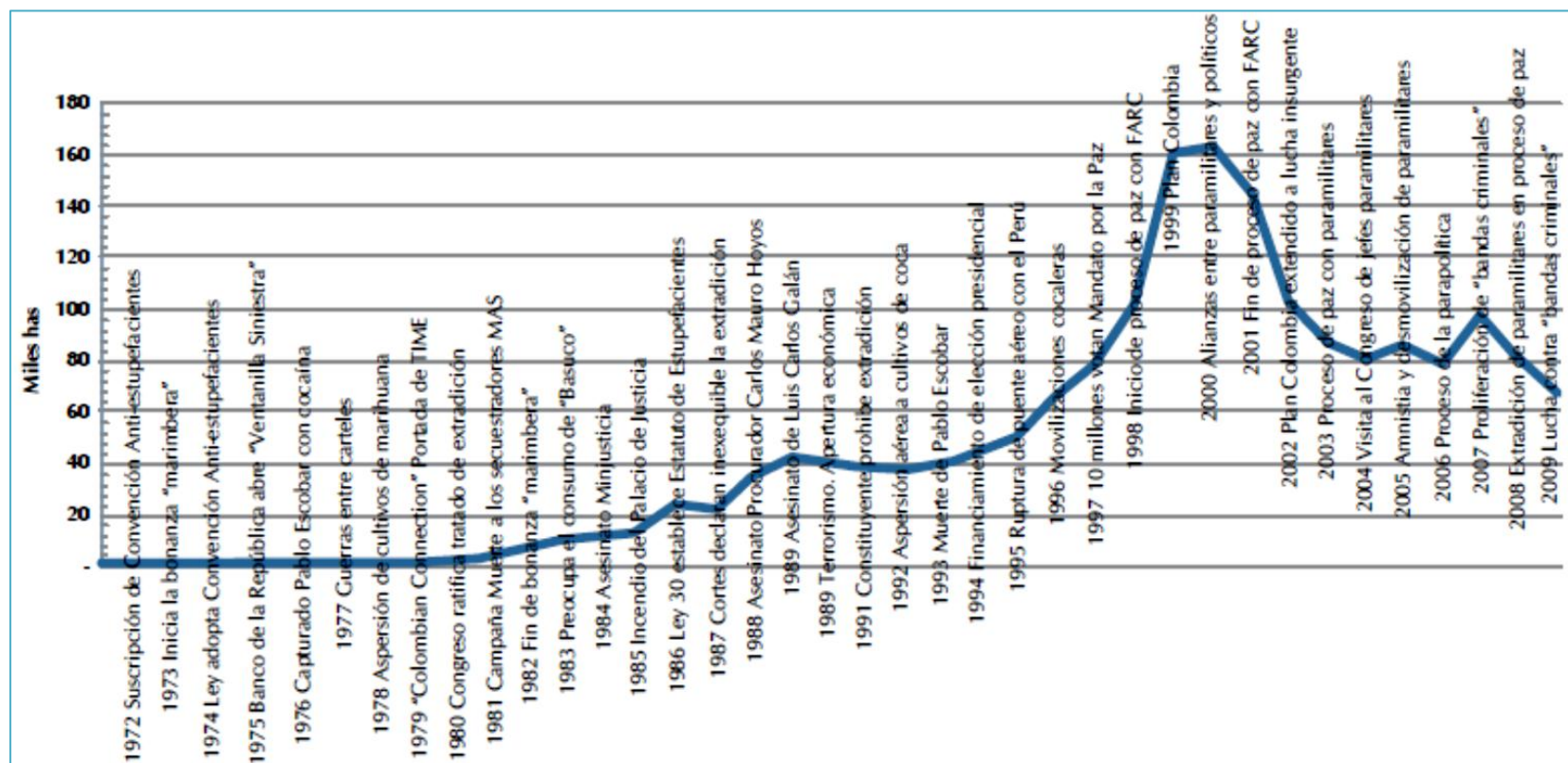
⁶ De acuerdo con el informe del Observatorio [del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH](#) (Ibíd., p. 6), “Este crecimiento de las guerrillas, principalmente de las Farc, coincidió con el temporal debilitamiento del Cartel de Cali, la redefinición de estrategias y la determinación de copar el Pacífico y garantizar corredores hacia esa zona. Esta actividad conllevó la desaparición del Movimiento Jaime Bateman Cayón, que operó como una pequeña disidencia del M-19 y que fue debilitado por el Ejército Nacional después de una operación militar en Caicedonia en la que murió su comandante “alias Rommel” y su militancia fue luego absorbida por las Farc”.

internacionalización de la economía y la demanda mundial, sin dejar de mencionar las agudas disparidades sociales y regionales prevalecientes. Todas estas circunstancias propiciaron la estructuración de grandes organizaciones exportadoras, que con violencia y corrupción tendieron rutas al mercado mayorista y buscaron establecer un santuario local para su operación y utilidades. La confrontación fue inevitable y ésta desembocó en la desarticulación de los carteles, la interrupción del aprovisionamiento de base de coca boliviana y peruana y la persecución de los nexos institucionales (Rocha, 2011, p. 16).

La rápida expansión del narcotráfico que se dio en el Departamento durante la década de 1980 fue producto también de la respuesta adaptativa a la acción de las autoridades que hizo que las organizaciones criminales colombianas se replegaran y concentraran en la producción local de cocaína y el microtráfico, en lugar del tránsito y la distribución internacional (rol que fue característico durante la década de 1970)⁷. Valga decir que durante esta década las mafias colombianas llegaron a controlar más de la mitad del abastecimiento del mercado, lo que suscitó una escalada criminal y de corrupción sin antecedentes, y una fuerte respuesta institucional que logró desarticular los carteles de Medellín, Cali y la Costa Caribe durante los años 90 (Rocha, Ob. Cit., p. 16 y 29). Las estrategias y acciones que llevaron a cabo las organizaciones del narcotráfico durante el período 1972 – 2009, así como las respuestas institucionales que se implementaron para hacerle frente a su accionar, se pueden evidenciar en los Gráficos 2 y 3, en los que se muestran los hitos históricos y el impacto que tuvieron en la expansión del área de siembra de coca en el país.

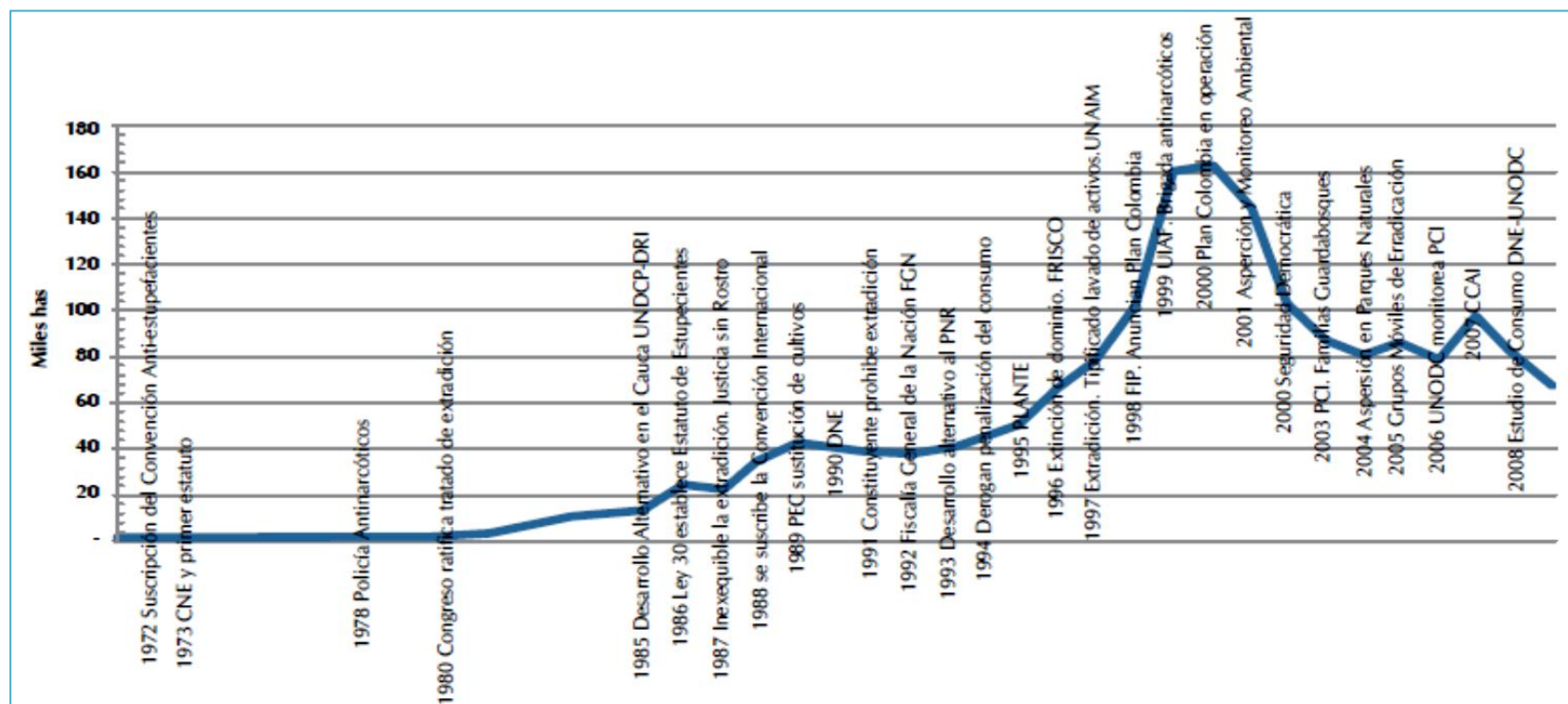
⁷ El microtráfico constituye la más reciente mutación del narcotráfico en Colombia, en esta ocasión como respuesta al declive del negocio de la producción y la exportación (Rocha, Ob. Cit., p. 118).

Gráfico 2. Coca y una bitácora del narcotráfico, 1972 – 2009



Fuente: Rocha, 2011, p. 112.

Gráfico 3. Coca y respuesta institucional al narcotráfico, 1972 – 2009



Fuente: Rocha, 2011, p. 142.

Hacia 1998 estos grupos se reconfiguraron dada la definición de nuevas cúpulas de narcotraficantes, tras la entrega de los grandes capos y la muerte de otros, como la de Pablo Escobar del Cartel de Medellín en 1993, que permitió el afianzamiento de los carteles del Valle y el ejercicio casi hegemónico del negocio. A su vez, éstos dejaron vacíos de poder importantes que se redefinieron violentamente, lo cual se reflejó en el aumento de los homicidios en el Departamento a partir del año 1998 como consecuencia de las múltiples disputas.

2.2.1.2 Reconfiguración de los actores armados ilegales y consolidación de su expansión urbana en el Departamento, 1999 – 2009

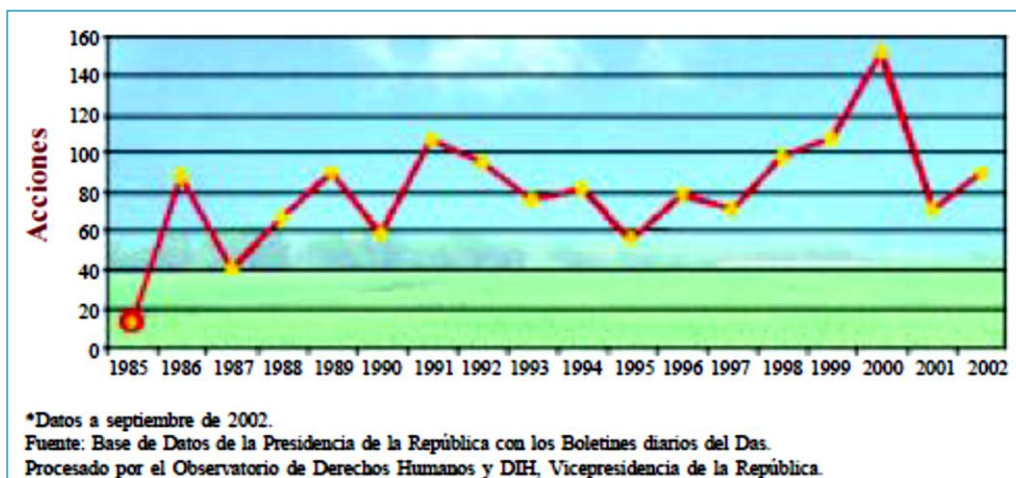
El aparato armado de los carteles fue utilizado por diversos sectores legales e ilegales de la vida económica y social vallecaucana, dado el aumento de la actividad armada de las guerrillas (FARC y ELN), lo que dio paso a la aparición y consolidación del Bloque Calima de las autodefensas a partir del año 1999. Tal como lo plantea el señalado informe del Observatorio (Ibíd., p. 6):

La aparición de las autodefensas en el Valle del Cauca en 1999 con el bloque Calima (...), y su expansión a lo largo de los años subsiguientes, no es solo el producto de una reacción por las acciones militares de la guerrilla (...). Es, ante todo, el lógico resultado de una compleja estrategia de posicionamiento de las nuevas elites del Valle y la necesidad de garantizar los canales de sus principales fuentes de financiación, tanto legales como ilegales.

Tal como se observa en el Gráfico 4, la dinámica del conflicto armado en el Valle del Cauca presentó un comportamiento “cíclico” hasta 1997. A partir de 1998 se generó un escalonamiento del conflicto que coincide con la reconfiguración de las cúpulas del narcotráfico en Medellín y el Norte del Valle, la articulación de éstos con los grupos de autodefensas y la decisión política de la administración de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002) de buscar una salida política al conflicto armado, que conllevó al fortalecimiento político, militar, territorial y económico de las FARC a nivel nacional, dada la desmilitarización (a partir del 14 de octubre de 1998), de los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán (más conocida como “zona de despeje o de distensión” en el Departamento del Caquetá), lugar donde se adelantaron las fallidas negociaciones de paz⁸.

⁸ Durante 1999 y 2000, el eje exclusivo de combate entre paramilitares y guerrilla fue la cordillera central; durante el año 2001, fue tanto la cordillera central como la occidental; mientras que en 2002, la mayor parte de los eventos se concentraron en la zona del Pacífico y la cordillera occidental. Para este período, la dinámica del conflicto armado y el narcotráfico en el Valle estuvo muy relacionada con los enfrentamientos que se presentaban en Nariño y Chocó (Observatorio del Programa Presidencial, Ob. Cit., p. 8).

Gráfico 4. Evolución del conflicto en el Valle del Cauca, 1985 – 2002



Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2003, p. 6.

Una vez finalizado este proceso, las FARC pierden legitimidad política por el incremento de las acciones militares, los secuestros⁹ y asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas y los ataques contra la infraestructura; sin embargo, ello contribuyó a la mayor legitimidad política y al fortalecimiento militar del Estado por medio del diseño de la política de seguridad democrática que se implementó en la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006)¹⁰. Tras el despliegue y consolidación del Frente 30 o José Antonio Páez de las FARC, el Valle del Cauca ganó importancia estratégica para estas organizaciones armadas y a partir del

⁹ En este sentido, recuérdese que las FARC buscaban presionar al gobierno para que accediera a su propuesta de acuerdo humanitario (intercambiar militares, civiles y políticos secuestrados por guerrilleros presos). Una de las operaciones más representativas de esta modalidad, en el año 2002, fue el secuestro de los 12 Diputados del Valle del Cauca, que consistió en el ingreso de un comando guerrillero disfrazado de miembros del ejército colombiano, gritando que había amenaza de bomba en el edificio de la Asamblea Departamental ubicada en el centro de la ciudad de Cali. Mientras los políticos eran conducidos en un bus y un camión hacia las afueras de la ciudad, los guerrilleros les anunciaron que se trataba de un secuestro. Este episodio terminó con el asesinato de 11 de los diputados en el año 2007, debido a una supuesta “falla de seguridad” de los hombres de las FARC, según un comunicado que expidieron. El único sobreviviente, Sigifredo López, fue liberado en el año 2009, tras una operación humanitaria (www.wikipedia.org). Este hecho es una muestra de la sofisticación de las estrategias y de la capacidad de infiltración que tienen estos actores del conflicto armado en la vida política, económica y social urbana.

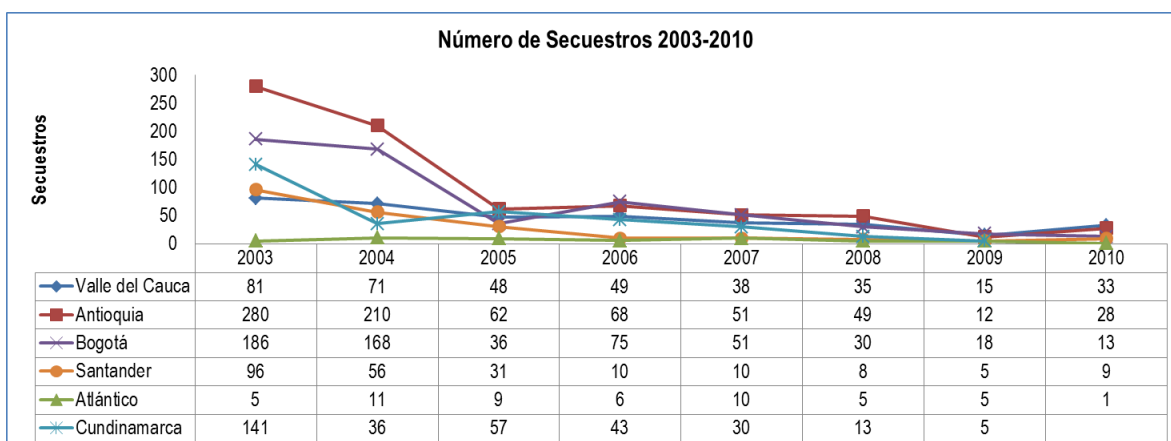
¹⁰ Esta política se enfocó en el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública a través del aumento de las inversiones en materia de movilidad, inteligencia y comunicaciones, activación y sostenimiento del pie de fuerza, mantenimiento de las capacidades estratégicas mínimas, armamento y material de guerra, infraestructura operativa, programas de acción integral, entre otros proyectos encaminados a garantizar la protección de los derechos de los colombianos (DNP, 2007); sin embargo, es importante señalar que tales esfuerzos e inversiones no se dieron de manera proporcional para fortalecer el poder judicial, encargado de garantizar la pronta y cumplida administración de la justicia, tal como se verá en acápite posteriores.

año 2000, se evidenció una mayor concentración de sus hombres en la región (alrededor de 1.200), al igual que de otros actores del conflicto y del narcotráfico.

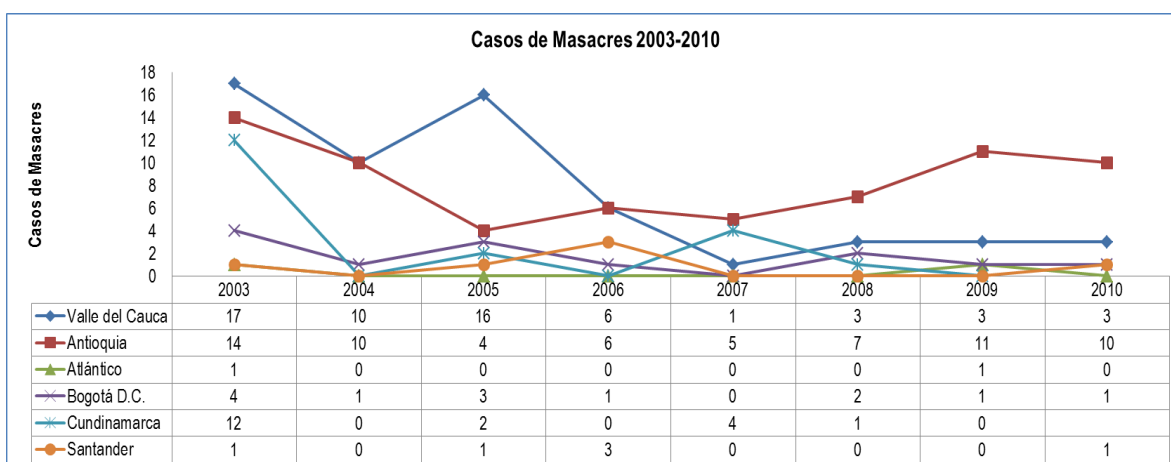
A partir de la incursión del Bloque Calima desde el año 1999, en el mapa del conflicto del Valle del Cauca, las masacres aumentaron de manera progresiva hasta alcanzar un total de 47 durante el período 2000 – 2010. Estas acciones constituyen una estrategia criminal para ganar influencia (o hacerse al control territorial) en la región a través del asesinato colectivo de 3 o más miembros de las redes de apoyo, de informantes, familiares y milicias de las guerrillas¹¹. Entre los casos más conocidos por la cantidad de víctimas se cuentan la masacre de Sabaletas, Buenaventura (10/05/2000), en la que paramilitares asesinaron a 12 personas, y otras dos masacres efectuadas también en Buenaventura por paramilitares, una en zona rural (26/08/2000) con un saldo de 10 víctimas, y otra en zona urbana (abril/2005) con un saldo de 12 víctimas. A su vez, se registró una masacre en zona rural de Candelaria (03/10/2004), en la que por ajustes de cuentas entre narcotraficantes se propina la muerte a 10 personas, y otra en zona rural del centro del Valle (3/11/2009), también por cuenta del narcotráfico, en la que mueren 11 personas. Finalmente, se ha considerado también como una masacre significativa por su impacto social el asesinato de once policías a manos de miembros del ejército, en Potrerito, Jamundí (22/05/2006) (Acosta, Ob. Cit., p. 85).

¹¹ De acuerdo con Acosta (Ob. Cit., p. 87), “La masacre como estrategia de guerra cubrió gran parte del territorio vallecaucano. De los 42 municipios del departamento por lo menos hubo una masacre en 16 municipios. El caso más aberrante es Buenaventura, donde tuvieron lugar 16 masacres (entre 2000-2010) (...) En su orden le siguen Cali, Buga, Jamundí, Tuluá y la región del Naya, en las que se registraron entre tres y cinco masacres. En Palmira y Yumbo se registraron dos masacres por municipio. En las ocho ciudades restantes de la región se presentó –según datos periodísticos– al menos una masacre. Por otra parte, respecto de la autoría de las masacres, específicamente en los municipios donde se ejecutaron más de dos masacres, se observa que los paramilitares fueron responsables de una masacre, a excepción de la ciudad de Cali y el municipio de Yumbo, donde este tipo de hechos violentos tuvieron como ejecutores principales a grupos de narcotraficantes”.

Gráfico 5. Comparativo víctimas de secuestros y masacres en el Valle del Cauca y otros Departamentos (2003 - 2010)



Fuente: IPIGC, 2013, con base en datos del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.



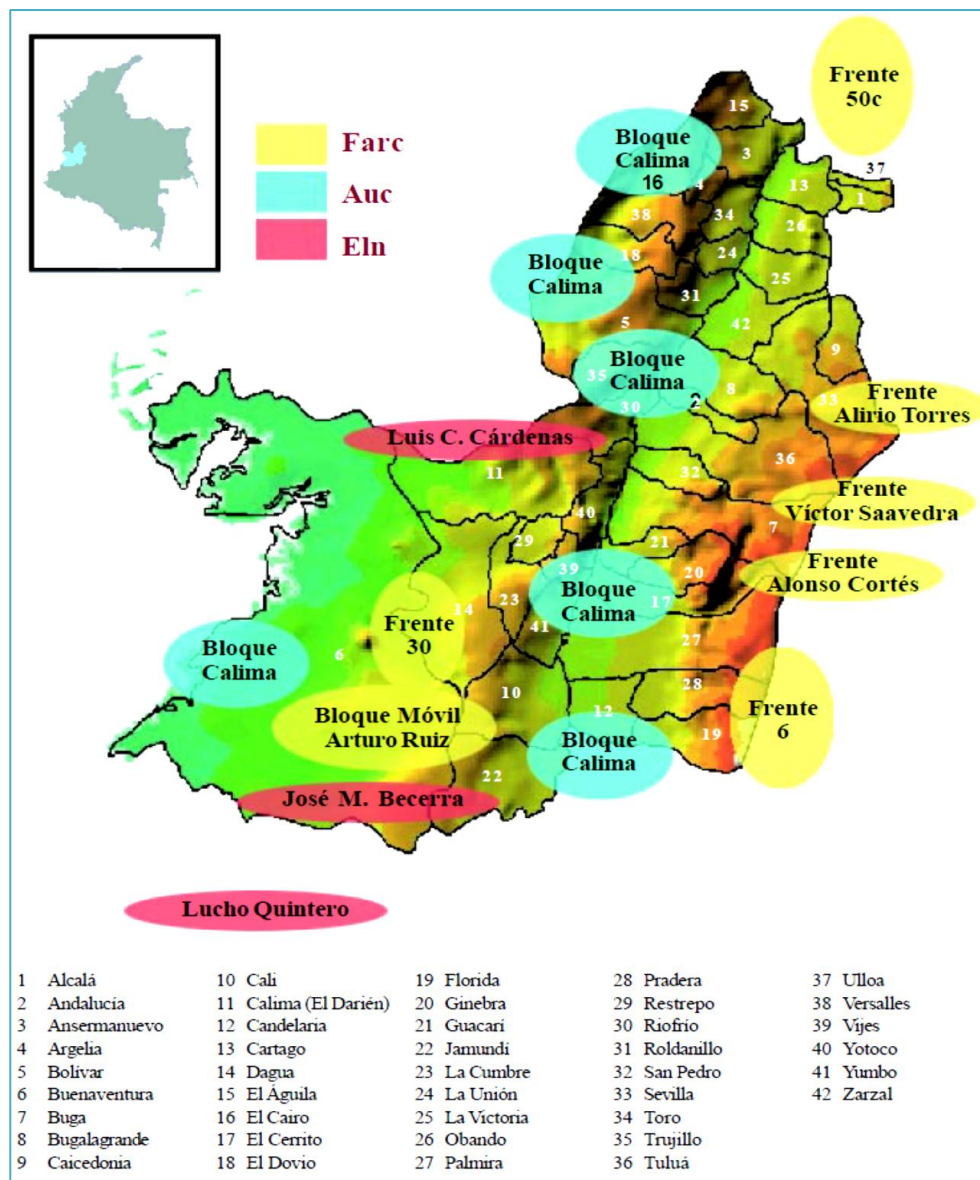
Fuente: IPIGC, 2013, con base en datos de Policía Nacional. Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República. Datos extraídos del sistema IDH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2011.

Sin embargo, valga decir, que dichas acciones no solo fueron perpetradas por este actor paramilitar, sino que también se registraron por cuenta del narcotráfico y, en menor medida, por los grupos guerrilleros. De acuerdo con Rocha (2011, p. 122), el narcotráfico trajo una expansión del crimen organizado, que se refleja en la correspondencia que existe entre las trayectorias de los cultivos de coca y el reporte de los delitos de concierto para delinquir o crimen organizado, así como del delito de terrorismo, resultado de las acciones de los grupos armados ilegales entre sí y contra el Estado.

A partir del año 2002, en el marco del primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se inició el proceso de desmovilización de varios grupos paramilitares de las AUC a nivel nacional, que consistió en el cese de hostilidades como requisito para la negociación con el gobierno, el otorgamiento de la amnistía y el sometimiento a la justicia de los grupos narcoterroristas¹². Este proceso trajo como consecuencia para el Valle del Cauca, la desmovilización de 564 miembros del bloque Calima (18 de diciembre de 2004), en el corregimiento de Galicia, Bugalagrande y, posteriormente, el 23 de agosto del 2005, se desmovilizan 358 miembros del bloque Pacífico en Itsmina, Chocó. Así mismo, uno de los mayores logros de la Fuerza Pública y en cierta medida de la política de Seguridad Democrática, se produjo entre los años 2003 y 2005 con las operaciones Libertad I y II llevadas a cabo por el Ejército contra la guerrilla de las FARC, en las que se recuperó un gran porcentaje de los centros de producción y comercialización, además de las vías de comunicación entre los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Casanare, Norte del Meta y Norte del Tolima, principalmente, con lo que se lograron mejorar de manera sustancial los indicadores de seguridad y la percepción de inseguridad en la sociedad urbana del país (Escobar, 2013). Para el año 2009, la distribución geográfica de los grupos guerrilleros y de autodefensa en el Departamento era la que se representa en el Mapa 1.

¹² Las negociaciones entre el gobierno y las AUC llevaron a la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito (uno de los lugares de concentración de las AUC) el 15 de junio de 2003, cuyo propósito era el “logro de la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado” (www.wikipedia.org).

Mapa 1. Distribución geográfica de grupos guerrilleros y de autodefensas en el Valle del Cauca



Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2003, p. 2.

De acuerdo con el MOE (2009, pp. 5 y 6), las FARC tenían presencia en el Valle del Cauca, con estructuras del Comando Conjunto de Occidente y el Frente 30, que desarrollaban acciones en Cali, Dagua, Restrepo y Buenaventura, a través de las columnas Miller Perdomo y Libardo García. En el sur (particularmente en los municipios de Florida y Pradera), operaban el frente Hernando González Acosta, el Manuel Cepeda y el bloque móvil Arturo Ruiz en Cali y Buenaventura. En el centro del Departamento, tenían presencia las columnas Ismael Romero,

Alirio Torres y Alonso Cortez, y la Víctor Saavedra que a la vez operaba en el sur. Por su parte, el ELN tenía presencia en el Valle del Cauca con el frente de guerra Suroccidental, que operaba también en Cauca y Nariño; en Cali, Palmira y Yumbo actuaba a través del frente urbano Omaira Montoya Henao; en Dagua, El Dovio y Riofrío, los frentes José María Becerra y Luis Carlos Cárdenas; en Jamundí, con la columna Guerreros de los Farallones; y en Buenaventura, con la columna Gerardo Valencia Cano¹³.

Sin embargo, dichos procesos de desmovilización y de recuperación militar de algunas zonas (tanto de paramilitares como de guerrilleros) no consiguieron los resultados esperados y constituyeron un factor determinante que resultó en una nueva reconfiguración del conflicto armado y el narcotráfico. Por una parte, se incrementó el accionar de los grupos de narcotraficantes en las principales urbes del Departamento, a través de la creación de sus propias estructuras armadas que, en parte, fueron conformadas por algunos de los paramilitares y guerrilleros desmovilizados. De estas alianzas, inicialmente, surgieron dos grupos de seguridad al servicio del narcotráfico: “Los Rastrojos” y “Los Machos”. No obstante, estas bandas tienen una naturaleza diferente respecto de sus antecesores: carecen de una razón de ser contrainsurgente o de cualquier objetivo político que justifique su accionar; y su esencia criminal se enfoca en la expansión del narcotráfico y de otros mercados ilegales mediante el uso selectivo de violencia (Prieto, 2013, p. 3). Mientras que, por otra parte, las FARC se vieron obligadas a realizar una reestructuración interna, que consistió en la división de los cinco bloques guerrilleros creados en los años 80, en Comandos Conjuntos de Área o Interfrentes, los cuales empezaron a operar con una nueva táctica: estructuras móviles de menos de 10 miembros; hombres expertos en explosivos y francotiradores de alta precisión. Si bien el Estado retomó el control de la zona centro del país, las FARC continúan teniendo un control territorial importante en los departamentos periféricos. La gran cantidad de pequeñas operaciones en el Cauca, Valle y Nariño durante el 2012 han sido prueba de ello (Escobar, 2013).

2.2.1.3 Bacrim, exacerbación de la violencia social y la criminalidad en el Departamento, 2006 – 2013

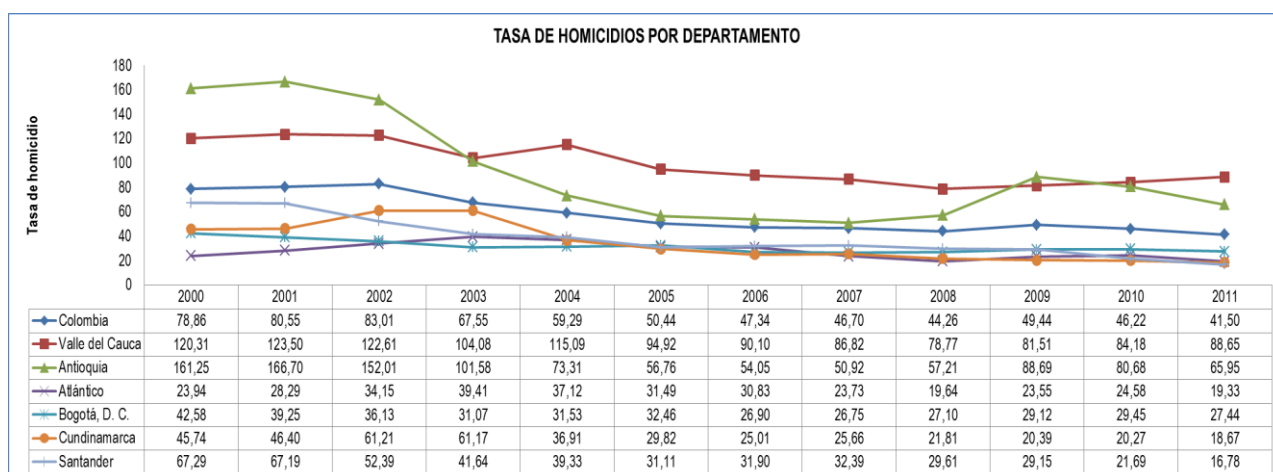
Hasta aquí, la evolución de la escalada criminal en el Valle del Cauca se observa en el Gráfico 6, representada en la evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes¹⁴. [Nótese](#)

¹³ Hasta la actualidad (2013), estas estructuras armadas guerrilleras y paramilitares mantienen su presencia en dichos territorios y en el último septenio se han ido agregando de manera sistemática en los territorios las Bacrim que se evidencian en el Mapa 2 que se presenta más adelante.

¹⁴ Este indicador se construyó con base en las estadísticas vitales del DANE que registran las defunciones y se clasificaron de acuerdo con la Lista 6/67 – CIE-10 OMS/OPS que corresponde a las defunciones por causa externa. Para este caso, se tomaron aquellas que fueron producto de agresiones

que la tendencia a la reducción de la criminalidad en el Departamento ha sido más lenta y menos significativa que en regiones como Antioquia; sin embargo, durante el período 2009 – 2011, el Valle del Cauca fue el departamento con tasas de homicidio superiores a la nacional y varios de los principales departamentos.

Gráfico 6. Comparativo tasa de homicidios Colombia, Valle del Cauca, Bogotá D.C. y principales Departamentos (2000 – 2011)



Fuente: IPIGC, 2013, con base en registro de estadísticas vitales (defunciones por causa externa: AGRESIONES (HOMICIDIOS), INCLUSIVE SECUELAS, INTERVENCIÓN LEGAL Y OPERACIONES DE GUERRA, INCLUSIVE SECUELAS y EVENTOS DE INTENCIÓN NO DETERMINADA, INCLUSIVE SECUELAS), 1990 – 2011, y proyecciones poblacionales del DANE, 2005.

Según un informe reportado por la Defensoría Nacional del Pueblo (Caracol Radio, 2014), las Bacrim son las responsables del aumento de la criminalidad en el Departamento desde el año pasado, que se expresa en homicidios, secuestros, extorsiones y desplazamientos forzados, entre otras. De acuerdo con la fuente consultada:

En los últimos cuatro años, el departamento del Valle ha registrado a nivel nacional la tasa más alta de homicidios por 100 mil habitantes. En el 2013 se registraron 3.329 homicidios, 38 secuestros, 601 casos de extorsiones y 10.678 personas fueron desplazadas de manera forzada en el Valle. Comparativo con [otros departamentos], Antioquia registro el año pasado 1.606 homicidios, 26 secuestros, 601 casos de extorsión (...) y 10.960 desplazamientos forzados (...) Cali, capital del Valle del Cauca, está entre las ciudades más violentas del país, con 2.001 homicidios en el 2013 (...) El incremento en los casos de homicidios en estas poblaciones del Valle del Cauca se debe principalmente a la disputa entre las

(homicidios), intervenciones legales y operaciones de guerra y eventos de intención no determinada; para todas ellas, se incluyen las secuelas.

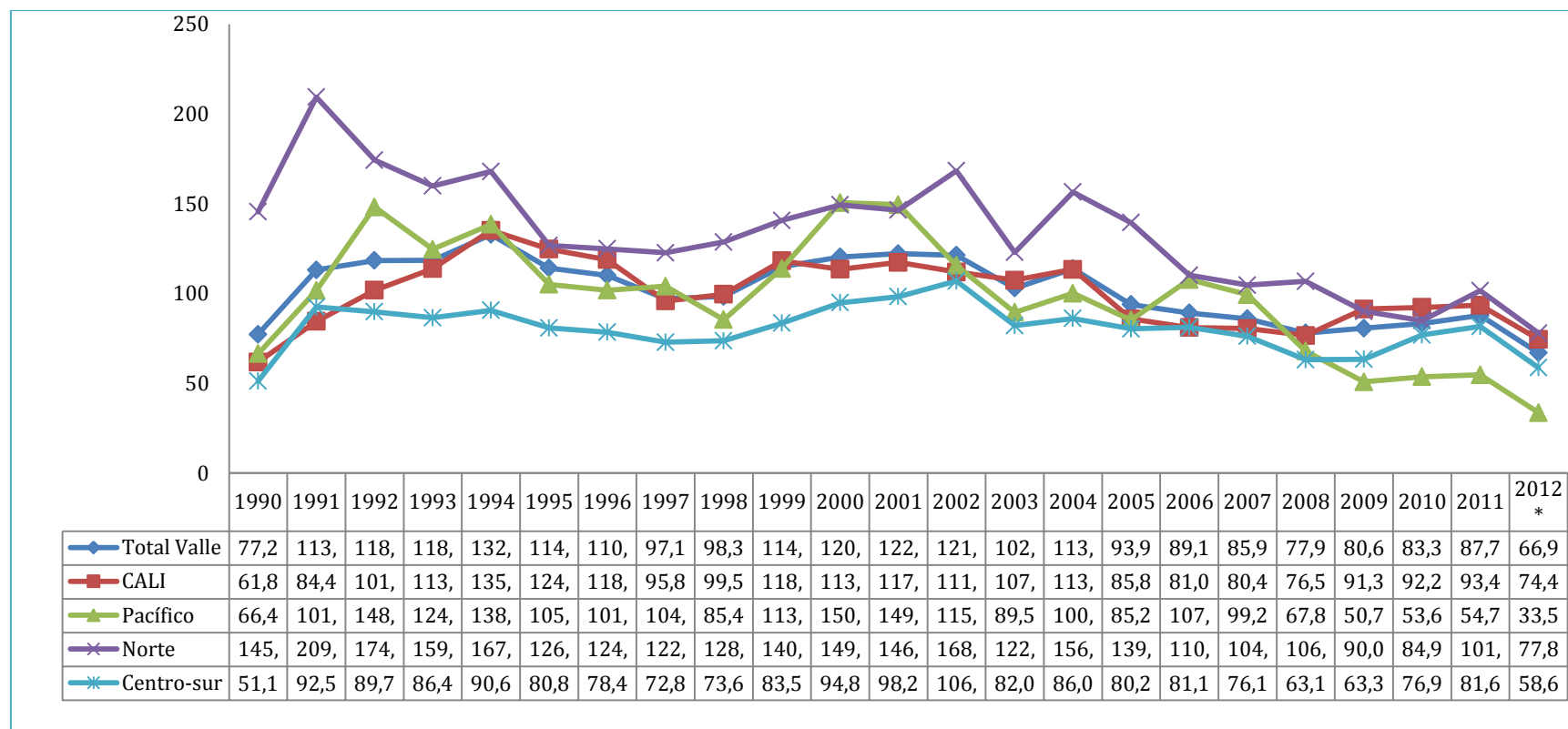
bandas criminales de Los Rastrojos y Los Urabeños por el control territorial y de los negocios ilícitos (narcotráfico, microtráfico y extorsión entre otros). Esa confrontación que se presenta en las zonas urbanas también se ha trasladado al área rural donde se observa la incidencia de la confrontación armada en los casos de homicidios y desapariciones (Caracol Radio, 2014).

En el análisis por subregiones (Gráfico 7), se observa que entre 1990 y 2012, la subregión que más aportó a este indicador de criminalidad en el Departamento fue la subregión Norte (particularmente Cartago y Tuluá) registrando tasas anuales muy superiores al total departamental durante el período, siendo 1991 el año más crítico con una tasa que ascendió a 209 homicidios por cada 100.000 habitantes. Aunque en los años subsiguientes este indicador tendió a disminuir, ha venido presentando importantes ascensos desde el año 1998, destacándose algunos picos en los años 2002 y 2004 que coinciden con la entrada en vigencia de la política de seguridad democrática del primer período de gobierno de Álvaro Uribe V., que impulsó las masivas desmovilizaciones de las AUC, que contribuyeron significativamente al aumento de la criminalidad urbana en las principales ciudades del departamento en la medida en que ésta no estuvo acompañada de una política integral que garantizara la resocialización de estos miembros a la vida civil. Por el contrario, lo que ocurrió en la gran mayoría de los casos fue que éstos conformaron nuevas redes criminales urbanas o se integraron a las ya existentes (Comisión Colombiana de Juristas, 2010).

En segundo lugar de concentración de la criminalidad, se encuentra la subregión del Pacífico¹⁵ que, conformada por el Distrito de Buenaventura y los municipios de Jamundí, Dagua y Calima, durante varios segmentos del período en mención ha registrado una tasa anual de homicidios significativamente superior a la del total del Departamento. Tal es el caso de los años 1990 a 1992, 1999 a 2001 (siendo éste el período más crítico) y 2005 a 2006, que igualmente han correspondido a la intensificación de los enfrentamientos entre guerrillas y paramilitares con la fuerza pública y con actores del narcotráfico. Desde el año 2008, la tasa de homicidios en esta subregión se ha mantenido relativamente estable por debajo de la de Cali pero siguiendo su misma tendencia (efecto “espejo”), el Valle y las demás subregiones. La subregión Centro-Sur, se ubicó en tercer lugar que se ha mantenido con una tasa por debajo de los 90 homicidios por cada 100.000 habitantes en promedio, con excepción de Cali que sigue siendo una de la ciudades más violentas de la subregión, especialmente durante los últimos cinco años, la cual junto con Palmira han sido determinantes para el aumento de este indicador.

¹⁵ Para un análisis detallado del fenómeno de la violencia en Buenaventura, véanse al respecto los trabajos académicos e institucionales de Boris Salazar (2007); Oscar Almario (2007); Varela, Martínez y Delgado (2013); ANDI, FIP y NIR (2011); Informes de Gestión de la Alcaldía Distrital de Buenaventura; entre otros.

Gráfico 7. Evolución tasa de homicidios por subregiones y total Valle del Cauca por cada 100.000 habitantes, 1990 – 2012

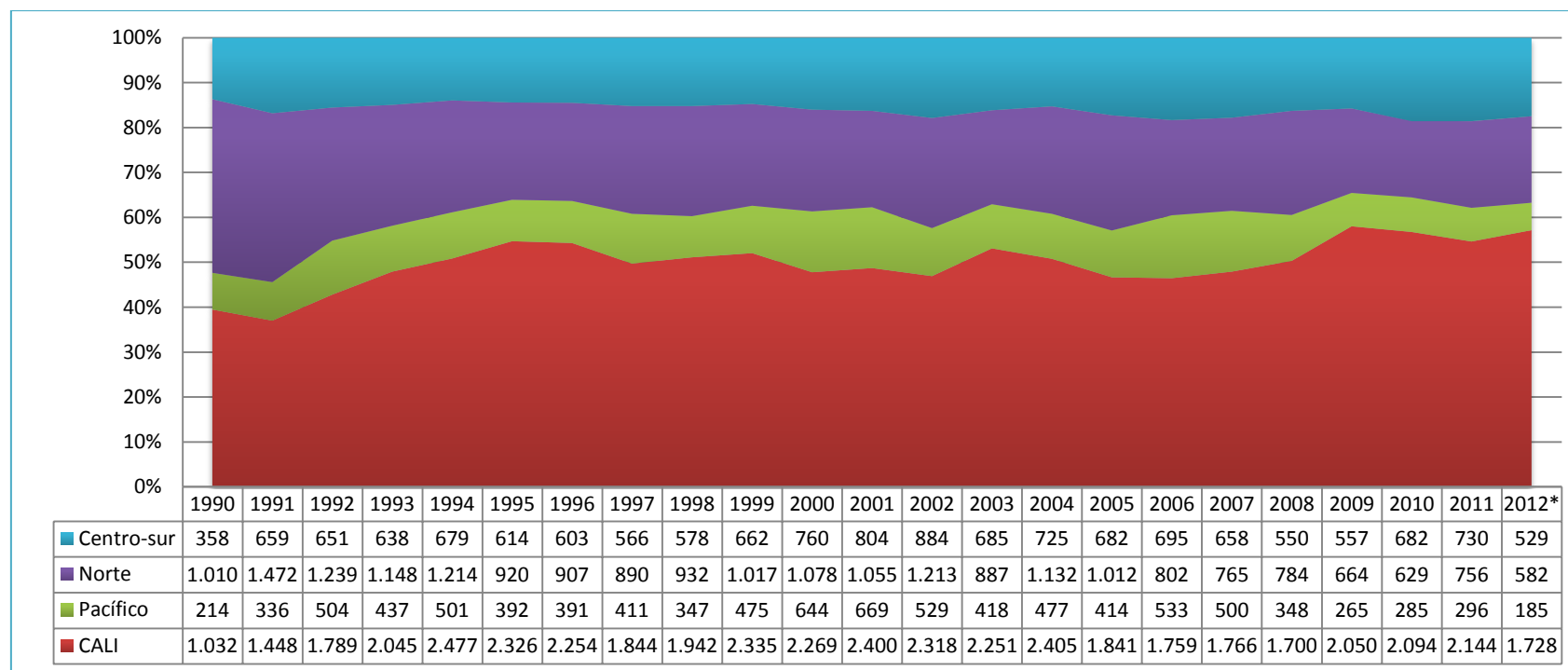


* Cifras construidas con datos preliminares.

Fuente: Cálculos propios con base en registro de estadísticas vitales (defunciones por causa externa), 1990 – 2012, y proyecciones poblacionales del DANE, 2005.

Al observar la participación porcentual de los homicidios por subregiones en el total del Departamento, se evidencia que aunque en las subregiones Norte y Pacífico las tasas de homicidios promedio han sido las más altas durante todo el período, éstas cada vez representan un menor porcentaje en relación al total de los homicidios registrados en el Departamento, al pasar del 50 al 20% aproximadamente en la subregión Norte y del 10 al 5% aproximadamente en la subregión Pacífico. Por el contrario, Cali ha aumentado su participación en casi 18 puntos porcentuales entre 1990 y 2012, al igual que la subregión Centro-Sur que ha venido aumentando en menor proporción este porcentaje de participación al pasar del 15 al 18% aproximadamente (Gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución participación porcentual homicidios por subregiones en el total Valle del Cauca, 1990 - 2012



* Cifras construidas con datos preliminares.

Fuente: Cálculos propios con base en registro de estadísticas vitales (defunciones por causa externa), 1990 - 2012.

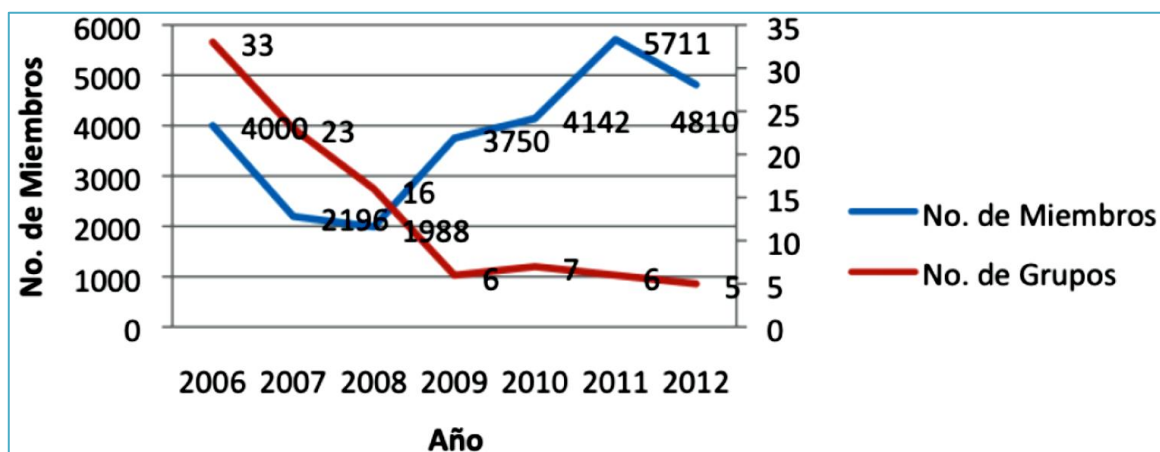
Como ya se mencionó, el re-escalamiento de la criminalidad en el departamento a partir del año 2006 se relaciona con el fin del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y el re-armamiento de parte de los mismos ahora como nuevos grupos (Bacrim).

Tal como lo señala Rocha (Ob. Cit., p. 117), esta tercera generación de crimen organizado vinculado al narcotráfico en parte provino del ascenso de las filas inferiores de las organizaciones paramilitares, cuyos líderes se desmovilizaron en torno a la Ley de Justicia y Paz, y a quienes el control regional les dio una indeseada visibilidad, al igual que a sus nexos políticos¹⁶.

Las **Bacrim** se reconocen públicamente hoy, en un sentido amplio, como: 1) un fenómeno de crimen organizado representado por 2) organizaciones criminales construidas alrededor del narcotráfico y otras fuentes de financiación (legales e ilegales, como la minería, la micro-extorsión o el micro-tráfico), 3) desligadas teóricamente de las lógicas del conflicto armado en términos jurídicos y militares (no aplicación del derecho internacional humanitario), 4) de bajo perfil, urbanas, con estructuras en su mayoría no militares pero con capacidad para administrar territorios y ejercer amplio control social local, 5) con capacidad para hacer alianzas transitorias con grupos guerrilleros en el ámbito nacional y con carteles y redes criminales internacionales, 6) infiltrar instituciones y corromper miembros de la fuerza pública y funcionarios públicos, y 7) responsables de un número significativo de masacres, homicidios, desplazamientos forzados, extorsiones y reclutamiento forzado de menores, entre otros hechos delictivos (Prieto, 2013, p. 3).

¹⁶ Tal como lo señala Prieto (2013, p. 3), “Existen múltiples vacíos de información respecto al perfil de los miembros de las Bacrim. Una primera aproximación muestra dos realidades frente a su composición: en distintas zonas del país han sido capturados un número creciente de jóvenes entre los dieciséis y los veinticinco años de edad, por su pertenencia o participación en actividades delictivas ligadas a estas organizaciones. Un seguimiento de medios durante el segundo semestre de 2012 en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca o La Guajira confirma esta primera tendencia. Segundo, un 14% de desmovilizados hace parte funcional de estas estructuras criminales: de acuerdo con información de la Policía Nacional, de las casi 12.100 capturas de miembros de estas bandas entre 2006 y 2012, alrededor de 1.700 son desmovilizados (...) Numerosos jefes estuvieron vinculados o relacionados de alguna forma con los grupos paramilitares precedentes: Don Mario, los Mellizos, Alberto Guerrero, Cuchillo, Pablo, Martín Llanos, los hermanos Úsuga (Otoniel y Giovanni), entre otros casos. Según la Fiscalía General de la Nación, a septiembre de 2012 el mayor número de desmovilizados capturados pertenecían a alguno de los siguientes bloques de las otrora autodefensas: Mineros, Nordeste Antioqueño, Héroes de Granada, Elmer Cárdenas, Córdoba, Cacique Nutibara, Tayrona, Norte, Héroes del Llano y del Guaviare y Catatumbo”.

Gráfico 9. Evolución del número de integrantes y grupos de Bacrim, 2006 – 2012

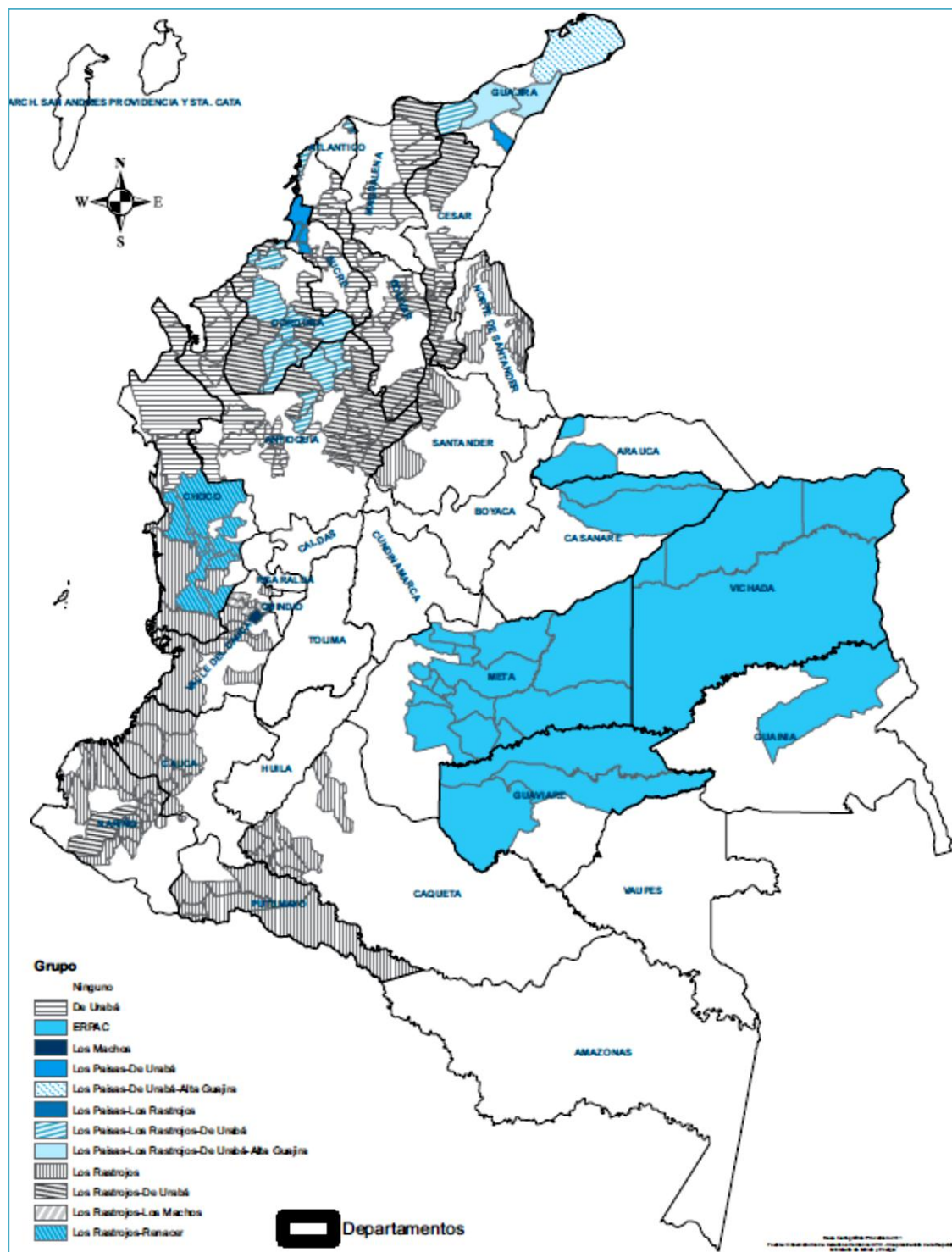


Fuente: Prieto, Ob. Cit., p. 2.

De acuerdo con este mismo autor (Ibíd., p. 2), entre los años 2006 y 2012, estas organizaciones criminales rápidamente se han fortalecido (Gráfico 9 y Mapa 2). Lo anterior como resultado de:

(...) 1) la ofensiva estatal y sus golpes a las cadenas de mando, los mercados y las rutas relacionadas con el negocio del narcotráfico, y 2) de las estrategias desarrolladas por la criminalidad organizada para acomodar, violentamente o no, sus estructuras y repertorios delincuenciales a los retos que le impone la acción de la fuerza pública y a la necesidad de aumentar o mantener sus márgenes de ganancia, control territorial y social. Mientras en 2006 las autoridades identificaban treinta y tres bandas que hacían presencia en ciento diez municipios del país mediante un pie de fuerza de cuatro mil hombres, en 2012 se reconocen cinco bandas criminales (Urabeños, Rastrojos, disidencias del Erpac, Renacer y Machos) que hacen presencia entre ciento noventa y dos municipios con cerca de 4.800 hombres en sus filas. En comparación con 2006, desde el punto de vista oficial, se observa un escenario en donde menos grupos criminales han pasado a controlar más hombres y a tener presencia en más territorios. En otras palabras, una concentración del mando complementada con herramientas efectivas de reclutamiento y financiación, mediante las cuales el número de hombres aumentó y el radio de influencia se amplió.

Mapa 2. Presencia de Bacrim en Colombia, 2007 - 2011



Fuente: Prieto, Ob. Cit., p. 5.

Según el estudio de Arias (2012, p. 14), para el año 2011:

Nariño junto al Valle se consolidaron como el hogar de “Los Rastrojos”, entre ellos evidencian como mínimo 30 municipios con presencia de neoparamilitares, pese a la presencia de otros grupos armados ilegales tales como las FARC y el ELN y algunas disputas de poder no se ha conseguido erradicar este fenómeno de posdesmovilización. Este año se estableció la Operación Troya Pacífico y hace poco comenzó la Operación Troya III (en el sur de Chocó y norte del Valle), pero aún no parece tener suficientes resultados.

Para el **caso del Valle del Cauca**, nótese en el Mapa 2 que las subregiones más afectadas por el accionar de estas bandas son la del Pacífico (especialmente en Buenaventura y Calima) y Norte donde “Los Rastrojos” tienen una importante presencia territorial en municipios como Riofrío, Tuluá, Andalucía, Trujillo, Bolívar, La Unión y Cartago. Así mismo, la banda “Los Machos” predomina en el municipio de Zarzal y, en alianza con los primeros, opera en municipios como Roldanillo, El Dovio, Versalles y La Victoria en la subregión Norte. En la subregión Centro-Sur, “Los Rastrojos” hacen presencia especialmente en el municipio de Palmira. Sin embargo, de acuerdo con Prieto (Ob. Cit., p. 4), “algunos medios de comunicación y organizaciones sociales reportan la existencia de grupos de menor alcance que actúan o como extensiones de las Bacrim grandes bajo la modalidad *outsourcing* o como grupos independientes con radios de acción que aparentemente no trascienden el ámbito departamental: Águilas Negras (...) entre otros”.

En tal sentido, la cuota de participación de las Bacrim en relación a algunos indicadores de violencia y criminalidad en el Valle del Cauca ha venido siendo representativa, lo cual se puede evidenciar en los indicadores que se muestran en la Tabla 1 para el año 2011:

Tabla 1. Participación de Bacrim en el Valle del Cauca 2011

Departamento	Presencia territorial		Desplazamiento forzado		# líderes asesinados (2007 - 2011)	# indígenas asesinados (2007 - 2011)
	Total municipios	#Municipios con Bacrim	# Total	Causado Bacrim		
Antioquia	125	43	15.282	25%	36	24
Córdoba	30	18	3.573	70,8%	6	54
Nariño	64	17	8.434	13%	6	110
Santander	87	16	466	48,1%	2	-
Valle del Cauca	42	13	7.207	20,1%	18	9
Total nacional	1.123	209	58.384	20,3%	126	380

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Arias (Ob. Cit., pp. 9 - 16).

Al revisar los municipios con más altos desplazamientos originados por Bacrim, Buenaventura se ubica en el segundo lugar a nivel nacional con 959 personas desplazadas. Estos desplazamientos no solo se deben al temor que aprendieron a tener durante la época de los paramilitares y las guerrillas, sino que también ha sido relacionada con la angustia de las familias ante la posibilidad del reclutamiento de los menores, o a casos de comerciantes que prefieren irse ante la amenaza de morir si no pagan las “vacunas” solicitadas. No obstante, el desplazamiento forzado no es la única consecuencia de la intimidación de dichas bandas sobre las personas, sino que también se extienden a los homicidios y, en particular, al asesinato de líderes asociados a las defensa de los Derechos humanos (Arias, Ob. Cit., p. 13).

Todo lo anterior, ha conllevado al **deterioro de la gobernabilidad territorial en el Departamento**, que se expresa en la creciente inseguridad urbana, la cada vez más conflictiva convivencia ciudadana, el bajo o nulo control territorial de ciertas zonas de las ciudades y zonas rurales del Departamento, entre otros aspectos. Lo anterior se debe igualmente a la profunda crisis de la administración de justicia (ver Tendencia Pesada # 3) que en la actualidad no cuenta con la capacidad técnica institucional suficiente en el Departamento y sus municipios que le permitan garantizar la defensa y protección de los derechos fundamentales a los ciudadanos.

2.2.2 Tendencia Pesada # 2: La cooptación del Estado, fragmentación del bipartidismo, clientelismo y corrupción político - administrativa en las corporaciones y entidades públicas departamentales

	Deterioro de la competitividad del Departamento, limitaciones para el acceso a oportunidades y deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos				Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales
Efectos indirectos	Deterioro de la gobernabilidad política en el Departamento				
		Recentralización y disminución de las autonomías locales vallecaucanas		Baja capacidad para la construcción de consensos frente a los retos de desarrollo humano - regional e incapacidad para implementar agendas estratégicas de desarrollo	
Efectos directos	Fragmentación de los partidos políticos tradicionales y surgimiento de microempresas electorales y movimientos ciudadanos	Pérdida de confianza en sectores de la dirigencia política departamental por parte del gobierno central, las elites empresariales y la ciudadanía		Asimetrías en la capacidad institucional y de gobernabilidad entre las subregiones del Departamento	
	La capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento del Valle del Cauca no responde a los retos de desarrollo humano - regional y afecta la gobernabilidad				
Problema central	Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991				
Tendencias emergentes	Pérdida creciente de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, deterioro del capital social y la cultura política			Nuevos liderazgos políticos poco idóneos para gerenciar las corporaciones y entidades públicas	
	Reconfiguración del conflicto armado y del narcotráfico	Cooptación del Estado y sus instituciones por grupos de interés	Exacerbación del individualismo y limitaciones reales para el ejercicio de la democracia	Profundización de la democracia y participación de nuevos actores en los procesos de planificación regional	
Factor de ruptura	Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que contribuyó al diseño e implementación de nuevas reglas institucionales a partir de 1991: competencia y complementariedad entre el sector público, privado y solidario para la provisión de bienes y servicios públicos				
Tendencias Pesadas	Debilitamiento del bipartidismo, clientelismo e incipiente cultura política				
	Conflicto armado y narcotráfico: Cooptación del Estado y continuidad de las prácticas de corrupción político-administrativas				

2.2.2.1 Bipartidismo y cooptación por sectores de las elites políticas y empresariales del Departamento, 1940 – 1990

Desde el surgimiento de los partidos políticos Liberal y Conservador en Colombia (1840 en la época de la Nueva Granada) y hasta finales de la década de 1980, la política en el país se caracterizó por un predominante bipartidismo y, en especial, por su radicalismo. Los conservadores, de clase terrateniente, estaban a favor de un Estado centralista y confesional (católico); mientras que los liberales, comerciantes e incipientes industriales, propugnaban por un Estado de corte federal, separado de la iglesia. Tal contraposición ideológica desencadenó numerosos conflictos armados internos, persecuciones (como el

período de La Violencia¹⁷) y guerras civiles (como la Guerra de los Mil Días que llevó a la pérdida territorial de Panamá en 1903). Este radicalismo se vio menguado con la creación del Frente Nacional, un pacto político que formó una especie de partido único, que permitió la alternancia de los dos partidos en el poder y se mantuvo vigente entre 1958 y 1974. Posterior a dicho pacto, las otrora marcadas diferencias ideológicas entre ambos partidos se difuminaron.

En el Departamento, la corrupción que se experimentó en las décadas de 1940 hasta mediados de 1980 aproximadamente, difiere de la actual; pues en este período el bipartidismo ejercía un mayor control del sistema político, los partidos tenían jefes nacionales, había más disciplina de partido y existían lógicas señoriales en relación con el tema del interés público, ya que a la vez que satisfacían oligárquicamente sus propios intereses, implementaban proyectos estratégicos de región (creación de la CVC, Universidad del Valle, Acuavalle, EMCALI, entre otras) que fueron determinantes para la acumulación de capital endógeno, la consolidación del empresariado regional y el fortalecimiento de Cali (su capital) como una de las principales urbes del país. Dado el modelo de desarrollo endógeno y la arquitectura institucional del Estado que caracterizaron este período, **la corrupción estaba concentrada (centralizada) en las elites políticas y económicas tradicionales que interactuaban con el gobierno central.**

Durante las décadas de 1980 y 1990, bajo la premisa de luchar contra la impunidad y la ilegalidad, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la política, las fuerzas políticas liberales y conservadoras se habían dividido internamente en varias corrientes o matices ideológicos. Para el caso del **Valle del Cauca**, tal subdivisión al interior de los partidos políticos tradicionales se evidencia en la Tabla 2 y se comienza a notar el surgimiento de otros movimientos políticos.

En 1988, tras una fallida reforma que pretendía extender la participación ciudadana en la política y evitar la corrupción administrativa en la administración de las entidades públicas, entre otras cosas, impulsada por el Movimiento Estudiantil, se propuso la convocatoria a una Asamblea Constituyente para las elecciones de 1990, a través de la inclusión de la llamada Séptima Papeleta, una séptima opción de voto en el cartón de votaciones para las elecciones del 11 de marzo de ese año, en las que se eligieron

¹⁷ Muchos historiadores afirman que esta etapa en Colombia se desencadenó por el asesinato del candidato presidencial liberal, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, y se extendió hasta 1958, cuando entró en vigencia el Frente Nacional. A su vez, este hecho conllevó a la creación del Movimiento Estudiantil y Político (conocido como Movimiento de la Séptima Papeleta), cuyos representantes elegidos en una Asamblea Nacional Constituyente, promulgaron la Constitución Política de 1991, que tuvo como ejes fundamentales – entre otros – la extensión de la participación ciudadana en la política y evitar la corrupción administrativa.

Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Ediles, Concejales y Alcaldes a nivel nacional.

Tabla 2. Fuerzas políticas del Valle del Cauca, décadas de los 80 y 90

Partido	Corriente	Heredero político	Tendencia
Partido Liberal	Corriente de Renovación Liberal	Fernando Londoño Capurro (antecedente del Movimiento Popular Unido – MPU – de Carlos Herney Abadía).	
	Alternativa Liberal Popular	José Arlén Carvajal y María del Socorro Bustamante	
	Balcarismo	Gustavo Balcázar Monzón	Se retiró a comienzos de 1990 y asumió su liderazgo Jaime Arizabaleta. Finalmente, la mayoría de su fuerza política se unió al holmismo.
	Holmismo	Carlos Holmes Trujillo	Muere Carlos H. Trujillo y heredaron el liderazgo sus hijos Carlos Holmes y José Renán. De esta línea surgió el becerrismo.
	Becerrismo	Manuel Francisco Becerra, “Kiko” Becerra	Creado en la década de 1980 se consolidó en la de 1990.
	Movimiento Popular Unido (MPU)	Carlos Herney Abadía	Sale del liberalismo en el 2003
Partido Conservador	Holguinismo	Carlos Holguín Sardi	
	Villeguismo (escisión del holguinismo)	Germán Villegas	
	Lloredismo	Rodrigo Lloreda y Hugo Castro Borja	Después surgió su hijo Francisco “Kiko” Lloreda, como uno de sus herederos.
	Movimiento de Salvación Nacional	Maria Cristina Rivera	
	Humbertismo	Humberto González Narváez	
	Movimiento Nueva Fuerza Democrática	Andrés Pastrana Arango (Nacional) Claudia Blum	
M-19	Social demócrata	Eduardo Chávez y Rosenberg Pabón	
	Ortodoxa	Jaime Navarro, Jaime Perea y Orlando Riascos	

Fuente: Elaboración propia con base en MOE– Corporación Nuevo Arco Iris (2009). Monografía político electoral Departamento del Valle del Cauca, 1997 a 2007, pp. 38 – 39. Bogotá: MOE.

2.2.2.2 Fragmentación de los partidos políticos, emergencia de nuevas fuerzas políticas y cooptación por parte de actores ilegales y criminales, 1991 – 2013

Una vez la Corte Suprema reconoció la voluntad popular mayoritaria de convocar a dicha Asamblea, se validó este voto y de esta manera se dio paso a la expedición de una nueva Constitución Política en 1991. A partir de allí, se establecieron los mecanismos para incentivar la participación de nuevos partidos y movimientos políticos lo cual, a su vez, dejó entrever el sistemático ambiente de desconfianza y descontento entre los diferentes sectores sociales y políticos, que ocasionó – en parte – la fragmentación de los partidos políticos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas y movimientos políticos; hecho que se hizo más evidente a partir de la década del 2000. Este proceso generó en el Departamento del Valle del Cauca las condiciones institucionales para que el **narcotráfico (Cartel de Cali y Norte del Valle) capturara políticamente** alcaldes, gobernadores y congresistas provenientes de sectores de la dirigencia política tradicional y emergente, con el fin de que éstos agenciaran frente al Gobierno Nacional sus intereses corporativos relacionados principalmente con la no extradición de sus integrantes y la legalización de sus capitales ilícitos¹⁸.

En el Valle del Cauca, esta fragmentación y emergencia política se evidencia en que a partir del año 2000, los Partidos Liberal y Conservador decayeron notablemente, lo cual se reflejó en una disminución de las Alcaldías conquistadas, mientras el éxito electoral se trasladó al Movimiento Popular Unido (MPU), dirigido por Carlos Herney Abadía, condenado en el proceso 8.000, y Juan Carlos Martínez Sinisterra, preso e investigado por narco-parapolítica. En ese periodo, el MPU se consolidó como una fuerza política determinante regionalmente, con proyección nacional¹⁹. A partir de 2003 se reconfiguró el mapa político, con la consolidación de los partidos uribistas que, por un lado, son un mero reacomodamiento del antiguo bipartidismo, con el agregado de algunas figuras relativamente novedosas, y, por otro, son la consolidación de fuerzas emergentes ligadas al

¹⁸ Este primer período de captura política por parte del narcotráfico, en la historia reciente de Colombia, se identifica como el “Proceso 8000” que se inició en el año 1994, en el cual el 45% de los senadores (5 de los 11 elegidos) de la cuota política del Departamento del Valle del Cauca, estuvieron involucrados y fueron judicializados. Los mayores efectos los sufrió el Partido Liberal, porque varios de sus actores más importantes fueron destituidos y condenados (MOE y otros, 2009, p. 40). Esta relación entre narcotráfico y política deterioró significativamente la confianza (credibilidad) de la sociedad sobre las entidades, instituciones y dirigencia política del Departamento que se reflejó en un clima de incertidumbre, la afectación de la inversión, el empleo y el bienestar social. Para un análisis más amplio sobre la historia, evolución y dimensiones del narcotráfico en Colombia, véase el libro de Rocha (2011).

¹⁹ Para ver en detalle la distribución de las curules al Congreso de la República, Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Concejos municipales del Valle del Cauca, conquistados por partido político durante las elecciones de 1997, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2007, consulte el documento del MOE (2009, pp. 36 – 90).

narcotráfico y actores armados ilegales. En el primer caso, sobresale el Partido Social de Unidad Nacional y en el segundo, el MPU, que luego se fusionaría en el Movimiento Convergencia Ciudadana. En ambas corrientes varias de sus figuras políticas prominentes son herederos del proceso 8.000. Así pues, de la década de 1990 al presente, el mapa político del Valle del Cauca cambió más de fachada que de figuras y siguió marcado por la narco-política, que todavía no supera (MOE y otros, 2009, p. 36) (Tabla3).

Tabla 3. Fuerzas políticas del Valle del Cauca, 2000 – 2011

Partido	Corriente	Heredero político	Tendencia
Partido Liberal	Corriente de Renovación Liberal	Fernando Londoño Capurro	Se extinguió en el 2000
	Alternativa Liberal Popular	Griselda Restrepo	
	Balcarcismo	Jaime Arizabaleta y Luis Eduardo Sanguino	Se extinguió en el 2003
	Holmismo	Carlos Holmes Trujillo Jr. y José Renán Trujillo	
	Becerrismo	Manuel Francisco Becerra, “Kiko” Becerra y Dilian Francisca Toro	
	Homerismo	Jorge Homero Giraldo	
Partido Conservador	Holguinismo	Carlos Holguín Sardi y Marino Paz Ospina	
	Villeguismo	Germán Villegas	
	Lloredismo	Francisco “Kiko” Lloreda, Santiago Castro y Ubeimar Delgado	
	Movimiento de Salvación Nacional	María Cristina Rivera	
	Humbertismo	Humberto González Narváez	
	Sí Colombia	José Luis Arcila	
Movimiento Popular Unido (MPU)	Movimiento Popular Unido (MPU)	Carlos Herney Abadía y Juan Carlos Martínez Sinisterra	Pasa a Convergencia Ciudadana en el 2007
Polo Democrático Alternativo	Frente Social y Político	Alexander López Maya	Línea radical
	Unidad democrática	Luis C. Avellaneda y Franklin Legro	Línea democrática
Cambio Radical	Cambio Radical	Claudia Blum y Roy Barreras	
Convergencia Ciudadana	Movimiento Popular Unido (MPU)	Carlos Herney Abadía y Juan Carlos Martínez Sinisterra	
Partido Social de Unidad Nacional	Viene del liberalismo	Dilian Francisca Toro, Luis Carlos Restrepo y José Tyrone Carvajal	

Fuente: Elaboración propia con base en MOE y otros (2009, pp. 84 – 87).

Tal como lo señalan Garay y otros (2008, p. 67), en todas las democracias contemporáneas existe la acepción de que “los partidos políticos son la plataforma institucional legítima para acceder a la maquinaria estatal”, así como también se es consciente que dicho mecanismo entraña el riesgo de que “puedan acceder al poder, personas o grupos que buscan favorecer sus propios intereses”, mediante el clientelismo y su aprovechamiento como instrumento efectivo para el reparto de rentas entre grupos privilegiados, generando perjuicios para el Estado y la sociedad en general. No obstante dicha cooptación no sólo ha sido del interés de los grupos económicos legales, sino también de los actores delictivos (bandas de crimen organizado, grupos armados ilegales subversivos y antsubversivos) presentes en la realidad colombiana, que han adquirido un particular interés – especialmente, durante las últimas tres décadas – en manipular las leyes del Estado, a través de la asociación con partidos políticos ya existentes y el uso de otros mecanismos diferentes al soborno, tales como la amenaza, el secuestro, los asesinatos selectivos, entre otros, que de hecho han resultado ser más efectivos y persuasivos en el corto plazo (Ibíd., p. 11).

En este escenario de desinstitucionalización de los partidos, se presenta **un segundo punto de inflexión** del proceso de cooptación del Estado en todos sus niveles, que se relaciona con la autonomía relativa administrativa y fiscal dada a los municipios y los departamentos, que los convierte en objeto de **captura del paramilitarismo**, dado que les permite financiar con recursos públicos (por medio de la asignación de contratos de manera fraudulenta) sus actividades ilícitas y fortalecerse políticamente a través de la financiación de campañas, cuya contraprestación es agenciar los intereses políticos y económicos de estos actores. Lo anterior condujo a la inestabilidad institucional en el Departamento y de la gobernabilidad que se expresó en una oleada de investigaciones y destituciones de numerosos alcaldes municipales, gobernadores y senadores que representaban los intereses del Departamento, por encontrarse nexos entre dichos sectores de la dirigencia política y el paramilitarismo²⁰. Más recientemente (**última**

²⁰ Este segundo período de captura política se conoce como “para-política” que se inició con proyectos políticos personalistas de ex alcaldes que se beneficiaron del proceso de expansión de las AUC desde 1997 hasta 2003. Han sido mencionados por paramilitares desmovilizados en las versiones libres realizadas en las Unidades de Justicia y Paz de la Fiscalía, como “promotores de grupos de autodefensa” o como “beneficiarios de apoyo militar, logístico y financiero” durante el desarrollo de una de sus campañas electorales. Posteriormente, se convirtieron en organizaciones político electorales de naturaleza jerárquica y centralizada, pues son un grupo selecto de ex senadores o ex gobernadores, quienes escogen o apoyan candidatos (definen la misión y visión), financian campañas (distribuyen presupuesto) y exigen cuotas burocráticas y contractuales por el ejercicio privilegiado de la administración pública que pueden realizar sus “apadrinados”. Tienen una relación ambigua y una actitud de complacencia con el Estado nacional, pues dependen de su aparato burocrático para generar riqueza (Ávila y Velasco, 2012, pp. 382 – 383). Esta capacidad de infiltración política del paramilitarismo y de las FARC EP, se ha hecho evidente en el número de Representantes a la Cámara y Senadores de la República que han sido investigados por los delitos de

década), dichos actores delictivos han optado también por conformar partidos o movimientos políticos que funcionan más como “**empresas electorales**”, sin pertenencias ideológicas sólidas que les ha facilitado aparecer, desaparecer o transfigurarse constantemente, y cuya estrategia primordial es “extraer rentas del Estado para el beneficio de individuos privados, firmas o sectores mediante la distorsión del marco legal y regulatorio” (Ibíd., p. 18), lo que les ha permitido obtener cuantiosas retribuciones y asegurar su permanencia en el largo plazo. Lo anterior, por tanto, ha sido una respuesta de los actores ilegales para neutralizar la acción reguladora del Estado central.

Esta situación ha conllevado a la emergencia de **nuevos liderazgos públicos**, que tienen un perfil particular, que se han aliado través de diferentes mecanismos como los alineamientos estratégicos coyunturales o históricos con actores violentos no estatales, fuentes de financiación derivadas de economías criminales, aliados electorales con prontuarios delictivos, familiares que han sido judicializados por diversos delitos no excarcelables o, lo que se denomina, “gobernar en cuerpo ajeno”, para acceder al poder político – especialmente en lo local – y enriquecerse a través de la contratación pública local, la “depredación” de los recursos provenientes de las regalías y la explotación de otros bienes de baja regulación estatal como el oro y la madera (Ávila y Velasco, 2012b, p. 77 y 82). En tal sentido, en el país se han identificado cuatro **perfiles** de estos nuevos actores que se han interesado en influir/sabotear las elecciones, los cuales son claramente identificables en el Departamento del Valle del Cauca. De acuerdo con la clasificación elaborada por Ávila y Velasco (Ibíd., p. 80 – 81), los perfiles son los siguientes:

- 1) Las guerrillas insurgentes (FARC y ELN):** son grupos contra-estatales, por lo que utilizan violencia visible y su capital social no es cualificado, mayoritariamente son campesinos cocaleros o marginados.
- 2) Las Bacrim neoparamilitares (Rastrojos, ERPAC, Urabeños, Paisas, La Oficina de Envigado; La Cordillera):** no son grupos contra-estatales, por lo que la violencia es menos visible y bastante selectiva, adicionalmente a diferencia de los grupos guerrilleros, el capital social de las Bacrim lo componen, políticos, miembros de la Fuerza Pública, ganaderos y grandes propietarios de tierra (...).
- 3) Parapolíticos nacionales/regionales judicializados:** son organizaciones político-electorales de naturaleza jerárquica y centralizada, conformadas por

concierto para delinquir, para-política y farc-política entre 1995 y 2013. En la actualidad, la Cámara de Representantes está conformada por 166 representantes y el Senado, por 102 senadores, para un total de 268 congresistas. De éstos, durante el período en mención, 199 (que corresponden al 74,2% del total de los elegidos) se encuentran en investigación por tales delitos.

un grupo selecto de exsenadores o exgobernadores²¹, quienes apoyan candidatos (definen la misión y visión), financian campañas (distribuyen presupuesto) y exigen cuotas burocráticas y contractuales por el ejercicio privilegiado de la administración pública que pueden realizar sus “apadrinados”. Tienen una relación ambigua y una actitud de complacencia con el Estado nacional, pues dependen de su aparato burocrático para generar riqueza, pero han sido judicializados, especialmente por el delito de “concierto para delinquir agravado”.

4) Parapolíticos locales no judicializados: son proyectos políticos personalistas de *exalcaldes* que se beneficiaron del proceso de expansión de las AUC desde 1997 hasta 2003. Han sido mencionados por paramilitares desmovilizados en las versiones libres como “promotores de grupos de autodefensa” o como “beneficiarios de apoyo militar, logístico y financiero”, durante el desarrollo de una de sus campañas electorales.

Al analizar los resultados electorales del 30 de octubre de 2011, en el **caso del Valle del Cauca**, al igual que ocurrió en La Guajira, se produjeron nuevas coaliciones entre agentes legales e ilegales que llegaron a cargos de elección popular, configurándose así nuevas elites emergentes que derivan su fortaleza de agentes ilegales emergentes. Tal como lo señalan Ávila y Velasco (Ibíd., p. 84):

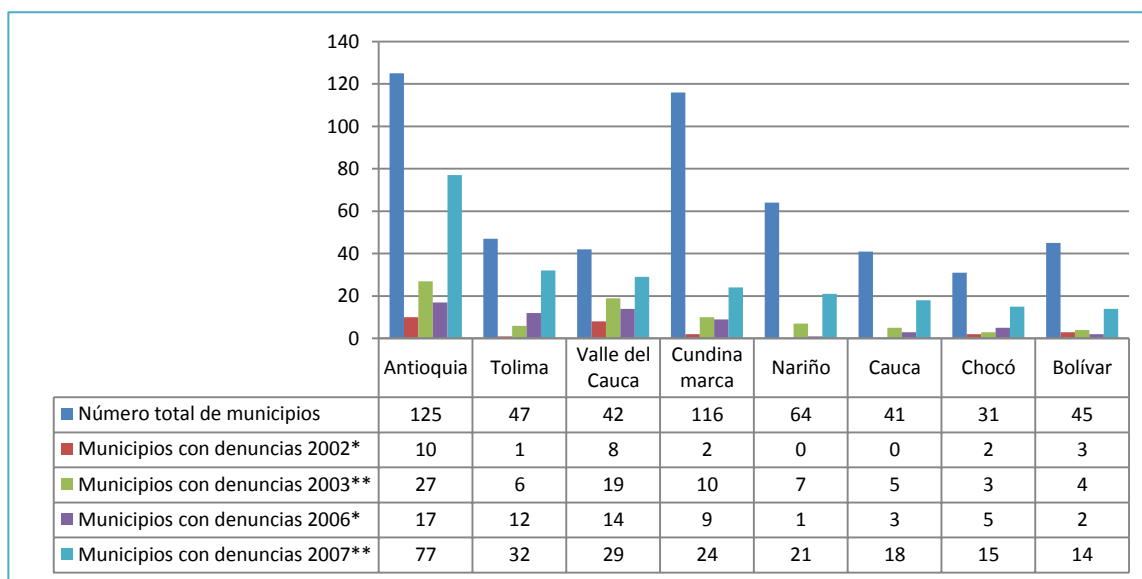
En el Valle del Cauca, la estructura de Juan Carlos Martínez Sinisterra ganó la Gobernación del Valle y varias alcaldías. Políticos emergentes en varios municipios, algunos vinculados a la ilegalidad se consolidaron en este departamento. Este tipo de elites emergentes se caracterizan, entre otras cosas, por criticar las viejas estructuras políticas y tradicionales en la región, cuestionar al Estado central y hablar de conspiraciones.”

De acuerdo con Ávila y Velasco (Ibíd., p. 91 – 92), existen básicamente tres **razones por las cuales estos candidatos aceptan** participar en elecciones o reciben **el respaldo electoral de estos actores criminales**, aun cuando corren el riesgo de ser deslegitimados por la opinión pública o ser judicializados: la *primera*, el deseo de triunfo electoral anticipado, dado el aumento de la competencia que a su vez aumenta la incertidumbre; la *segunda*, también resultante de la intensa competencia, hace referencia a las aspiraciones a la

²¹ De acuerdo con Ávila y Velasco (2012b, p. 80), “La tendencia identificada en la investigación, es que en regiones donde el potencial electoral es más bajo (de la media nacional) y existe un volumen significativo de recursos por concepto de regalías, los parapolíticos tienden a ser los “ex gobernadores” como en Casanare y Arauca. Y, en donde el potencial electoral es igual o mayor a la media nacional, y los recursos de regalías no son tan voluminosos, los parapolíticos tienden a ser “ex senadores” como en Bolívar, Atlántico, Cesar, Sucre, Antioquia y Valle del Cauca”.

reelección que tienen las elites políticas, lo que las hace proclives a la comisión de delitos electorales (sobornos, alteración de resultados electorales, entre otros), lo cual se corrobora con el aumento que se presentó de los registros de denuncias por delitos electorales para los comicios realizados entre 2002 y 2007 (Gráfico 10).

Gráfico 10. No. municipios principales Departamentos con registro de denuncias por delitos electorales 2002 - 2007



* 2002 y 2006: Elecciones generales.

** 2003 y 2007: Elecciones de autoridades locales. Aumentó en 2007 por expansión geográfica de la consulta.

Fuente: Elaboración propia con base en MOE (2011), Tabla 1.

La *tercera* razón, que se combina con las dos anteriores y que quizás sea la motivación más fuerte, es que el control de la administración pública a nivel local y regional, es un verdadero botín que en gran parte ha sido tercerizado, lo que garantiza grados altos de protección ante diferentes actividades ilegales (por ejemplo, lavado de dinero proveniente del narcotráfico a través de contratistas de obras públicas que a la vez ocupan cargos desde los que manejan la contratación en los municipios). En tal sentido, en municipios vallecaucanos como Cartago y Yumbo – entre otros municipios y departamentos a nivel nacional²² – las elecciones de 2011 estuvieron influenciadas por agentes del narcotráfico, los cuales principalmente financiaron campañas electorales a la alcaldía, las utilizaron para lavar activos (a través de la compra de votos) y, subsidiariamente, hicieron uso de mecanismos como la coacción física al votante, la venta de protección privada a candidatos en zonas de confrontación violenta y el proselitismo político para asegurar su éxito. De

²² San José del Guaviare, Guaviare (Gobernación), La Guajira (Gobernación), Maicao, Dibulla, Puerto Gaitán, Medellín, Dosquebradas, San Onofre, Vichada y Cimitarra (Ibíd., p. 87).

igual manera, en el caso de las alcaldías de Buenaventura, Palmira y Cali, y la gobernación del Valle del Cauca, hubo influencia de parte de parapolíticos nacionales o regionales que se encontraban judicializados (en la cárcel)²³, los cuales también se concentraron en la financiación ilícita de campañas, el uso de recursos públicos para financiar campañas (peculado), y, en menor escala, utilizaron el proselitismo político y el clientelismo tradicional (Ávila y Velasco, Ob. Cit., p. 87).

Sin embargo, estas alianzas y los mecanismos utilizados para acceder a los poderes locales no fueron los únicos factores que permitieron el éxito electoral de este tipo de candidatos, sino que a ello, también se suma otra variable: **la pereza fiscal** o baja autonomía financiera de los municipios. Según los resultados del estudio realizado por Ávila y Velasco (Ob. Cit., p. 107), *“no necesariamente un candidato bandolerizado es exitoso en municipios con mayor solvencia fiscal”*, pues el interés de estos candidatos y las organizaciones criminales subyacentes es el de saquear los recursos públicos locales para enriquecerse personalmente y a su vez beneficiar financieramente su aparato armado ilegal, por lo que en los municipios con baja autonomía financiera les es más fácil debilitar las instituciones burocráticas que les permitan la entrada de sus cuotas clientelares a sus estructuras de poder.

Esta situación no ha sido característica solo del Valle del Cauca, sino que a nivel nacional se observa que, tanto los partidos políticos tradicionales como emergentes, han sido infiltrados por estos intereses, lo cual se puede corroborar en la Tabla 4 que registra el número de avales entregados por los partidos a candidatos alineados con estas estructuras criminales para las elecciones del 2011, donde 1 de cada 3 de estos candidatos tuvo éxito electoral (es decir, el 33,96% del total de avales otorgados). Esto se explica porque **los Directorios Nacionales de los partidos políticos han perdido sistemáticamente el control (capacidad de veto) sobre la nominación de candidatos, especialmente en los niveles locales y departamentales**, lo que les ha abierto la posibilidad a los candidatos para que decidan sobre la conveniencia de su afiliación partidista, haciendo que los Directorios terminen avalándolos a partir del análisis de sus posibilidades de triunfo o de la necesidad de ganar terreno político en aquellas regiones donde no han sido hegemónicos (Ávila y Velasco, Ob. Cit., p. 97).

²³ Según el estudio adelantado por Ávila y Velasco (Ibíd., p. 90), este grupo fue el más voluminoso de todos y el que empleó los recursos del Estado para evitar su marginalización política y el enjuiciamiento de socios legales, que amasaron fortunas incommensurables gracias a la instancia de sus contrapartes en el poder político local.

Tabla 4. Número total de avales entregados por los partidos y éxito electoral de candidatos alineados con agentes criminales, Colombia elecciones 2011

Etiqueta partidaria	No. de avales otorgados	No. de casos exitosos	Porcentaje de éxito electoral
Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U)	17	6	35,29%
Partido Conservador	15	4	26,66%
Partido Liberal	17	5	29,41%
Cambio Radical	18	5	27,78%
Partido de Integración Nacional (PIN)	8	3	37,50%
Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO)	8	3	37,50%
Afrovides	11	4	36,36%
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	2	1	50,00%
Alianza Social Independiente (ASI)	2	1	50,00%
Coalición multipartidista	2	0	0,00%
Firmas	6	4	66,67%
TOTAL	106	36	33,96%

Fuente: Ávila y Velasco, Ob. Cit., p. 100.

Teniendo en cuenta en especial los resultados obtenidos en las elecciones llevadas a cabo en el año 2000 y 2011, es evidente que estas estructuras políticas criminales por tanto han logrado consolidarse y profundizar en el proceso de cooptación del Estado en varias instancias del poder local y regional, llevando a que la política del Departamento en los últimos años haya correspondido a una situación de **multibandalismo electoral**²⁴, en la que se han presentado varios candidatos a las elecciones que, a la vez, son aliados estratégicos de agentes criminales de diversa naturaleza lo que, en últimas, **ha**

²⁴ “El multibandidismo surge por la articulación histórica de dos factores: el deshielo del sistema bipartidista y la fragmentación del crimen organizado como producto de la desmovilización paramilitar, el repliegue estratégico de las guerrillas a municipios de sexta categoría y la extradición de los jefes paramilitares” (Ávila y Velasco, Ibíd., p. 93).

configurado un “círculo vicioso” de captura instrumental de los partidos políticos en el Departamento que, sumada a la captura del Estado a nivel institucional, puede interpretarse como causa y efecto de la debilidad y fragmentación de los mismos partidos políticos²⁵. Ello por tanto permite concluir que la implementación del multipartidismo en el país a partir de la Constitución Política de 1991, tampoco fue la alternativa más acertada para evitar los problemas de corrupción administrativa que se venían experimentando y, por el contrario, ello ha contribuido a que ésta se profundice y arraigue cada vez más en el ejercicio de la política en el país y en la región, en la medida en que la participación en política se ha convertido en un instrumento para favorecer intereses privados de los nuevos líderes que la ejercen y de quienes se alían con ellos a través del clientelismo y la contratación para la operación de políticas públicas en todos los niveles.

2.2.2.3 Deterioro del capital social, la cultura política, y la confianza en los partidos políticos y las instituciones públicas

Esta reseña de **la evolución de los procesos de cooptación del Estado en sus diferentes niveles**, da cuenta de que se ha configurado un **“círculo vicioso”**(Garay y otros, 2008) entre el sector público y diferentes agentes y grupos de interés privado, legales e ilegales, que **ha conducido a un debilitamiento de la institucionalidad pública**, generando cada vez condiciones más propicias para que se avance en una nueva captura del Estado más profunda y sofisticada (reconfigurada) a través de los múltiples partidos y movimientos políticos que existen hoy en Colombia²⁶. Por tanto, **la cooptación del Estado con fines**

²⁵ Tal como lo que describen Garay y otros (Ob. Cit., p. 70): “(...) los partidos se convierten en la plataforma para las primeras etapas de la Captura del Estado, es decir, para que grupos de interés, legales e ilegales, ingresen a la maquinaria estatal. Así, a mayor debilidad institucional de los partidos, mayor la posibilidad de que sean capturados y en una etapa de alta complejidad, cooptados, y entre más capturados o cooptados, más débiles serán institucionalmente (pp. 79 – 80) (...) parece relativamente claro que la proliferación de partidos y movimientos políticos favorece la reproducción de prácticas de Captura Instrumental de Partidos Políticos: cuando los partidos y movimientos políticos aparecen y desaparecen sin mayor control, se facilita el uso de dicho mecanismo institucional para el favorecimiento de intereses particulares de grupos poderosos. De igual manera, puede pensarse que la fragmentación de partidos y movimientos políticos es también condición favorable para la Captura del Estado”.

²⁶ Los movimientos políticos que lograron superar el umbral del 2% en las Elecciones legislativas llevadas a cabo en marzo de 2010 y que, por tanto, cuentan con personería jurídica según lo establecido en la reforma política (Acto legislativo 1 de 2010) fueron 8; sin embargo estos no son los únicos que conservaron su personería jurídica, 4 movimientos más la conservaron por normas que protegen a la minorías en Colombia, para un total de **12 Partidos Políticos en Colombia**. Según la Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010 expedida por el CNE (Consejo Nacional Electoral), los Partidos o Movimientos Políticos que en la actualidad cuentan con personería jurídica son 12, a saber: Partido de la U, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, Partido de

instrumentales y predatorios de los recursos públicos, ha sido y continúa siendo, a la vez, una de las principales causas y efectos de la debilidad institucional, del deterioro de la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas y corporativas, y del debilitamiento del capital social, la cultura política y la confianza en las instituciones públicas y los partidos políticos tradicionales y emergentes, tanto en Colombia como en el Departamento del Valle del Cauca.

En particular, durante las últimas tres décadas, lo anterior ha contribuido a profundizar las crisis fiscales del Departamento²⁷, a amplificar el clima de desconfianza entre los actores políticos nacionales, la dirigencia empresarial (siendo una de las causas de su distanciamiento de los asuntos relacionados con la política y el interés público)²⁸ y la ciudadanía respecto al gobierno nacional, los dirigentes políticos, funcionarios y servidores públicos, lo que por tanto ha conducido a la pérdida de su legitimidad.

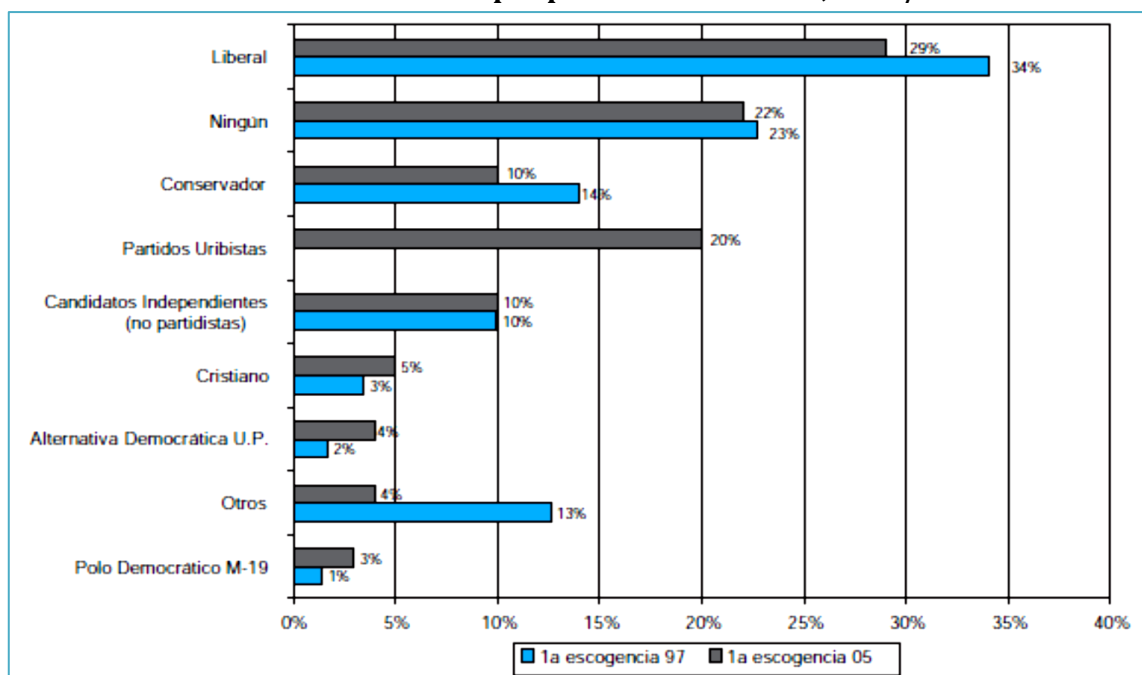
La pérdida de legitimidad de los partidos políticos se puede corroborar con los resultados obtenidos por Sudarsky (2007), quien muestra que la identidad potencial que tenían los partidos, en cuanto a las preferencias que los electores hubieran tenido en el 2005 comparada con las del 1997, en el caso hipotético que hubiera una elección nacional al día siguiente de la consulta, disminuyó de manera notable (Gráfico 11). En tal sentido, la preferencia por el partido Liberal presentó una reducción de 9%, lo que se expresa en un aumento importante en gente que nunca votaría por ellos (Gráfico 12). El partido Conservador bajó en 4% en cuanto a preferencia de sus electores, y su rechazo se evidencia en el aumento del 7% en el número de personas que no votarían nunca por sus candidatos. A su vez, los Partidos Uribistas presentaron una preferencia del 20%, pero 10% de las personas no votarían nunca por ellos. Los candidatos independientes se mantuvieron en el nivel de preferencia entre los dos años de comparación (10%), pero a la hora de votar, el 7% menos de las personas los elegiría.

Integración Nacional "PIN", Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Verde (Colombia), Movimiento Independiente de Renovación Absoluta "MIRA", Alianza Social Indígena "ASI", Autoridades Indígenas de Colombia "AICO", Movimiento Afrovides, y Movimiento Interétnico de Opción Participativa "MIO" (www.wikipedia.org).

²⁷ Véase lo relacionado a las crisis fiscales del Departamento, sus municipios y entidades descentralizadas en la Tendencia Pesada # 4 del presente documento.

²⁸ Véase al respecto el documento de posicionamiento del Eje de Desarrollo Económico.

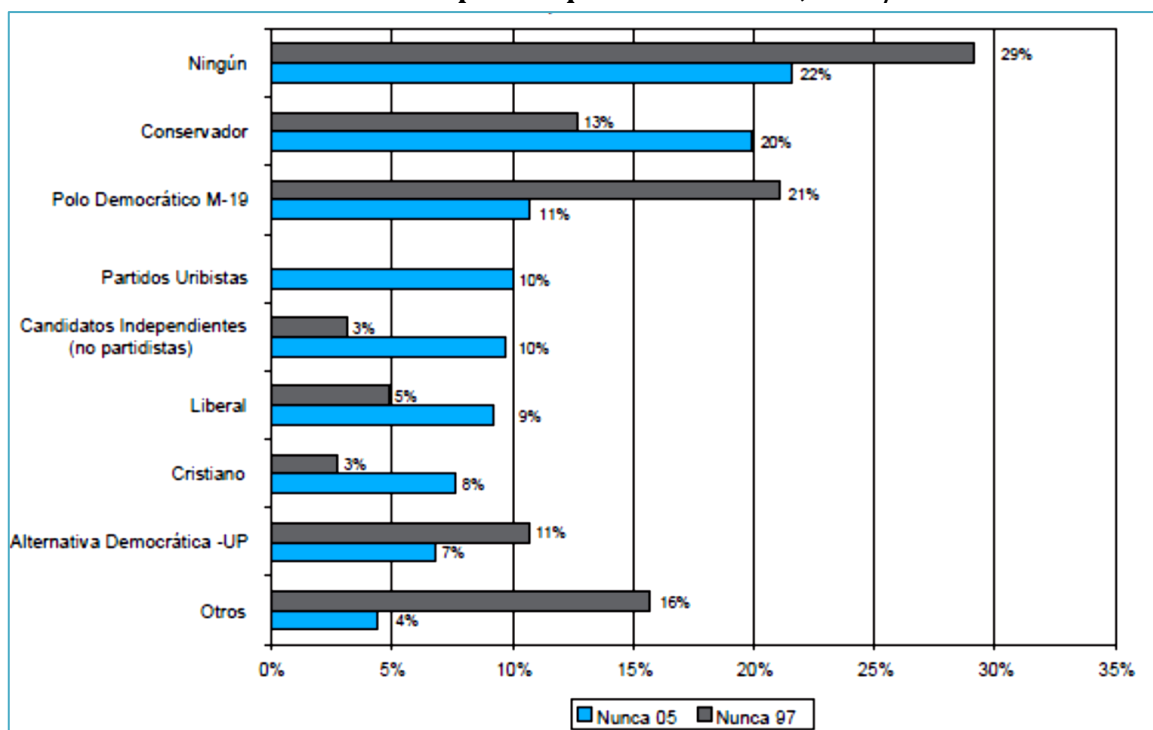
Gráfico 11. Preferencias por partido en Colombia, 2005/1997



Fuente: Sudarsky, 2007, p. 164.

Aunque la preferencia por candidatos cristianos aumentó en 2%, el 8% de las personas no votaría por ellos en el año 2005; mientras que los demás movimientos políticos (entre los que se incluye el MPU), han presentado una pérdida significativa de su legitimidad ante la ciudadanía, al disminuir su preferencia del 13 al 4%, y al aumentar del 4 al 16% el total de personas que no votarían por ellos. Solo la Alternativa Democrática arrojó resultados positivos al comparar ambas encuestas.

Gráfico 12. Partidos por los que nunca votaría, 2005/1997



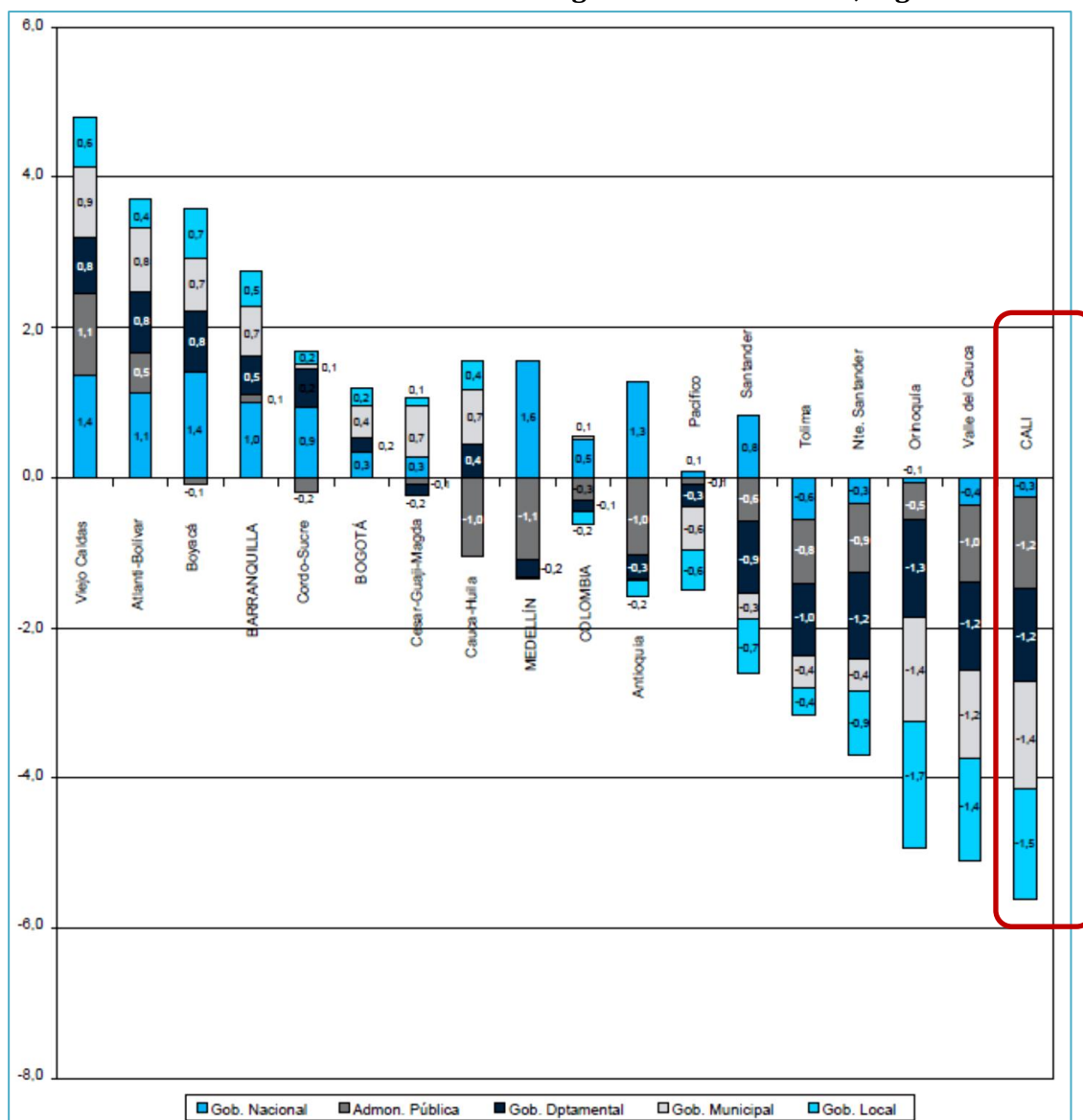
Fuente: Sudarsky, 2007, p. 165.

Esto igualmente expresó a nivel nacional, en una disminución de la **confianza en las entidades de gobierno y en las administraciones públicas**, lo cual se puede apreciar en el Gráfico13, en el que se muestran – en el orden de mayor a menor – los promedios de confianza que tuvieron algunas áreas nacionales y principales ciudades del país para el año 2005, comparada con la que se tenía en 1997; medida en una escala de 0 a 10, en la cual 0 significa nada de confianza, 3,3 poca; 6,6 algo y 10 mucha confianza. Se encuentra que el **Valle del Cauca y su capital (Cali)** se ubicaron entre los niveles más bajos de confianza en las entidades de gobierno y sus administraciones públicas para el año 2005²⁹. Al compararse este indicador con el obtenido en el año 1997, se tiene que el Valle del Cauca y Cali fueron los contextos en los que la confianza en todos los niveles se redujo en mayores proporciones. Así, la confianza en el gobierno nacional disminuyó en 0,4 puntos; en la

²⁹ Siguiendo dicha escala, para ese año, el Valle del Cauca y Cali se ubicaron entre las 5 principales áreas y ciudades que registraron los más bajos niveles de confianza en las entidades de gobierno y sus administraciones públicas. El Valle del Cauca ocupó el cuarto lugar, al registrar un promedio de 4,0 puntos en el nivel de confianza en el gobierno nacional; 3,2 puntos en la administración pública; 3,6 puntos en el gobierno departamental y local, respectivamente; y 3,8 puntos en el gobierno municipal. Cali, por su parte, se ubicó en el segundo lugar de desconfianza, al registrar niveles de 4,1 puntos para el gobierno nacional; 2,9 puntos en relación a la administración pública; 3,6 puntos de confianza en el gobierno departamental; y 3,5 puntos para los gobiernos municipal y local, respectivamente.

administración pública, bajó 1,0 punto; los gobiernos departamental y municipal, perdieron 1,2 puntos respectivamente, y en el gobierno local, bajó 1,4 puntos. Para el caso de Cali, la confianza en el gobierno nacional se redujo en 0,3 puntos; en la administración pública y el gobierno departamental, bajó en 1,2 puntos respectivamente; mientras que los gobiernos municipal y local, perdieron 1,4 y 1,5 puntos respectivamente, entre los años 1997 y 2005.

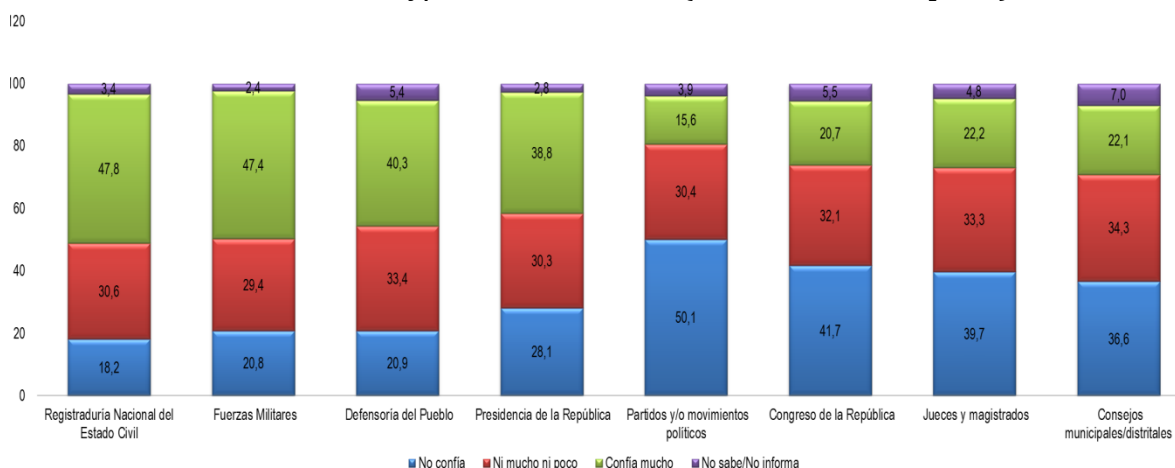
Gráfico 13. Diferencias de confianza en el gobierno 2005 – 1997, según niveles



Fuente: Sudarsky, 2007, p. 182.

Una encuesta más reciente realizada por el DANE (2013) sobre la cultura política en Colombia, que incluye indicadores de confianza en los partidos políticos y las instituciones del Estado, arrojó que para el año 2012, los partidos políticos han continuado con la tendencia al alto nivel de desconfianza entre los ciudadanos, seguidos por el Congreso de la República, los jueces y magistrados, y los concejos municipales o distritales (Gráfico 14).

Gráfico 14. Distribución porcentual de las personas de 18 años y más, según su nivel de confianza en instituciones y/o actores sociales (cabeceras municipales)



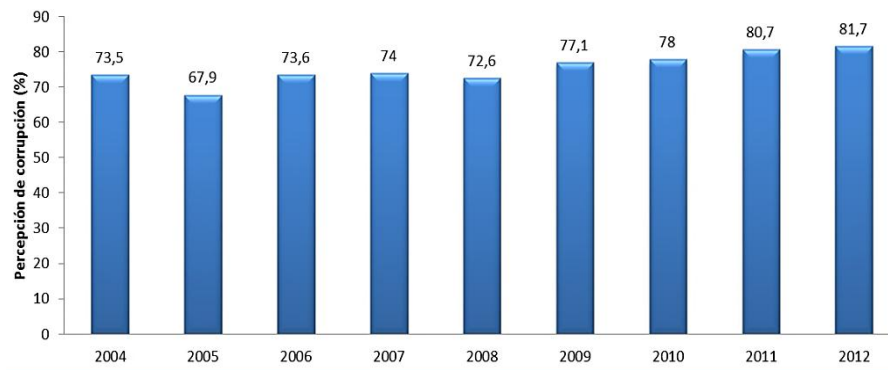
Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política 2013.

Nota: La población universo de esta pregunta es el total de personas de 18 años y más (24.247 miles).

*En este caso se presentan las 4 instituciones y/o actores sociales de los cuales las personas de 18 años y más dijeron confiar mucho en un mayor porcentaje respecto al resto de valoraciones y se presentan las 4 instituciones y/o actores sociales de los que las personas de 18 años y más dijeron no confiar en un mayor porcentaje respecto al resto de valoraciones.

Así mismo, a partir del año 2006 se pueden encontrar los casos más representativos de políticos incurso en delitos de corrupción, que contribuyeron al aumento de la **percepción de corrupción**, no solo en el Departamento del Valle del Cauca sino a nivel nacional, lo cual se puede corroborar con los índices generados por la Corporación Transparencia Internacional, que destacan que en Colombia este indicador viene en aumento y se ubica en el puesto 80 entre 183 países y territorios en los que se llevaron a cabo las entrevistas .

Gráfico 15. Percepción de la corrupción en Colombia, 2004 – 2012 (%)

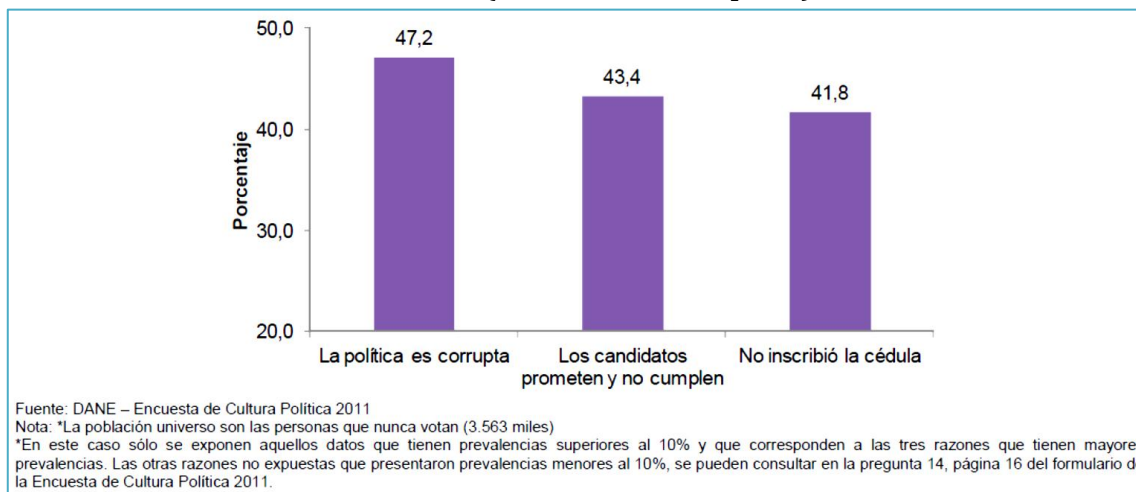


Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, 2004-2012.

Según LAPOP – Barómetro de las Américas 2011, la percepción de corrupción en el país es de 81%, frente a 78,2% en 2010. Es el valor más alto que se ha encontrado desde 2004, el primer año en que se realizó el estudio (...) Según el Barómetro Global de la Corrupción 2010, un 52% afirma que las prácticas corruptas van en aumento. Un 35% piensa que las medidas tomadas han sido eficaces mientras que un 46% percibe lo contrario. Los partidos políticos y el Congreso reciben una calificación de 4,2/5, donde 1 es nada corrupto y 5 muy corrupto (Corporación Transparencia por Colombia, 2013).

De ahí que, de acuerdo con la encuesta del DANE (2012), el 56,6% de la población de 18 años y más, haya considerado que el proceso de conteo de votos en su municipio no fue transparente, mientras que el 70,3% afirmó que tampoco fue un proceso transparente en el resto de Colombia. Para el año 2011, entre las razones por las que no votaron las personas se encuentran el incumplimiento de promesas de los candidatos, la corrupción y la falta de interés de la ciudadanía en el proceso electoral (Gráfico 16). El 47,2% de los encuestados nunca votan porque consideran que la política en el país es corrupta. De ese porcentaje, el 44,6% de las respuestas se registraron en la subregión Pacífica (donde se incluye el Valle del Cauca). Del 43,4% de los encuestados que respondieron que no votan porque los candidatos prometen y no cumplen, el 41,2% se encontraban en la subregión Pacífica. Y del 41,8% que no votaron porque no inscribieron la cédula, el 39,3% correspondió a personas de dicha subregión (DANE, Ob. Cit., p. 34).

Gráfico 16. Porcentaje de personas de 18 años y más que nunca votan según razones de no voto (cabeceras municipales)



Fuente: DANE, 2012, Gráfico 43.

No obstante, a lo anterior se suma otra tendencia relacionada con la **exacerbación del individualismo**, característica de las sociedades modernas y contemporáneas de occidente, que hace que los ciudadanos sean menos solidarios y sientan poca preocupación por los asuntos relacionados con el interés público, en la medida en que **cada vez resulta más difícil lograr conciliar las actitudes que se adoptan para satisfacer los múltiples intereses y compromisos como individuos, con las acciones colectivas que reclaman para su solución o superación del conjunto de problemas que existen en la sociedad** (Velásquez, 1990, pp. 113 – 114)³⁰. Así, de acuerdo con este autor (Ibíd., p. 115), la tendencia que marcó el fin del siglo XX y que en adelante ha caracterizado la cultura política en las sociedades democráticas contemporáneas, ha conducido a los individuos a asumir conductas de desesperanza frente a todo lo que representa el poder político público como producto, en parte, de las crisis económicas presentadas especialmente durante los últimos 40 años, que han generado nuevos espacios de tensión entre lo público y lo privado; ello en lugar de producir una mayor preocupación por las cuestiones públicas, se ha traducido en un repliegue del individuo sobre sí mismo que, paradójicamente, presenta interés por los reclamos democráticos de nuevas perspectivas y canales de expresión y participación política.

De ahí que los altos índices de abstencionismo presentados en varios de los gráficos anteriores, sean los ejemplos más demostrativos de la desconfianza y la indiferencia de los

³⁰ En tal sentido, el tipo de individualismo de hoy difiere de aquél que se elevó como uno de los principios fundantes de la modernidad, dado que el individualismo contemporáneo se caracteriza, entre otras cosas, por su tendencia a cuestionar los parámetros óptimos de legitimación política y moral del poder en nuestras sociedades (Velásquez, Ob. Cit., p. 114).

individuos en las cuestiones del interés público. Esta crisis del sujeto político en las sociedades contemporáneas también se relaciona con las transformaciones de la educación en todos sus niveles hacia la formación articulada al mundo del trabajo, que ha venido desplazando los procesos educativos que formaban sujetos políticos para el ejercicio de la democracia.

Lo anterior indica por tanto que **urge que la ciudadanía tome conciencia del rol que debe cumplir en la política y la importancia que tiene el ejercicio del control social sobre los agentes e instituciones del Estado en sus diferentes niveles.** Lo anterior, sumado a que **se deben llevar a cabo estrategias orientadas a contrarrestar la infiltración de las mafias en las administraciones públicas en colaboración con las organizaciones y/o asociaciones políticamente organizadas,** que se han encargado de visibilizar y poner al descubierto detalles de esta problemática, que en algunos casos han contribuido a limitar la acción de estas estructuras políticas criminalizadas.

2.2.3 Tendencia Pesada # 3: Crisis de la administración de justicia, “juvenilización” del delito y estímulo a las formas de violencia cotidiana

	Deterioro de la competitividad del Departamento, limitaciones para el acceso a oportunidades y deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos	Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales
	Deterioro de la gobernabilidad territorial	
Efectos indirectos	Desarticulación y rezago institucional de las subregiones, y generación de condiciones para la presencia de actores armados y actividades ilegales	
	Exacerbación y urbanización de la criminalidad en el Departamento	
Efectos directos	Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para garantizar los derechos fundamentales	
	La capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento del Valle del Cauca no responde a los retos de desarrollo humano - regional y afecta la gobernabilidad	
Problema central	Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991	
Tendencias emergentes	Reconfiguración e insuficiente modernización de la administración de justicia, frente al fortalecimiento del aparato militar y policivo estatal	
Factor de ruptura	Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que contribuyó al diseño e implementación de nuevas reglas institucionales a partir de 1991: competencia y complementariedad entre el sector público, privado y solidario para la provisión de bienes y servicios públicos	
Tendencias Pesadas	Crisis de la administración de justicia	
	Conflicto armado y narcotráfico: Cooptación del Estado y continuidad de las prácticas de corrupción político-administrativas	

2.2.3.1 Reformas procedimentales y sus efectos sobre la eficacia de la administración de justicia entre 1940 y 1993

En Colombia (al igual que casi todos los demás países en el mundo), el tema de la justicia ha ganado protagonismo, especialmente durante las últimas tres décadas, debido a los ya mencionados factores de violencia y corrupción, la crisis de los derechos humanos y la creciente “judicialización” de la protección de los derechos de las personas (Uprimny, 2005, p. 1). De acuerdo con Rubio (1998) y Uprimny (Ob. Cit.), el principal problema que ha conllevado a la consolidación de la crisis del sistema penal en Colombia ocurre a la

entrada del mismo; pues, según registros históricos de información estadística relacionada con el sector³¹, cientos de miles de incidentes delictivos en Colombia se han quedado anualmente marginados de la justicia penal, es decir, sin posibilidades de que sean denunciados y mucho menos pasen a ser objeto de investigación por parte de las autoridades competentes (**impunidad en materia penal**). Esto último ha dependido de innumerables factores culturales, sociales y económicos que reflejan los beneficios y los costos esperados de acudir a la justicia penal. También ha dependido de los niveles de criminalidad y de violencia, así como de las capacidades y las prioridades (o perversiones) del sistema penal; factores que han hecho que sólo una fracción de esta demanda efectiva de servicios judiciales se atienda en términos de investigación (Rubio, Ob. Cit., pp. 3 – 4)³².

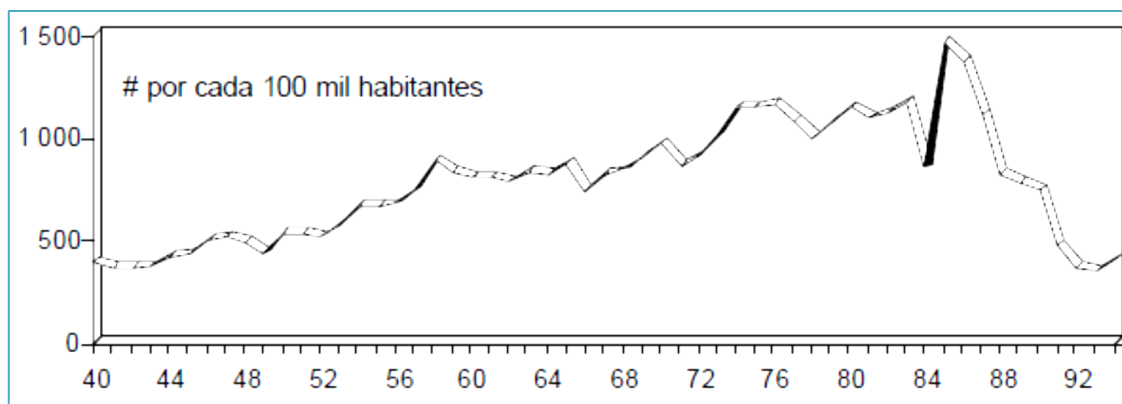
Esta situación se ha hecho aún más evidente por los cambios realizados al Código de Procedimiento Penal y las subsiguientes reformas políticas y constitucionales que se comenzaron a implementar en Colombia a partir del año 1984, con la expedición del Decreto 1450 que le dio facultades a las inspecciones de policía para iniciar sumarios (incidentes penales formalmente investigados), el cual se derogó en 1985. Posteriormente, un segundo cambio procedimental, coadyuvó a la profundización de la crisis, dado que fue más radical y sus efectos han sido más duraderos. Se trata de la expedición del Decreto 050 de 1987 que, básicamente, restringió la apertura de sumario a aquellos incidentes penales que tuvieran un sindicado conocido, y estableció un término de 60 días a la labor de investigación previa para esclarecer los delitos e identificar los autores para vincularlos al proceso; si ello no se lograba, la diligencia era suspendida. Posteriormente, por medio de la Ley 81 del 1993, se alteró de nuevo el procedimiento para retornar al principio de extender la investigación previa hasta la identificación de los implicados. De todas maneras, la apertura del sumario sigue limitada a los procesos con imputado conocido (Ibíd., p. 22).

³¹ De acuerdo con Rubio (Ob. Cit., p. 21), “La información relacionada con el sector justicia tiene sus orígenes en el siglo pasado, en los informes de actividades que regularmente debían rendir los tribunales. En 1936 la Contraloría General de la Nación se encarga de las estadísticas de criminalidad, responsabilidad que recae en el DANE desde su creación en el año de 1953. Adicionalmente a la información de criminalidad real el DANE fue la entidad responsable del grueso de las estadísticas del sector hasta la reforma constitucional de 1991. Con esta reforma se crean la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura entidades que empiezan a compartir responsabilidad con el DANE en términos de los registros de información relacionada con el sector (...)”.

³² Por ejemplo, durante la implementación del Sistema Penal Acusatorio (SPA) que entró en vigencia por fases, entre 2005 y 2008, fueron capturadas un total de 303.159 personas en flagrancia. Si cada una de estas capturas correspondiera a un número de noticia criminal, se tendría que la flagrancia tiene un peso del 14,23% sobre el total de los ingresos al sistema (CEJ, 2010, p. 29). Es decir, solo este porcentaje de casos son los que mayor posibilidad tienen de ser evacuados a través de una sentencia.

Lo anterior puede evidenciarse en el Gráfico 17, que muestra la evolución de la tasa de sumarios iniciados (incidentes penales formalmente investigados) por cada 100.000 habitantes desde 1940.

Gráfico 17. Evolución tasa de sumarios iniciados por cada 100.000 habitantes, Colombia 1940 – 1992



Fuente: Rubio, 1998, p. 22.

Estas **reformas procedimentales** afectaron en forma significativa no sólo el número de procesos de los cuales se encarga formalmente la justicia penal sino su composición. Esto último se consolidó con la introducción del Sistema Penal Acusatorio (SPA) (Acto Legislativo 03 de 2002 y Ley 906 de 2004)³³. En tal sentido, el cambio en las prioridades del sistema penal se comenzó a gestar a mediados de los 80, se reforzó con las reformas procedimentales del año 87 y se consolidó con el SPA, haciendo que se transitara de un sistema penal que tradicionalmente se había ocupado de investigar los delitos contra la propiedad y la vida (80%), a un sistema penal más preocupado por otros delitos, como aquellos realizados contra la familia (especialmente, inasistencia alimentaria), los relacionados con el narcotráfico y afines (Ibíd., pp. 23 – 24). Lo anterior, por tanto, conllevó a un drástico descenso en las proporciones de delitos contra la propiedad y la vida (especialmente, homicidios³⁴) a los que se les abre un sumario, dejando ver el alto nivel de impunidad en materia penal que hasta la fecha se mantiene (Tabla 5).

³³ La implementación del SPA se llevó a cabo en un total de cuatro fases entre los años 2005 y 2008, en las ciudades de Bogotá, Armenia, Pereira, Manizales, Bucaramanga, Santa Rosa de Viterbo, Medellín, Buga, Cali, San Gil y Tunja (CEJ, 2010, p. 24).

³⁴ Al respecto, Rubio (Ob. Cit., p. 26) afirmaba que, para el año 1998, dos de cada tres homicidios en el país se quedaban por fuera de los procesos de los cuales se encargaba el sistema penal. Así, "(...) para los homicidios el número de sumarios por denuncia es inferior a esta relación para el total de delitos, o para la categoría de delitos contra el patrimonio o para el título de atentados contra la vida y la integridad. Las anotaciones anteriores tienden a confirmar el temor de un sistema perverso de incentivos que hace que la atención que la justicia penal le presta a un incidente sea inversamente proporcional a la gravedad del incidente".

Tabla 5. Impunidad en casos de homicidio, Colombia, promedio anual Enero 2005 - Mayo 2008

Colombia	Promedio anual
Homicidios Totales	62.737
Homicidios/día	52
% de Homicidios investigados, juzgados y condenados	2,71%
Impunidad en casos de homicidio	97,29%

Nota: Según el estudio de Barreto y Rivera (2009) la impunidad se define como un delito sin castigo o la ausencia de castigo merecido. Para el caso particular se presenta la impunidad exclusivamente en casos de homicidio.

Fuente: CEJ. Indicadores Generales de Justicia en Colombia. Según estudio del Ministerio de Justicia y la Unión Europea.

Teniendo en cuenta lo anterior, valga decir que tras las reformas constitucionales y procedimentales implementadas en Colombia hasta la fecha, no se han logrado corregir los altos niveles de impunidad frente a la vulneración de la vida como derecho fundamental, lo que pone en tela de juicio el Estado de Derecho, contribuyendo a la erosión de la gobernabilidad e incentivando la exacerbación del uso de mecanismos de justicia privada en varias regiones del país, incluido el Valle del Cauca.

2.2.3.2 La implementación del SPA como alternativa de ajuste estructural de la justicia colombiana

El SPA ha sido considerado como uno de los esfuerzos de más largo aliento que han emprendido las entidades y la academia para realizar un ajuste estructural en la justicia colombiana, cuyos objetivos principales fueron hacer más eficiente el sistema penal³⁵, perseguir y sancionar la criminalidad grave y organizada según la política criminal vigente,

³⁵ De acuerdo con el informe de la Corporación Excelencia en la Justicia (2011, pp. 13 – 15), a través de esta Ley se adoptó un nuevo sistema procesal en Colombia que tiene dos características principales: 1) La separación de funciones de investigación y juzgamiento: fortaleció la función investigativa y acusadora de la Fiscalía General de la Nación creada en 1991, y la despojó de gran parte de las funciones judiciales que ostentaba; 2) La implementación de un juicio público, oral, contradictorio y concentrado: concibió el proceso penal como la contienda entre dos sujetos procesales ubicados en el mismo plano de igualdad e introdujo el principio de inmediación de la prueba, para que el juez no tomara su decisión con base en un expediente probatorio construido y valorado por la Fiscalía (cuya elaboración, por tanto, fue eliminada), sino a través de la valoración de las pruebas practicadas en sede de juicio oral. Este sistema penal además introdujo la justicia premial, una herramienta cuyo propósito es aportar elementos para la lucha contra el crimen y la reducción de la impunidad a través del otorgamiento de beneficios a quienes le ahorren al Estado el esfuerzo de llevar los procesos hasta sede de juicio oral.

hacer más garantista el sistema penal reconociendo y respetando los derechos humanos, garantizar la idónea atención a víctimas, implementar el programa de justicia restaurativa que facilitara una real indemnización a las víctimas de los perjuicios que hayan podido sufrir con ocasión de un delito, mejorar la confianza de la ciudadanía en el sistema penal y mejorar la calidad de las decisiones en materia penal (Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ, 2010, pp. 16 – 17). Sin embargo, a continuación se muestran algunos de los resultados de la evaluación de la eficacia del SPA realizada por la CEJ durante sus primeros cinco años de implementación plena, los cuales continúan dando cuenta de la baja capacidad del sistema de justicia para satisfacer las necesidades corporativas y ciudadanas en Colombia.

De acuerdo con dicho informe de evaluación, la implementación de este sistema significó un aumento de la **demanda de servicios** para la Fiscalía General de la Nación, en la medida en que debió sumar a su carga los procesos que se encontraban pendientes del sistema anterior (estimados en 176.038 casos para el año 2009), así como la atención del sistema de responsabilidad para adolescentes (que comenzó a regir en 2007 y para marzo de 2010 registraba 38.923 casos) y los provenientes por la Ley de Justicia y Paz. Esto por tanto ha generado congestión y, aun cuando se haya aumentado la planta de fiscales de 3.561 en el 2007 a 4.039 en el 2009, no representa avances en el logro del objetivo de hacer más eficiente el sistema penal. En tal sentido:

(...) resulta importante anotar es que los ingresos en 2004 (un año antes de que entrara en vigencia la ley 906 de 2004), fueron de 831.044, mientras que en 2009 (año en el que todas las fases de implementación ya habían cumplido su primer año), las noticias criminales que ingresaron al Sistema Penal Acusatorio, alcanzaron una cifra de 986.064. Esta comparación, más que servir para extraer conclusiones sobre la dinámica de la criminalidad, lo que muestra es cómo la Fiscalía General de la Nación (...) se encuentra atendiendo una demanda superior a la última que registraba antes de la vigencia del SPA (...) Así, aunque se ha presentado un aumento de la planta de fiscales de la entidad, ésta no pareciera ser suficiente para los retos que representa cada uno de los sistemas que ésta debe atender (CEJ, Ob. Cit., p. 19).

Esta situación ha sido atenuada por la función que han cumplido las Salas de Atención al Usuario (SAU), las cuales han sido una instancia importante para realizar filtro a los procesos que han llegado a conocimiento de la Fiscalía, que alcanzaron un índice promedio de evacuación del 73,8% durante los primeros cinco años de implementación, equivalentes a 611.086 casos evacuados de los 827.987 casos recibidos. Sin embargo, en 2009 este índice descendió al 40,8% por la entrada en vigencia de la Ley Especial para el tratamiento de pequeñas causas penales con el fin de descongestionar el sistema, pero ocho meses después de expedida la Corte Constitucional la declaró inexecutable porque le restaba

capacidad de sanción a la Fiscalía General de la Nación sobre algunos delitos que, a pesar de ser menores, mantenían el carácter penal o delictual (Ibíd.). Posterior a esta decisión, los procesos que se alcanzaron a proferir durante la vigencia de la Ley se mantuvieron en firme y fueron trasladados a la Fiscalía para que ésta continuara con su trámite conforme al procedimiento de la Ley 906.

En cuando a los **egresos del sistema** se encontró que entre 2005 y 2009 el 53,5% de los casos fueron archivados, dada la ampliación de las posibilidades establecidas en 2007 por la Corte Suprema de Justicia³⁶, y solo el 13,1% correspondió a sentencias condenatorias. Así, la capacidad de evacuación del sistema fue del 44,8%³⁷. Esta decisión, aunque resultó útil para disminuir la congestión del SPA, ha sido ampliamente criticada porque se considera que favorece e incentiva la impunidad penal en el país, al limitarse la continuidad del proceso por no encontrar o establecer desde el principio los responsables activos y/o pasivos de un acto delictivo. En la siguiente tabla se muestra la clasificación de los delitos que se archivan por estos motivos:

Tabla 6. Archivo por imposibilidad de encontrar o establecer al sujeto activo, según delito 2009

Delito	Casos	Porcentaje
Hurtos	17.810	71,9%
Lesiones	1.508	6,1%
Homicidios	626	2,5%
Amenazas	700	2,8%

Fuente: CEJ, Ob. Cit., p. 37.

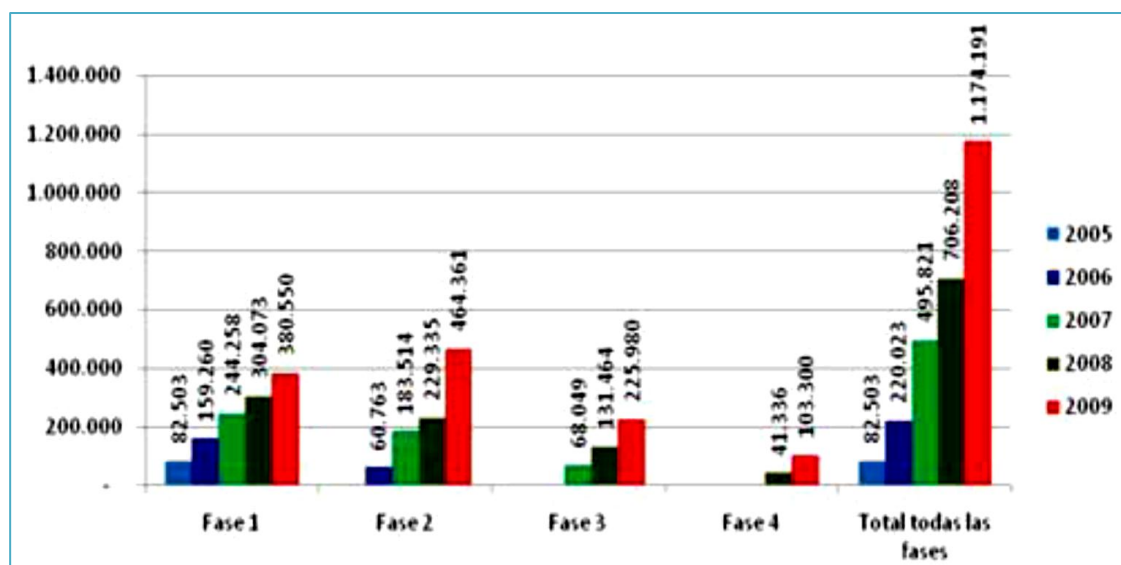
Así mismo, las **preclusiones** o terminación del proceso penal por el vencimiento de términos sin el agotamiento de todas las etapas procesales, ante la ausencia de mérito para sostener una acusación, constituyen una de las principales fallas del SPA que continúa alimentando el problema de impunidad en el país. Durante los primeros cinco años de implementación del SPA, fueron declaradas 1.706 preclusiones que igualmente ponen en

³⁶ El 5 de julio de 2007, la Sala Penal de la CSJ dictó el auto 2007-0019 que amplió las posibilidades de archivo de la Fiscalía en los siguientes eventos: (i) cuando luego de adelantadas las averiguaciones resulta imposible encontrar o establecer el sujeto activo de la acción; (ii) cuando luego de adelantadas las averiguaciones resulta imposible encontrar o establecer quién es el sujeto pasivo de la acción; (iii) cuando el sujeto se encuentra en imposibilidad fáctica o jurídica de ejecutarla acción; (iv) cuando la acción es atípica porque no se observa la acomodación exacta de una conducta a una definición expresa, cierta, escrita, nítida e inequívoca de la ley penal, pero sólo en cuanto a lo que resulte evidente e indiscutible; (v) cuando el hecho no puede ser atribuido a una acción u omisión de un ser humano (CEJ, Ob. Cit., p. 33).

³⁷ Entre 2005 y 2009, ingresaron al SPA un total de 2.129.990 noticias criminales, de las cuales salieron 955.799, que equivale a una tasa de evacuación del 44,8% (CEJ, Ob. Cit., p. 49).

entredicho el funcionamiento y la conveniencia del sistema para el país (Ibíd., p. 39). En cuanto a los **tiempos procesales** de las causas que lograron ser evacuadas, se destaca que con el sistema anterior, un proceso se llevaba a cabo en un promedio de 875 días (29,2 meses); mientras que con el SPA éste se redujo a 130 días (4,3 meses). Esta reducción resulta evidentemente significativa en delitos como la falsedad, que pasó de 52 a 5 meses, y la violencia intrafamiliar, cuya reducción fue de 51 a 5 meses. Sin embargo, esta celeridad que caracteriza a los procesos que logran llegar a imputación, no se predica de los casos que quedan congelados en etapa de indagación en donde el sistema ya cuenta con unas acumulaciones que superan el millón de noticias criminales (Ibíd., pp. 32 – 33), tal como se evidencia en el Gráfico 18.

Gráfico 18. Noticias criminales acumuladas 2005 – 2009



Fuente: CEJ, Ob. Cit., p. 49.

Esta situación de acumulación creciente de noticias criminales por procesar se debe, además de que los ingresos superen los egresos del sistema, a muchas otras problemáticas, entre las cuales se destacan: la insuficiencia de personal para atender la carga del SPA y de recursos para el cumplimiento de sus funciones; el desaprovechamiento del talento humano vinculado al SPA³⁸; insuficiente capacitación de los funcionarios; y el insuficiente uso de las TIC para contar con mejor información y hacer más ágiles los procesos del SPA

³⁸ Entre ellas, se encuentra la utilización de la policía judicial para la realización de labores de “mensajería”, los tiempos muertos que generan para todos los actores las dificultades con la gestión de audiencias (para el caso de Medicina Legal, el 53% de las audiencias para las que fueron citados en el 2009 no se realizaron) y la ausencia de mecanismos que permitan diferenciar la carga de los fiscales, de tal forma que aquellos casos de mayor complejidad no se confundan con aquellos que sí la tienen (CEJ, Ob. Cit., p. 51).

(por ejemplo, aún falta consolidar las bases de datos sobre órdenes de captura, mejorar la accesibilidad y fiabilidad de las bases contentivas de las sanciones, el aumento de la cobertura del sistema AFIS de la Registraduría para la plena identificación de los procesados, así como utilizar las TIC para la interacción con las víctimas y usuarios del sistema, y entre jueces y funcionarios del INPEC) (CEJ, Ob. Cit., pp. 49 – 54).

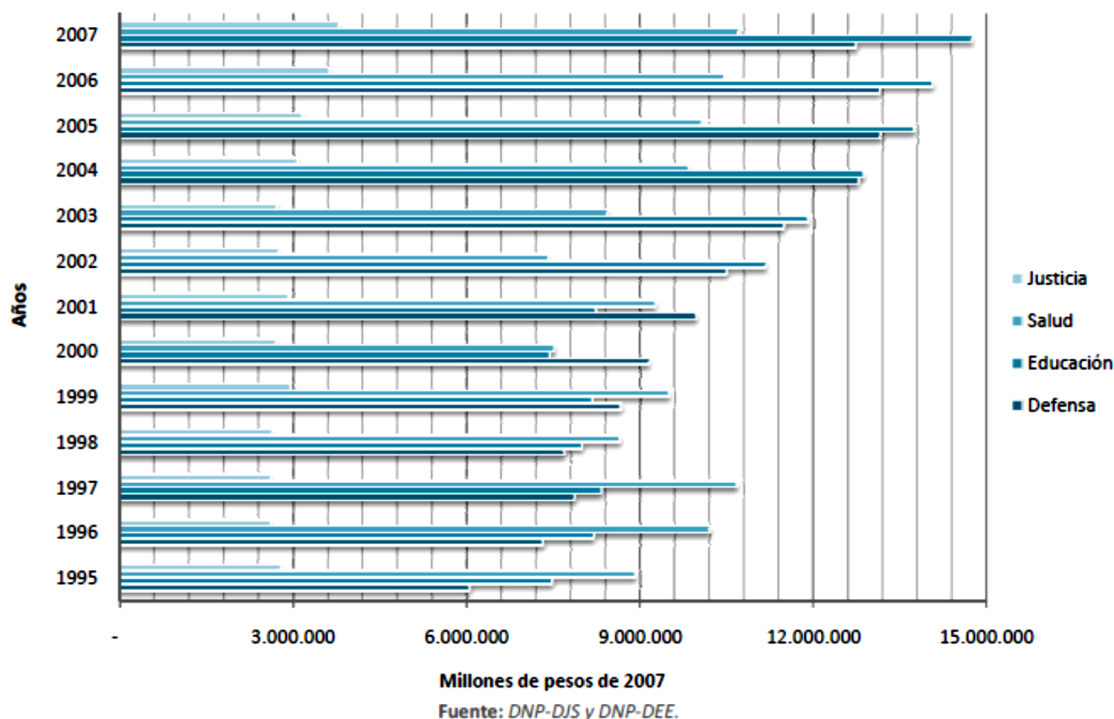
De acuerdo con lo anterior, los indicadores de insuficiencia y congestión en la administración de justicia se deben en gran medida a que existen serios problemas en relación a la inversión que se realiza para la gestión y el funcionamiento del sector de justicia, pues al observar los presupuestos que se asignaron durante el período 1995 – 2007, comparados con aquéllos destinados al sector de defensa –entre otros–, se corrobora que el gasto en el sector de justicia ha llegado a ser en varias vigencias hasta cuatro veces menor (Gráfico 19). Esto es, mientras que para Defensa y Seguridad se asignó un presupuesto agregado cercano a los \$130 billones durante el período en mención, para el Sector Justicia esta cifra se aproximó apenas a los \$38 billones. Para el 2008, el presupuesto asignado a Defensa y Seguridad fue de más de \$16,9 billones, en tanto que para Justicia fue de \$4,1 billones (DNP, 2009, p. 4). De acuerdo con el informe del DNP (2008, p. 4) sobre el gasto en el sector justicia:

Aunque el presupuesto destinado al Sector Justicia ha tenido una tendencia creciente en términos reales, su participación frente al Presupuesto General de la Nación (PGN) cayó del 6,2% en 1995, al 3,4% en 2002, año a partir del cual se estabilizó alrededor del 3,4%. La disminución de la proporción del gasto en el Sector Justicia con respecto al PGN, se debe al aumento en la participación de otros sectores [pensiones, sector educación y defensa] y el estancamiento en el crecimiento del PIB al final de la década de los noventa.

Esta disponibilidad tan limitada de recursos en el sector justicia ha contribuido a que exista un déficit constante de personal y de recursos para el cumplimiento de las funciones de las entidades y dependencias adscritas al sector provenientes tanto de la rama judicial como de la ejecutiva³⁹.

³⁹ De la rama judicial, se incluyen en el Sector Justicia: la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el sector jurisdiccional (del cual hacen parte el Consejo Superior de la Judicatura, entidad encargada de su administración; el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y Despachos Judiciales). De la rama ejecutiva, se incluyen dentro del Sector Justicia las siguientes entidades: Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) (DNP, 2009, p. 1).

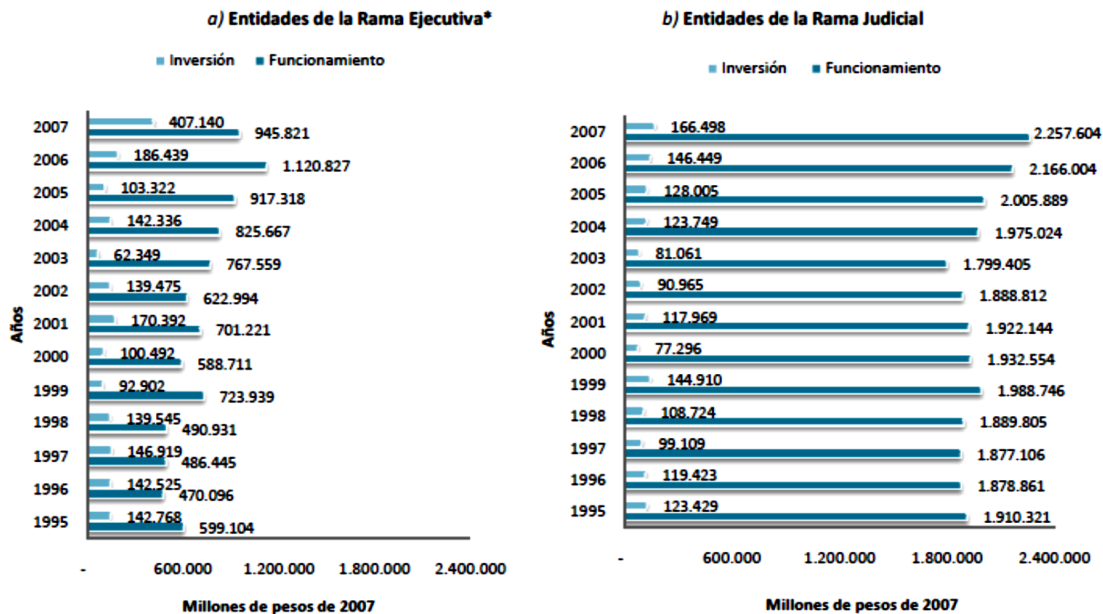
Gráfico 19. Gasto de los Sectores Justicia, Defensa y Seguridad, y otros, 1995 – 2007



Fuente: DNP, 2008, p. 5.

Ahora bien, al analizar la destinación o distribución de los recursos del presupuesto del sector justicia, se observa que entre 1995 y 2007, el 87% de los recursos fueron utilizados para financiar el funcionamiento de las entidades y el 13% se destinó a la inversión; asimetría que en parte explica la insuficiente capacitación de los funcionarios y el escaso uso de las TIC para la sistematización de información y agilizar procesos en las entidades que prestan estos servicios (Gráfico 20). Ello por tanto ha afectado negativamente la calidad y oportunidad en el desarrollo de los procesos, las investigaciones de carácter técnico-científico que se deben adelantar en las entidades adscritas al sector para tales fines, así como la emisión de sanciones y la resolución de conflictos, entre otras, lo cual ha dificultado obtener logros significativos en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas: proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y garantizar la verdad, la justicia y la reparación.

Gráfico 20. Gasto en funcionamiento e inversión del Sector Justicia, 1995 - 2007



Fuente: Ibíd., p. 9.

En lo que respecta a la capacidad del sistema para combatir la **criminalidad grave y organizada**⁴⁰, el informe del CEJ señala que el SPA no ha sido tan eficaz como se esperaba y que presenta significativas falencias que se deben no solo a la deficiente labor investigativa de la Fiscalía (a pesar de que se ha venido fortaleciendo), sino también a algunas decisiones de los jueces que han sido calificadas de un excesivo garantismo, o de estar influenciadas por la corrupción (Ibíd., p. 55). Pese a lo anterior, se destaca que:

(...) la cantidad de condenas en casos de gran criminalidad no es de poca monta. Así, en los 5 años de implementación del sistema han sido condenadas 5.587 personas por homicidio, 2.707 por delitos sexuales en menores de 14 años y 1.306 en mayores de 14 años, 1.321 por extorsión, 717 por secuestro, 253 por cohecho, 53 por concusión y 25 por lavado de activos. Además de estos datos generales, debe destacarse también la efectiva reacción del sistema acusatorio en casos de gran connotación como los de la parapolítica, el homicidio de Liliana Gaviria, el proceso contra el ex Director de Fiscalías de Antioquia, Guillermo León Valencia Cossio, el caso contra DMG y el caso Jamundí (Ibíd., pp. 55 – 56).

⁴⁰ Según el estudio del CEJ (Ibíd., p. 55), la criminalidad grave y organizada está conformada por el homicidio, los delitos sexuales, las conductas punibles contra la Administración Pública (peculado, cohecho, concusión), secuestro, extorsión, lavado de Activos y narcotráfico.

En la Tabla 7 se evidencia el número de personas que han sido condenadas durante la implementación del SPA, entre enero de 2005 y diciembre de 2009, por delitos de criminalidad grave y organizada.

Tabla 7. Personas condenadas por delitos de criminalidad grave y organizada, 2005 – 2009

Personas condenadas. Enero 2005.Diciembre 2009 Fuente: Estadística Diaria. Dirección Nacional de Fiscalías.1						
DELITO	Fase1	Fase2	Fase3	Fase4	TOTAL	%
Trafico, fabricacion y porte de estupefacientes	18116	22697	5080	758	46651	36,0%
Hurtos	19392	7379	3104	690	30565	23,6%
Fabricacion, trafico o porte de armas de fuego	9064	8481	2050	959	20554	15,9%
Otros	3308	1535	987	322	6152	4,7%
Homicidios	2625	1908	868	186	5587	4,3%
Lesiones personales	1228	1022	483	24	2757	2,1%
Delitos sexuales en menores de 14 años	1482	644	493	88	2707	2,1%
Defraudación de derechos de autor	1527	861	104	10	2502	1,9%
Receptacion	1271	444	190	35	1940	1,5%
Falsedada en documento publico/ privado	2112	195	65	8	1729	1,3%
Extorsión	633	326	316	46	1321	1,0%
Delitos sexuales en mayores de 14 años	623	394	233	56	1306	1,0%
Inasistencia alimentaria	415	389	437	9	1250	1,0%
Uso de documento falso	527	174	41	53	795	0,6%
Violencia intrafamiliar	256	166	325	33	780	0,6%
Secuestro	350	206	135	26	717	0,6%
Concierto para delinquir	482	68	47	22	619	0,5%
Estafa	273	73	22	3	371	0,3%
Falsedad marcaria	275	13	9	1	298	0,2%
Cohecho	181	36	30	7	254	0,2%
Concusión	42	5	5	1	53	0,0%
Lavado de activos	25	0		0	25	0,0%
TOTAL	64207	47016	15024	3337	129584	100,0%

Fuente: CEJ, Ob. Cit., p. 58.

Así mismo, el SPA aún tiene que afrontar un gran reto en la lucha contra las Bacrim que – como se mencionó en la Tendencia Pesada # 2 – se han convertido en un fenómeno criminal de gran envergadura que viene afectando la seguridad y convivencia de varios departamentos, principalmente Antioquia, Córdoba, Meta, Nariño, Valle, Chocó y Cauca. En este sentido, el informe destaca los resultados de las Unidades de Estructura de Apoyo (EDAs), unidades especializadas en ciertos delitos (patrimonio económico, falsificación de moneda, homicidios, delitos sexuales, terrorismo, etc.) creadas para la investigación de los casos sin indiciado conocido, que entre 2005 y 2009 identificaron 352 bandas, de las cuales

fueron desarticuladas 230, se individualizaron 60.633 personas y se le imputaron cargos a 2.573 de ellas por diferentes delitos como hurto de apartamentos, fleteo, hurto a bancos, hurto de hidrocarburos y lavado de activos (Ibíd., p. 59). Sin embargo, los esfuerzos en la lucha contra la criminalidad grave y organizada siguen siendo insuficientes para el nivel de demanda de justicia penal que enfrenta el país, lo cual igualmente sigue generando represamiento y percepción de impunidad. En el LAPOP – Barómetro de las Américas 2011, los colombianos calificaron con 3,8 el nivel de percepción de corrupción de la rama judicial. Según el estudio LAPOP 2011, el sistema de justicia nacional fue catalogado por los colombianos, en una escala de 0 a 100, con un nivel de confianza de 51,8, por debajo del promedio de confianza del total de instituciones (53,4) (Corporación Transparencia por Colombia, 2013).

2.2.3.3 Deterioro de la confianza y legitimidad del sistema de administración de justicia e incentivo al uso de formas de violencia cotidiana

Estos deficientes indicadores de eficacia del sistema penal, han afectado la confianza de la ciudadanía en general, como se puede corroborar en los resultados del informe de percepción 2010 del World Justice Project⁴¹. Así mismo, según los resultados de la Encuesta de Cultura Política realizada por el DANE en el año 2011 (pp. 20 y 21), el 61,6% de las personas encuestadas no considera que en Colombia se protejan y garanticen los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad. De éstas, el 66,2% se registraron en la subregión Pacífica donde se incluye el Valle del Cauca. Lo anterior, **sumado al cambio de prioridades de investigación por parte de las autoridades, da cuenta de la baja capacidad del sistema para satisfacer estas necesidades ciudadanas y corporativas, y por tanto han incentivado el uso de múltiples formas de violencia cotidiana,** lo cual se evidencia en la siguiente cita:

(...) según datos recibidos por la Corporación Excelencia en la Justicia con corte a diciembre de 2006, se observaba que los cinco delitos con mayores ingresos –los cuales sumados alcanzaban a representar más de la mitad de la demanda del SPA–, correspondían al *hurto* (25,72%), las *lesiones personales* (20,27%), la *inasistencia alimentaria* (10,16%), la *violencia intrafamiliar* (6,15%) y la

⁴¹ De acuerdo con dicho informe, en lo relacionado a la percepción sobre la eficacia del sistema penal colombiano, el resultado no es favorable. Colombia ocupó el puesto 31, entre los 35 países evaluados a nivel mundial, en lo que respecta a la efectividad de la justicia penal. Para el cálculo de este componente se tuvieron en cuenta cinco subfactor es: (i) debido proceso y derechos del acusado, (ii) libertad del sistema penal respecto a influencias indebidas, (iii) imparcialidad del sistema penal, (iv) efectividad y oportunidad del sistema en sede judicial, y (v) efectividad de la investigación penal; siendo este último criterio en el que se obtuvo la peor calificación (CEJ, Ob. Cit., p. 114).

fabricación, tráfico o porte de estupefacientes (4,02%). Estos mismos delitos fueron identificados como los de mayores ingresos en el estudio “Una mirada a la impunidad en el sistema penal acusatorio” (...) con corte a mayo de 2008. Según este estudio, el hurto ocupaba un 25% de los ingresos, las lesiones personales un 18,7%, la inasistencia alimentaria un 11,7%, la violencia intrafamiliar un 6,6% y el narcotráfico un 4,6%. Así mismo, en la última información suministrada a la CEJ con base en este sistema de información (pero correspondiente al periodo de enero a junio de 2009), se da el mismo peso a estos cinco delitos, así: Hurto (24,1%), lesiones personales (17,4%), inasistencia alimentaria (9,2%), violencia intrafamiliar (7,1%) y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (6,3%) (Ibíd., p. 25)⁴².

Esto por tanto permite señalar que **la violencia cotidiana o delitos de criminalidad menor vienen en un claro ascenso y tienen un peso importante en el total de demandas al sistema penal**, por lo cual su tratamiento requiere de una mayor eficiencia de la Fiscalía, así como de la implementación de un procedimiento que facilite el acceso del ciudadano y oriente el restablecimiento del tejido social haciendo que la justicia restaurativa funcione.

Un hecho que agrava la percepción de inseguridad de la ciudadanía y que dificulta el accionar de las autoridades corresponde a la **“juvenilización” del delito**. Aunque por una parte ello se debe en gran medida a un conjunto de factores de diversa naturaleza, que se abordan en el documento del Eje Social, tales como la pérdida de valores y principios fundamentales, la vulneración de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la ampliación de las brechas sociales, la discriminación por múltiples razones (étnica, situación de vulnerabilidad, clase social, etc.), entre otros; por otra parte, es importante mencionar que **un número significativo de niños, niñas y adolescentes en Colombia han venido siendo instrumentalizados por los diversos grupos armados ilegales y las Bacrim**, para la participación en el conflicto armado y la comisión de delitos

⁴² No obstante, al revisar los datos que reporta el Consejo Superior de la Judicatura para el año 2009 en relación a los delitos con mayor frecuencia durante los cinco primeros años de funcionamiento del SPA se observan grandes diferencias en los porcentajes: Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 29,89%, hurto 17,19%, porte ilegal de armas 7,01%, homicidio 5,83%, inasistencia alimentaria 5,34%, fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones 4,58%, contra la libertad, integridad y formación sexuales 4,14%, lesiones personales 3,83%, falsedad en documentos 2,24%, otros procesos 19,96%. Ésta última entidad registra únicamente aquellas noticias criminales en las que se ha surtido alguna actuación judicial previa, mientras que la Fiscalía las conoce todas. Lo anterior explica, por ejemplo, el incremento del delito relacionado con estupefacientes, que aunque puede representar una carga menos significativa en el total de ingresos de la Fiscalía, ocupa el primer lugar en los casos que llegan a conocimiento de los jueces, particularmente por los numerosos casos de microtráfico y consumidores capturados con cantidades superiores a la dosis mínima, que son llevados a las Unidades de Reacción Inmediata para su judicialización (Ibíd., p. 25).

de criminalidad menor, como una estrategia para evadir la justicia, evitar su desarticulación e invisibilizar su accionar.

Para ello, estos grupos y bandas criminales aprovechan que en el país existe un marco legal que hace énfasis en la protección al menor (Código del Menor) que establece un tratamiento diferencial para los niños y niñas infractores de la ley penal que sean menores de 12 años, y para aquellos que se encuentren entre los 13 y los 17 años de edad. En tal sentido, las medidas que se aplican se orientan, en el caso de los primeros, a reforzar los cuidados básicos en el contexto familiar (salud, educación, entre otros) y, en el caso de los segundos, se aplican medidas de reeducación a través de servicios especializados, incluyendo las medidas alternativas a la privación de la libertad y otras, dependiendo de la gravedad del delito. Sin embargo, inclusive cuando este grupo de menores incurre en delitos graves que ameritan tal privación de la libertad, el enfoque establecido por la ley hace énfasis en el reconocimiento de la responsabilidad y la reeducación del adolescente, y no en la punición como tal (Procuraduría General de la Nación y otros, 2006, p. 91).

En tal sentido, de acuerdo con datos del ICBF, entre marzo de 2007 y diciembre de 2010 se presentaron 8.162 casos de adolescentes infractores de la ley penal con procesos judiciales, de los cuales el 66% se encontraban en edades entre los 15 y 16 años. Los principales delitos cometidos por los adolescentes durante el período en mención se encuentran el hurto (42%), el tráfico de estupefacientes (41%) y lesiones personales (17%) (Gobernación del Valle del Cauca, 2011, p. 79).

Según Springer (2012, p. 67), para el año 2012, “No menos de 18.000 niños, niñas y adolescentes hacen parte de grupos armados ilegales y bandas criminales, y no menos de 100.000 están vinculados a una o más fracciones de la economía ilegal directamente controladas por grupos armados y bandas criminales”. En particular, se estima que el 50% de las Bacrim en Colombia estarían compuestas por personas que aún no han alcanzado la mayoría de edad (Ibíd., p. 56). En el **caso del Valle del Cauca**, para el año 2012, municipios como Candelaria, Dagua, Jamundí, Restrepo y Riofrío figuran en el listado de municipios en los que un porcentaje de la población infantil y adolescente se encuentran en riesgo de ser reclutados por estos grupos armados y actores criminales (Ibíd., p. 75).

Por otra parte, otro de los rasgos característicos del sistema de administración de justicia en Colombia, es que en su funcionamiento se presentan serios problemas de **inequidad y selectividad por parte de los jueces a la hora de sancionar a los acusados**, en la medida en que se ha demostrado que los distintos intereses y derechos de los representados no son protegidos en forma igualitaria, y se castiga más severamente a las personas de escasos recursos. Lo mismo ocurre en el campo de la justicia civil, donde se protegen más los intereses corporativos que los derechos de las personas naturales

(Uprimny, Ob. Cit., p. 3)⁴³. Esto, por tanto, ha derivado en afirmaciones sobre corrupción de los servidores judiciales, así como en críticas frecuentes al SPA y la desconfianza en relación a su conveniencia como herramienta para afrontar la criminalidad que enfrenta el país (CEJ, Ob. Cit., p. 76)⁴⁴.

Un tercer rasgo importante de la justicia colombiana es que no ha sido clara la orientación política de la evolución del aparato judicial en las últimas décadas, ya que las **reformas combinan elementos muy democráticos con rasgos muy autoritarios para la defensa de los derechos fundamentales**. Lo anterior, dada la situación histórica de violencia política, el conflicto armado y el narcotráfico, que han conllevado a la expedición de normas con componentes autoritarios basados en la coacción como vía para buscar la pacificación de los actores armados y criminales. Este cambio de la jurisprudencia en contra de la tradición inquisitiva implicó que la figura del juez de garantías cobrara una creciente importancia, siendo este operador quien resuelve sobre todos los casos en los que se comprometan derechos fundamentales, sobre diversos casos de solicitudes probatorias y sobre el control de legalidad de varias determinaciones que, en principio, podía realizar discrecionalmente la Fiscalía (CEJ, 2010b, p. 2). Este diseño institucional entraña por tanto una tensión entre la construcción autoritaria de la paz y la legitimación democrática por medio de los derechos humanos que se realiza en un contexto en el que la globalización creciente, tanto económica como jurídica, limita aún más el margen de maniobra del Estado colombiano (Uprimny, Ob. Cit., p. 5). Todo ello ha terminado afectando el funcionamiento del aparato judicial y su capacidad para avanzar en la protección de los

⁴³ No obstante, Uprimny (Ibíd., pp. 2 – 3) destaca que ha habido avances en algunos aspectos. Por ejemplo, la creación de la Fiscalía General ha fortalecido la capacidad investigativa del Estado de la corrupción política y de la actividad de las organizaciones criminales; investigaciones que no podían hacer los jueces instructores aislados que existían en el anterior sistema procesal. Así mismo, la tutela constituye otro ejemplo que implicó un avance en la protección de los derechos fundamentales, puesto que permitió que las personas encontraran una respuesta institucional ágil para solucionar conflictos que antes carecían de vías jurídicas adecuadas. Por tanto, el protagonismo en lo judicial ha significado también un protagonismo de la justicia en los debates políticos, pues durante las últimas tres décadas se ha venido experimentando un contexto de desencanto de los colombianos frente a la política, que ha llevado al aumento de las expectativas y exigencias de ciertos sectores sociales, a obtener respuestas del sector judicial frente a problemas que en principio deberían ser debatidos y solucionados en las esferas políticas (Ibíd., pp. 5 – 6).

⁴⁴ De acuerdo con CEJ (Ob. Cit., p. 113), en el Barómetro de las Américas se encuentra que la Fiscalía tiene un nivel de confianza del 60,6%, la Defensoría del 64,6% y la Policía del 54,2%. Por su parte, la confianza en el sistema de justicia –no exclusivamente en materia penal–, alcanzó en 2009 el 54,2%, cifra muy similar a la que se tenía antes de la implementación del SPA, en la que alcanzó un 51,6% (...). Adicionalmente, el Índice de Transparencia Nacional 2007-2008, elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia, le dio a la Rama Judicial una puntuación de 76.1/100, ubicándola así con un riesgo de carácter moderado, siendo ésta la Rama con menor riesgo, en comparación con la ejecutiva y la legislativa.

derechos humanos, las libertades individuales, los derechos de propiedad y de acumulación de capital productivo.

2.2.4 Tendencia Pesada # 4: Las crisis fiscales del Departamento, sus municipios y entidades descentralizadas, el agotamiento del modelo de Departamentos, establecido en la Constitución Política de 1991, y sus efectos sobre la administración pública y la capacidad institucional

	Deterioro de la competitividad del Departamento, limitaciones para el acceso a oportunidades y deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos			Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales
	Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para responder a demandas ciudadanas y corporativas de bienes y servicios públicos			
Efectos indirectos	Debilitamiento del capital humano organizacional y pérdida de memoria institucional	Debilidades en la formulación, implementación y evaluación de proyectos estratégicos de inversión pública	Poca pertinencia y articulación entre los proyectos de inversión pública y los planes y programas de una política pública	
	Desmantelamiento de las burocracias públicas, tercerización de funciones y subcontratación laboral	Débil coordinación interinstitucional para participar en el ciclo de las políticas públicas en el Departamento		
Asimetrías en la toma de decisiones entre el Gobierno Central y los operadores de políticas públicas en el Departamento				
Efectos directos	En el Departamento no se ha logrado consolidar un modelo de gestión pública moderno y eficaz que fortalezca las diversas formas de control: político, institucional y social			
	La capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento del Valle del Cauca no responde a los retos de desarrollo humano - regional y afecta la gobernabilidad			
Problema central	Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991			
	Programas de ajuste estructural, políticas de ajuste fiscal y reorientación del gasto público			
	Crisis fiscal del Departamento, sus municipios y algunas entidades descentralizadas			
Tendencias emergentes	Implementación de modelo centralista/municipalista que le asigna funciones de coordinación con insuficientes recursos a los Departamentos	Reconfiguración y descentralización de las prácticas de corrupción político-administrativas	Reconfiguración del conflicto armado y del narcotráfico	
Factor de ruptura	Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que contribuyó al diseño e implementación de nuevas reglas institucionales a partir de 1991: competencia y complementariedad entre el sector público, privado y solidario para la provisión de bienes y servicios públicos			
Tendencias Pesadas	Deterioro del recaudo fiscal local, poca flexibilidad del gasto, creciente dependencia de las transferencias del gobierno central e incremento del gasto público mediante deuda			
	Conflicto armado y narcotráfico: Cooptación del Estado y continuidad de las prácticas de corrupción político-administrativas			

Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales

2.2.4.1 Fuentes de desequilibrios fiscales en Colombia y el Departamento del Valle del Cauca, 1950 – 1989

El propósito de esta sección es poner en perspectiva histórica y desde un plano general el comportamiento de las finanzas públicas departamentales y municipales, como un marco

de referencia para entender los aciertos y dificultades fiscales que experimenta en la actualidad el Departamento del Valle del Cauca y sus municipios, tomando como referente el documento “La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia” de Junguito y Rincón (2004).

Un punto de partida para el análisis de los problemas fiscales de entidades territoriales, puede remitirse a los hallazgos encontrados con la **Misión Currie en 1950**, en la cual se identificó que los ingresos tributarios de los gobiernos sub-nacionales venían en descenso desde los años 20, por lo que se sugirió una mayor racionalización de las relaciones financieras entre la Nación y los departamentos y municipios. Ya entre 1950 y 1960 estos ingresos permanecieron relativamente constantes, con un incremento promedio del 1% del PIB para los municipios y un 1,5% para los departamentos, mientras que los no tributarios tendieron a crecer en los municipios y a debilitarse en los departamentos. La Misión Taylor en 1965 reportó que la deuda de estas entidades territoriales dentro de la deuda pública total se mantuvo en el 30%.

Un cambio importante se dio con la reforma constitucional del 1957, en la que se estableció que al menos un 10% del presupuesto general debería destinarse a gastos en educación pública, siendo éste un primer avance en la estructuración de un esquema formal de transferencias. Pero es realmente con la reforma constitucional de 1968 que se establecieron los principios para la transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los gobiernos sub-nacionales para el financiamiento de la salud y la educación, dando origen al situado fiscal. Este esquema de repartición establecía que el 30% de los recursos se transferirían proporcionalmente y el 70% restante se haría conforme a la población. En los años posteriores se aprobó, mediante la Ley 46 de 1971, el incremento en el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación, que serían transferidos anualmente a las regiones, pasando así de un 7,2% a un 15% en 1975.

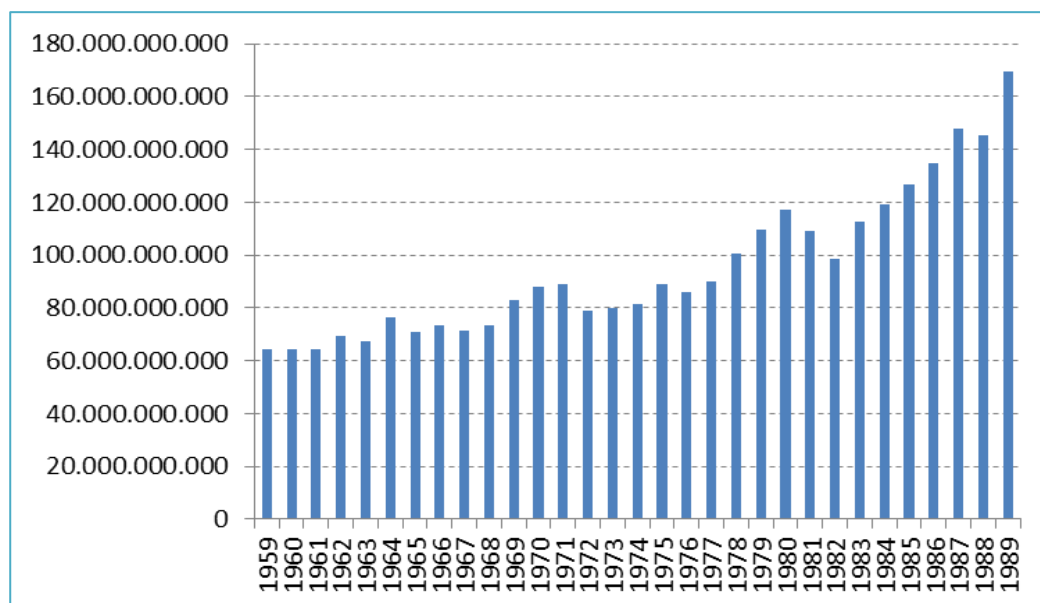
Para **1981**, las presiones recesivas originadas en la economía mundial llevaron a las autoridades nacionales a adoptar un plan de inversión pública, detectándose como problema principal la inflexibilidad del gasto dado el esquema de rentas de destinación especial y transferencias, siendo que estas últimas habían crecido considerablemente. Para dar cumplimiento al programa de inversiones del gobierno, se dictó la Ley 7 de 1981 que les concedió plena autonomía a los gobernadores para autorizar las operaciones de crédito público necesarias para el cumplimiento de los planes de desarrollo. Para este mismo año, se llevó a cabo la Misión Bird-Wiesner, en cuyo informe se propuso la reformulación del esquema de transferencias, en donde éstas se incrementarían en respuesta a la necesidad de gasto y del esfuerzo fiscal local; esta misión también resaltó la pérdida de importancia relativa del recaudo departamental y la necesidad de dar mayor autonomía fiscal en la fijación de las tarifas para los tributos municipales. Las recomendaciones de esta misión se incorporaron en la administración Betancur con la Ley 14 de 1983. Ya hacia finales de 1983 se hizo insostenible el nivel de gasto de años anteriores, por lo que se instauró una política

de austeridad, de saneamiento de las finanzas públicas territoriales y de fortalecimiento de los ingresos públicos, lo que permitió reducir parcialmente el déficit fiscal. Con la administración Barco, se continuó por la senda de corrección del desajuste fiscal y, bajo la Ley 12 de 1986 y decretos reglamentarios, se sentó el precedente hacia la descentralización política y administrativa, dando mayores competencias a los municipios.

La revisión sucinta de este periodo pone en evidencia las diferentes fuentes de desequilibrios fiscales que se han gestado a nivel de los departamentos y municipios del país a lo largo de 40 años y que pueden resumirse en: i) deterioro del recaudo fiscal local, ii) poca flexibilidad del gasto, iii) creciente dependencia por transferencias, e iv) incremento del gasto público mediante deuda.

El **caso del Valle del Cauca** no estuvo lejano al marco de referencia anteriormente descrito. En materia de recaudo según se observa en el Gráfico 21, los ingresos tributarios oscilaron considerablemente durante el periodo de 1959 y 1989, con tasas de crecimiento interanuales que fueron desde el -11%, hasta el 16%. A comienzos del período, el total de los ingresos tributarios del Valle del Cauca sumaron \$68.717 millones y finalizando éstos ascendieron a \$169.376 millones; es decir que en 30 años los recursos tributarios del departamento apenas si se incrementaron 2,5 veces.

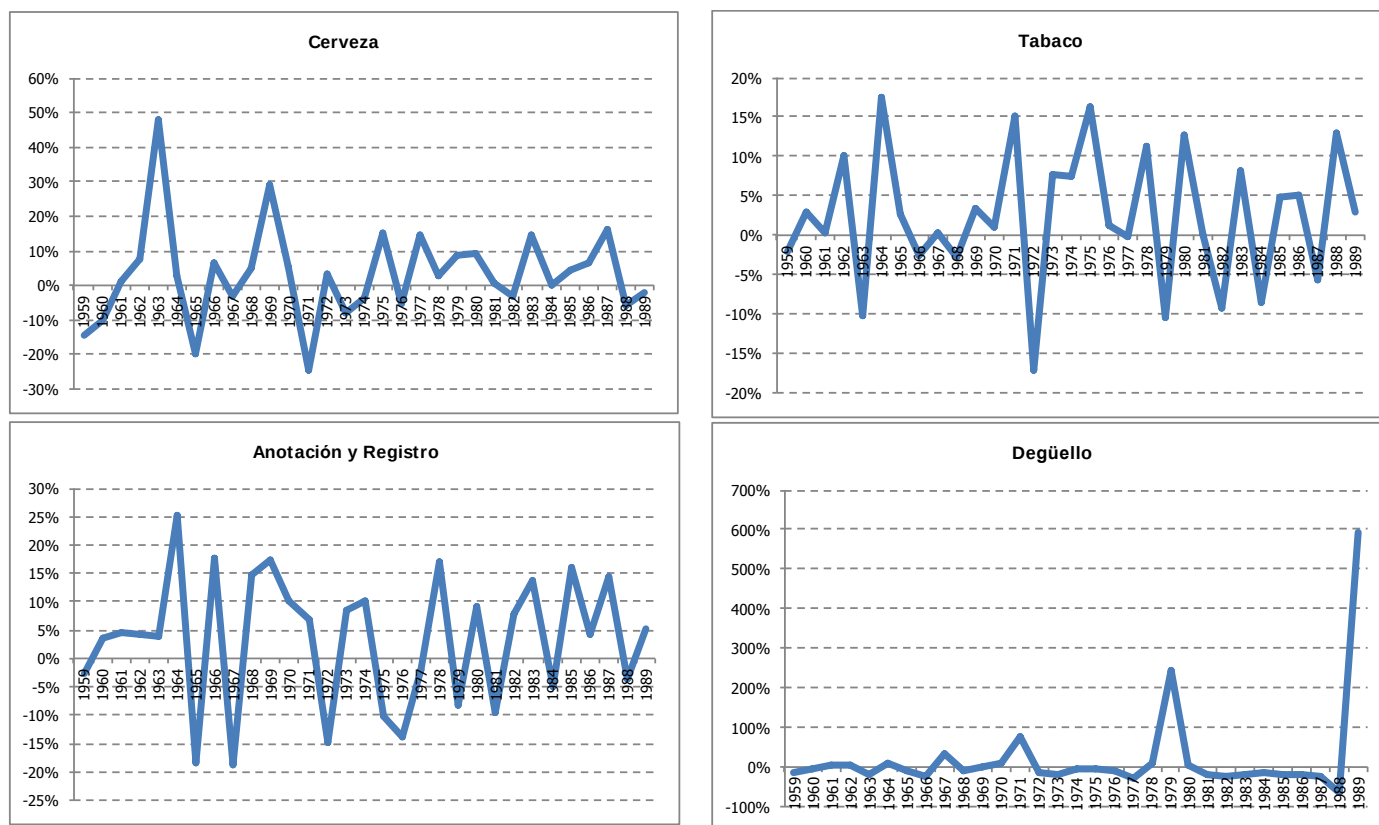
Gráfico 21. Valle del Cauca. Ingresos tributarios, 1959 – 1989. Valores a precios constantes de 2005



Fuente: Elaboración propia con base en series históricas del departamento del Valle del Cauca: un compendio de herramientas para la investigación regional. Centro de Estudios Económicos Cali. Banco de la República.

Por tipo de tributo, en promedio la tasa de crecimiento del impuesto a la cerveza, al tabaco y de Anotación y Registro se encontró entre el 2,1% y 2,8% anual, mientras que el impuesto al degüello tuvo un crecimiento promedio del 0,4% anual. En total, durante los 30 años de referencia, los ingresos tributarios del Valle del Cauca tuvieron un incremento promedio del 3% anual (Gráfico 22).

Gráfico 22. Valle del Cauca. Tasa de crecimiento de los principales ingresos tributarios. 1959 – 1989. Valores porcentuales

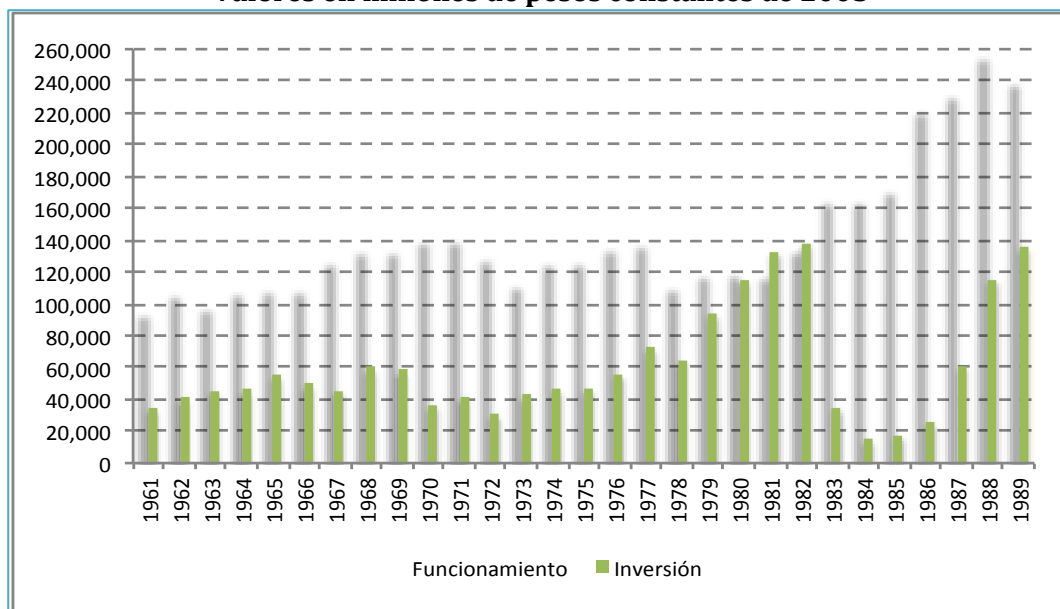


Fuente: Ibíd.

En lo que respecta a los elementos del gasto, el Gráfico 23 presenta un comparativo entre los gastos de funcionamiento y de inversión para el departamento en el período 1961 – 1989. El gasto de funcionamiento presentó un ritmo de crecimiento muy oscilante durante el periodo que llegó a ser de un 16% anual: se puede observar que hasta mitad de la década del 70 los gastos de funcionamiento representaron entre 2 y 3 veces los gastos de inversión, entre 1977 y 1982 se presentó una reducción en la brecha del funcionamiento/inversión de entre el 1% y el 2%, pero esta vuelve y se expande hasta finalizar el periodo, donde el rubro de funcionamiento alcanza a estar 10 veces por encima de la inversión para 1984 y 1985.

El alto nivel de gastos de funcionamiento constituye un antecedente crítico para las finanzas públicas del Valle del Cauca. Según las ejecuciones presupuestales del Departamento, los servicios personales pasaron de representar el 70% de los gastos de funcionamiento en 1984, al 100% en 1987.

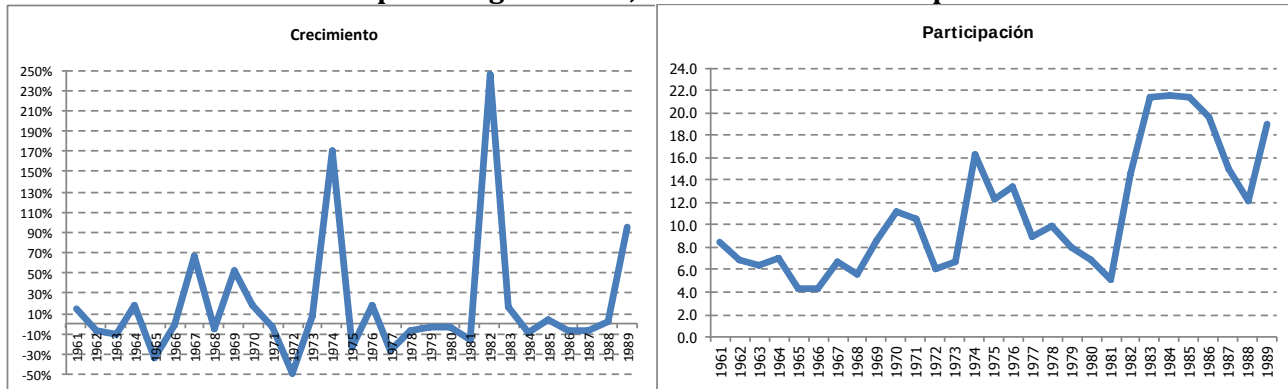
Gráfico 23. Valle del Cauca. Gastos de funcionamiento e inversión. 1961-1989.
Valores en millones de pesos constantes de 2005



Fuente: Ibíd.

En cuanto a la financiación del gasto a través de deuda, el Gráfico 24 muestra el crecimiento del servicio de la deuda (incluye amortización de capital y pago de intereses) y su relevancia con respecto al gasto total en el Valle del Cauca. Para 1960, el departamento registraba compromisos de deuda por \$111.7 mil millones (pesos constantes de 2005), que para 1989 pasaron a \$463.4 mil millones.

Gráfico 24. Valle del Cauca. Servicio de la Deuda. Tasa de crecimiento y participación con respecto al gasto total, 1961 – 1989. Valores porcentuales



Fuente: Ibíd.

El comportamiento poco favorable de las variables mencionadas constituye un primer referente sobre la capacidad y desempeño fiscal del Valle del Cauca entre 1959 y 1989. Ciertamente el marco normativo que regulaba el manejo de la política fiscal subnacional en el país presentaba algunas debilidades en términos del alcance de los instrumentos macroeconómicos, del manejo integral de las finanzas públicas, de los procedimientos en la programación, ejecución y control del presupuesto, en el manejo presupuestal para evaluar desde un principio la política de gasto del Gobierno, así como en la planificación, coordinación y complementación del gasto público entre los niveles nacional y regional. Estas limitaciones, **sumadas a los efectos del conflicto armado que impactan negativamente la actividad económica de los territorios y su capacidad fiscal**, presionaron al Gobierno Nacional a efectuar una reforma al Sistema Presupuestal como parte del necesario proceso de modernización del Estado.

2.2.4.2 Caracterización del modelo de Departamentos que crea la Constitución Política de 1991 y su disfuncionalidad en el marco de la gobernanza vigente

Si bien la Constitución Política de 1991 institucionalizó y profundizó el proceso de descentralización y la autonomía territorial política, administrativa y por servicios que venía gestándose en Colombia a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, estas competencias recayeron principalmente sobre las entidades territoriales municipales y **distritales**. Con la Constitución se da una recomposición del escenario local, en un avance hacia el reconocimiento de la autonomía de los departamentos y municipios, y con implicaciones en la forma como se conciben las políticas públicas locales. Se trata de un aumento de la participación de las entidades territoriales sub-nacionales (departamentos y municipios) en la provisión de bienes y servicios públicos para una sociedad con

expectativas crecientes, a la par de la declinación y estancamiento de la capacidad y desempeño fiscal de los mismos.

Estamos ante un nuevo modelo de gestión local, que pasa del centralismo burocrático hacia la construcción de lo público desde la figura municipal, como un instrumento de descentralización que se sustenta en la autonomía territorial. Podría decirse que los elementos clave del modelo descansan en la autonomía y la municipalización. Por un lado, la relevancia de la autonomía territorial queda explícita en el Artículo 287 de la Carta Magna: *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4. Participar en las rentas nacionales”*.

Por otra parte, para el caso de los municipios, dados los antecedentes de bajo recaudo fiscal, alta dependencia de las transferencias y aumento del gasto público vía deuda, se hace necesario generar un marco normativo que apoye el fortalecimiento fiscal de los mismos y las nuevas responsabilidades para con el territorio. En el caso de los Departamentos, la Constitución no estableció taxativamente sus funciones y competencias, indicándoles la responsabilidad de desempeñar roles de planificación y promoción del desarrollo económico y social, la coordinación de políticas y actores, funciones administrativas y acciones de intermediación entre los Municipios y la Nación, pero no sus alcances (artículo 298, C.P., 1991). Además, este nuevo modelo asumió que existía homogeneidad en el grado de competitividad territorial entre los departamentos y sus capacidades institucionales, desconociendo las asimetrías intra e inter-regionales, que tienen un carácter histórico en Colombia.

No obstante, a lo largo del último quinquenio, el poder legislativo y el poder ejecutivo (a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), han procedido con el desarrollo de los lineamientos y competencias asignados a los Departamentos en el marco de la Constitución, y, en particular con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), se especifican con mayor claridad las funciones, competencias y alcances de los Departamentos en los asuntos relacionados con:

- La conformación de regiones –en conjunto con otros departamentos– y la creación de municipios;
- La planeación de largo plazo y el ordenamiento del territorio supramunicipal;
- La formulación de proyectos estratégicos que permitan canalizar recursos del Sistema General de Regalías (a través de los Contratos Plan) y de otras fuentes de financiación nacionales e internacionales;
- Incentivar y facilitar los procesos de asociación entre municipios al interior del Departamento y con los de otros departamentos;

- Promover el desarrollo del ámbito supramunicipal, entre otros.

Este desarrollo constitucional ha generado la sensación en los Gobiernos Departamentales de estar enfrentándose a nuevas funciones y competencias, y ha puesto en evidencia los vacíos y debilidades institucionales de la figura de departamentos que provienen desde su creación en 1991: restricciones de disponibilidad de recursos; la debilidad financiera e institucional; la debilidad en la función de coordinación e intermediación, así como en su capacidad de articulación de acciones, actores y procesos de planificación tanto al interior del Departamento, como con los demás departamentos y niveles del Estado, para la optimización de recursos en la gestión del desarrollo; y la desarticulación de los procesos de planificación y de toma de decisiones (Devia, 2006).

La realización de este ajuste institucional y sus pretensiones de ser implementado 20 años después, ha exacerbado la crisis del modelo de Departamentos, dado que el contexto geopolítico, económico, tecnológico, ambiental, social y cultural que se experimenta en lo corrido del siglo XXI, ha cambiado sustancialmente en relación al primer quinquenio de la década de 1990. Cabe señalar que este fue uno de los temas fundamentales que tuvieron un desarrollo institucional tardío, a diferencia de lo que ocurrió con otras temáticas y sectores, cuyos ajustes institucionales se presentaron en el transcurso de la primera mitad de la década de 1990⁴⁵, lo cual ha obstaculizado –en gran medida– la consolidación del proceso de descentralización en Colombia. **A lo anterior igualmente se suman la implementación del modelo de Nueva Gerencia Pública y las sucesivas reformas administrativas** que debilitaron el aparato burocrático de la administración departamental, que –como se verá más adelante– ha limitado la autonomía y capacidad del mismo para cumplir sus funciones de manera eficiente. **Todos estos elementos, han hecho que el actual modelo de departamentos sea disfuncional frente a los retos y desafíos de la competitividad regional y la equidad en el contexto**

⁴⁵ Tal fue el caso de lo que ocurrió con la expedición de las políticas sectoriales en desarrollo de los principios constitucionales en Colombia, a saber: Ley 1ª de 1991 (Estatuto Marítimo y Portuario), Ley 2ª de 1991 (que modifica la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones), Ley 3ª de 1993 (por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones), Ley 30 de 1992 (Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior), Ley 100 de 1993 (Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones), Ley 115 de 1994 (Por la cual se expide la ley general de educación), Ley 142 de 1994 (Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones), Ley 143 de 1994 (Por la cual se establece el Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones en materia energética), entre otras.

de la globalización, por lo cual esta arquitectura institucional debe ser revisada profundamente en función de lograr en el largo plazo que el país funcione política, fiscal y administrativamente bajo un esquema regional que se adapte a los nuevos retos que demanda la globalización e incorpore la competitividad y la equidad como variables constitutivas del desarrollo.

2.2.4.3 La cuestión fiscal en los Departamentos posterior a la Constitución de 1991

Dado que uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Constitucional de 1991 fue el de adecuar la organización del Estado a las nuevas realidades socioeconómicas del país, se creó la Ley 136 de 1994 que dictaba las normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, y que fue reformada por la Ley 617 de 2000. Según la división político administrativa establecida por el DANE, en el país el territorio se clasifica en departamentos, municipios, centros poblados y territorios especiales. La Tabla 8 muestra comparativamente el número de entidades territoriales existentes al año 1992 y 2012.

Tabla 8. Colombia y Valle del Cauca. División político administrativa. 1992 y 2012.

Tipo	Colombia		Valle	
	1992	2012	1992	2012
Departamentos	32	32	1	1
Territorios especiales (TEBF)		20	0	0
Municipios (CM)	1.041	1.102	42	42
Centros Poblados	7.618	8.083	644	648

Fuente: DANE.

Si bien, sólo entre 1993 y 2012 se han creado 61 entidades municipales a nivel nacional, principalmente en los departamentos de Chocó, La Guajira, Bolívar y Magdalena (Tabla 9); y si bien la flexibilización en la creación de municipios se adoptó como una estrategia para llevar los beneficios de las áreas urbanas a las zonas marginales y dispersas del territorio colombiano mediante la redistribución de los ingresos corrientes de la Nación, esta política no estaría acompañada necesariamente de un mayor fortalecimiento institucional, pues muchos de estos municipios se crearon por razones políticas y no como resultados de un estudio de su conveniencia y viabilidad que asegurara que las nuevas administraciones pudiesen solventar y gerenciar las necesidades de su población. Lo anterior, dado que según el Artículo 311 de la Constitución *“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”*.

En la Tabla 9 se observa que al 2012, el 51% de los municipios creados a partir de 1994, presentan una alta dependencia por transferencias de orden nacional, que corresponden al menos al 70% de sus ingresos totales; y para un 30% de estos municipios, las transferencias llegan a representar entre un 50% y 60% de los ingresos totales. Por otro lado, la participación del rubro de funcionamiento –como componente del gasto– se evidencia más nivelada para las entidades territoriales en mención, en la medida que la legislación supedita este gasto a la disponibilidad de ingresos de libre destinación de la entidad.

Tabla 9. Colombia. Municipios creados. Principales variables de ingresos y gastos.
Valores a pesos corrientes. 2012.

Departamento Municipio	Ingresos Totales (millones)	Participación			Gasto Total (millones)	Participación	
		Ingresos Tributarios	Regalías	SGP		Gastos de Funcionamiento	FBKF
Antioquia							
La Pintada	\$ 6.513,4	34,0%	0,8%	36,6%	\$7.004,7	26,3%	52,3%
Bolívar							
Altos del Rosario	\$ 7.760,4	1,3%	1,2%	80,3%	\$7.171,4	15,6%	66,8%
Arenal	\$ 8.130,1	4,7%	0,0%	77,5%	\$8.928,0	17,6%	64,4%
Arroyohondo	\$ 6.614,8	3,8%	0,0%	73,6%	\$6.595,2	14,5%	49,6%
Cantagallo	\$ 23.815,4	9,2%	46,2%	20,5%	\$ 10.871,8	14,2%	40,6%
Cicuco	\$ 10.708,5	5,3%	7,5%	68,6%	\$ 10.430,1	10,5%	64,5%
Clemencia	\$ 10.641,4	3,8%	7,6%	77,9%	\$ 8.624,7	13,1%	63,0%
El Peñón	\$ 6.013,7	5,0%	0,8%	70,0%	\$ 7.005,7	10,5%	80,8%
Hatillo de Loba	\$ 7.790,6	3,3%	0,0%	75,4%	\$ 9.937,2	14,0%	67,9%
Montecristo	\$ 9.099,9	1,4%	1,3%	80,3%	\$ 8.545,5	10,5%	63,5%
Regidor	\$ 5.582,3	5,1%	0,9%	66,4%	\$ 6.647,8	16,8%	54,2%
San Cristóbal	\$ 4.987,0	2,3%	0,0%	81,8%	\$ 3.474,7	22,6%	40,9%
San Jacinto	\$ 9.102,5	6,9%	6,7%	75,6%	\$ 9.911,3	11,6%	35,4%
Tiquisio	\$ 14.393,4	0,2%	2,2%	84,9%	\$ 14.265,7	7,5%	69,9%
Norosí	\$ 5.759,4	3,4%	0,1%	72,3%	\$ 5.221,6	15,6%	49,0%
Caldas							
Norcasia	\$ 3.990,4	21,0%	0,0%	64,3%	\$ 3.986,2	16,0%	56,9%
San José	\$ 4.824,5	12,2%	0,0%	60,8%	\$ 4.992,9	15,8%	65,8%
Caquetá							
Solita	\$ 7.971,5	6,0%	0,6%	71,1%	\$ 7.006,2	15,4%	63,0%
Cauca							
Guachené	\$ 18.519,0	60,4%	0,0%	26,7%	\$ 16.309,7	32,5%	64,8%
Piamonte	\$ 10.371,3	6,2%	17,4%	54,5%	\$ 8.505,8	16,5%	60,7%
Sucre	\$ 9.369,8	1,1%	0,5%	76,5%	\$ 8.515,8	10,8%	66,0%
Villa Rica	\$ 12.325,8	46,4%	0,9%	43,1%	\$ 9.754,4	23,8%	51,4%
Cesar							
Pueblo Bello	\$ 19.760,0	2,3%	0,2%	77,7%	\$ 17.208,8	6,3%	76,7%
Córdoba							
Cotorra	\$ 23.097,3	5,4%	6,4%	43,4%	\$ 20.459,7	6,6%	74,7%
La Apartada	\$ 19.809,3	10,7%	36,2%	46,5%	\$ 19.899,2	7,0%	43,0%

Departamento Municipio	Ingresos Totales (millones)	Participación			Gasto Total (millones)	Participación	
		Ingresos Tributarios	Regalías	SGP		Gastos de Funcionamiento	FBKF
San José de Uré	\$ 10.392,9	8,6%	32,0%	42,9%	\$ 10.578,1	12,9%	50,8%
Tuchín	\$ 26.383,9	3,4%	15,4%	76,1%	\$ 28.209,3	4,1%	82,2%
Cundinamarca							
El Rosal	\$ 10.564,1	35,4%	0,7%	32,6%	\$ 9.025,2	21,0%	55,0%
Granada	\$ 5.558,1	28,2%	0,0%	49,4%	\$ 5.247,2	21,7%	58,0%
Chocó							
Atrato	\$ 5.095,1	6,9%	0,0%	60,0%	\$ 7.967,3	14,2%	55,2%
Cantón de San P.	\$ 7.380,9	12,3%	16,2%	57,1%	\$ 5.661,2	18,6%	40,2%
Carmen del Darién	\$ 8.071,7	9,5%	0,6%	68,0%	\$ 9.474,6	19,5%	52,5%
Certegui	\$ 8.057,3	3,8%	12,7%	61,3%	\$ 7.861,8	17,0%	44,8%
Medio Atrato	\$ 11.164,8	9,4%	1,0%	72,7%	\$ 10.923,9	15,3%	59,3%
Medio Baudó	\$ 11.212,9	6,5%	0,3%	78,7%	\$ 11.092,4	12,7%	64,5%
Medio San Juan	\$ 8.760,7	1,6%	5,2%	77,5%	\$ 7.081,4	15,2%	35,0%
Rio Iró	\$ 8.640,9	2,7%	6,6%	68,2%	\$ 7.780,6	15,8%	65,1%
Rio Quito	\$ 9.273,5	1,6%	1,8%	78,4%	\$ 8.704,0	11,3%	56,4%
Unión Panamericana	\$ 8.339,3	7,5%	15,8%	50,8%	\$ 7.278,8	17,5%	45,8%
La Guajira							
Albania	\$ 55.755,4	16,9%	5,6%	19,6%	\$ 37.755,7	16,3%	54,4%
Dibulla	\$ 28.739,2	7,4%	25,2%	55,3%	\$ 24.756,5	12,9%	60,0%
Distracción	\$ 6.526,1	5,7%	1,5%	74,8%	\$ 7.488,3	11,5%	69,6%
Hato Nuevo	\$ 44.015,4	6,3%	61,7%	17,5%	\$ 31.632,0	7,4%	70,0%
La Jagua del Pilar	\$ 3.981,6	7,6%	0,2%	59,5%	\$ 3.960,7	20,5%	47,2%
Magdalena							
Algarrobo	\$ 10.406,2	6,7%	0,0%	65,7%	\$ 8.984,9	13,5%	66,9%
Concordia	\$ 7.256,8	1,5%	0,0%	83,4%	\$ 6.591,4	11,2%	69,4%
El Retén	\$ 12.532,0	3,9%	0,0%	76,9%	\$ 10.782,9	11,0%	72,8%
Nueva Granada	\$ 15.362,2	7,5%	7,6%	74,9%	\$ 15.974,8	9,6%	77,1%
Pijiño del Carmen	\$ 13.561,2	5,4%	0,0%	55,3%	\$ 12.454,8	9,9%	72,9%
Sabanas de San A.	\$ 11.401,8	6,1%	0,2%	80,2%	\$ 8.159,7	17,4%	61,2%
Santa Bárbara de P.	\$ 7.970,1	5,3%	0,0%	78,8%	\$ 8.977,6	12,4%	67,8%
Zapayán	\$ 7.299,9	0,9%	0,0%	79,1%	\$ 6.528,5	12,4%	62,4%
Zona Bananera	\$ 28.033,6	8,9%	0,0%	86,6%	\$ 29.267,6	8,4%	76,6%
Nariño							
El Peñol	\$ 6.013,7	5,8%	0,8%	70,0%	\$ 7.005,7	10,5%	67,0%
Nariño	\$ 3.758,8	4,9%	14,6%	60,3%	\$ 3.136,6	16,5%	50,4%
Norte de Santander							
La Esperanza	\$ 8.729,4	14,0%	3,7%	78,0%	\$ 9.127,6	12,6%	66,9%
Puerto Santander	\$ 8.217,2	15,0%	2,8%	63,8%	\$ 7.335,4	12,1%	60,8%
Putumayo							
San Miguel	\$ 13.494,7	4,7%	4,1%	74,9%	\$ 12.510,8	11,1%	70,2%
Sucre							
Coveñas	\$ 31.721,8	12,9%	62,4%	18,7%	\$ 45.458,7	8,2%	72,7%
El Roble	\$ 9.533,5	2,9%	6,9%	74,9%	\$ 11.895,1	7,3%	74,7%
Tolima							
Palocabildo	\$ 9.145,2	1,6%	10,2%	57,4%	\$ 7.122,8	14,1%	62,9%

Departamento Municipio	Ingresos Totales (millones)	Participación			Gasto Total (millones)	Participación	
		Ingresos Tributarios	Regalías	SGP		Gastos de Funcionamiento	FBKF
Vichada							
Cumaribo	\$ 27.979,9	2,7%	0,2%	91,2%	\$ 26.961,7	7,4%	74,5%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Tal como se observa en las Tablas 8 y 9, en los últimos 10 años la división político-administrativa del Valle del Cauca se ha mantenido prácticamente inalterada, por lo cual **el problema fiscal del Departamento no se puede atribuir en el sentido estricto a una creación desmedida de municipios y/o centros poblados en su historia reciente, sino más bien a problemas de capacidad y gestión fiscal, así como de complementariedad entre los niveles de gobierno. Tal como lo señala Roberto Steiner (2011):**

(...) a pesar de que la presión tributaria en los gobiernos subnacionales sigue permaneciendo baja con respecto a otros países de la región y representa 25% de los ingresos, el principal problema de los gobiernos subnacionales hoy no es la escasez de recursos, sino la deficiente capacidad institucional para la ejecución de proyectos de inversión, la falta de planeación y de mecanismos apropiados para la medición de resultados e impactos.

Un ejemplo de lo anterior puede observarse en la capacidad de los gobiernos locales de cumplir con sus funciones misionales: es en este sentido que se aplica el principio de eficacia, al hacer referencia al logro de metas de resultado y de producto, en términos de calidad, cantidad y oportunidad. Ambos niveles de Gobierno tienen definidas normativamente sus competencias y a través de sus planes de desarrollo, se plasman los propósitos a alcanzar en cada una de las áreas en mención; no obstante, conseguir el cumplimiento de las metas propuestas ha sido una tarea difícil para ambos niveles de gobierno.

Al respecto, la Tabla 10 presenta **el desempeño de los municipios del Departamento según el indicador de eficacia para el año 2011**. Se observa que aproximadamente el 43% de los municipios del Departamento presentan un desempeño crítico (puntaje total menor de 40) en el cumplimiento de las metas propuestas en sus planes de desarrollo, y un 14% un desempeño bajo (puntaje total menor de 60 y superior a 40); es decir que **más del 50% de los municipios del departamento del Valle del Cauca son incapaces de dar cumplimiento a las metas de producto que fueron programadas** en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico (sectores básicos) y en los otros sectores (Educación Física, Recreación y Deporte; Cultura; Servicios Públicos; Vivienda; Agropecuario; Transporte; Medio Ambiente; Centros de Reclusión; Prevención y Atención de Desastres; Promoción del Desarrollo; Atención a Grupos Vulnerables; Equipamiento Municipal; Desarrollo Comunitario; Fortalecimiento Institucional y Justicia).

La categorización de los municipios, de acuerdo a lo consagrado en el Artículo 320 de la Constitución, posibilita ampliar el análisis de la eficacia municipal: según la categorización propuesta en el artículo 6º de la Ley 617 de 2000 y los resultados del ranking departamental de la Tabla 10, se observa que el 79% de los municipios que se encuentran categorizados en nivel 6 presentan un nivel de cumplimiento bajo o crítico; es decir que los municipios más pequeños en términos demográficos (población igual o inferior a 10.000 habitantes), y con menor capacidad fiscal (ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15.000 SMMLV) son los que presentan un menor nivel de cumplimiento de metas.

Tabla 10. Valle del Cauca. Ranking Departamental de Eficacia. 2011.

Municipio	Categoría	Eficacia			Puesto	Nivel de Cumplimiento
		Sectores Básicos	Otros Sectores	Total*		
Tuluá	3	99,82	100,00	99,89	1	Satisfactorio
Palmira	1	95,70	89,46	93,20	2	Satisfactorio
Jamundí	3	99,88	73,91	89,49	3	Satisfactorio
Dagua	6	96,47	74,85	87,82	4	Satisfactorio
Andalucía	6	77,67	85,21	80,69	5	Satisfactorio
Candelaria	4	89,49	62,11	78,54	6	Satisfactorio
El Águila	6	62,81	96,50	76,29	7	Satisfactorio
Ansermanuevo	6	86,72	59,41	75,79	8	Satisfactorio
Versalles	6	79,07	63,99	73,04	9	Satisfactorio
El Cerrito	5	85,68	53,75	72,91	10	Satisfactorio
La Victoria	6	75,74	59,53	69,26	11	Medio
San Pedro	6	55,16	82,67	66,16	12	Medio
Argelia	6	87,44	33,19	65,74	13	Medio
Bugalagrande	6	60,99	70,70	64,87	14	Medio
Ulloa	6	72,31	52,15	64,25	15	Medio
Roldanillo	6	69,78	50,65	62,12	16	Medio
Obando	6	46,82	82,39	61,05	17	Medio
Yumbo	1	55,81	68,61	60,93	18	Medio
Restrepo	6	58,65	53,95	56,77	19	Bajo
Cali	E	69,38	36,24	56,12	20	Bajo
Cartago	5	58,05	34,20	48,51	21	Bajo
Guacarí	6	55,81	34,03	47,10	22	Bajo
Zarzal	5	58,19	29,92	46,88	23	Bajo
Riofrio	6	20,23	77,24	43,03	24	Bajo
Florida	6	17,22	59,65	34,19	25	Crítico
Buenaventura	2	15,71	52,09	30,26	26	Crítico
Sevilla	6	16,20	49,03	29,33	27	Crítico
La Cumbre	6	29,14	20,78	25,79	28	Crítico
El Dovio	6	18,20	18,30	18,24	29	Crítico

Municipio	Categoría	Eficacia			Puesto	Nivel de Cumplimiento
		Sectores Básicos	Otros Sectores	Total*		
El Cairo	6	8,27	32,83	18,09	30	Crítico
Vijes	6	5,73	35,53	17,65	31	Crítico
Ginebra	6	6,44	21,41	12,43	32	Crítico
Alcalá	6	0	0	0	33	Crítico
Bolívar	6	0	0	0	33	Crítico
Buga	3	0	0	0	33	Crítico
Caicedonia	6	0	0	0	33	Crítico
Calima/Darién	6	0	0	0	33	Crítico
La Unión	6	0	0	0	33	Crítico
Pradera	6	0	0	0	33	Crítico
Trujillo	6	0	0	0	33	Crítico
Toro	6	0	0	0	33	Crítico
Yotoco	6	0	0	0	33	Crítico
Promedio		57,33	56,70	57,08		Bajo

*Índice de Eficacia Total: (Índice sectores básicos x 60%) + (Índice otros sectores x 40%).

Fuente: Informe Departamental de la Gestión Municipal Vigencia 2011– DNP.

Complementariamente, la Tabla 11 agrupa los municipios por subregiones bajo el criterio de cumplimiento de eficacia, y revela un desempeño muy pobre, ya que para todas las regiones, más del 50% de sus municipios presentan un bajo o crítico nivel de cumplimiento.

Tabla 11. Valle del Cauca. Número de municipios según nivel de cumplimiento por regiones

Subregión	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico	Total
Norte	3	5	2	8	18
Centro	2	2	3	5	12
Sur	5	1	1	4	11
Pacífico	0	0	0	1	1
Total	10	8	6	18	42

Fuente: Informe Departamental de la Gestión Municipal Vigencia 2011– DNP.

Aun cuando constitucionalmente (Artículo 356) los departamentos, municipios y distritos, participan de las rentas de la Nación de acuerdo a las competencias que les han sido asignadas, con prioridad para la atención de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, el 62% de los municipios del Valle del Cauca reportan un índice de eficacia inferior en los sectores básicos del 60%, lo que implica un nivel de cumplimiento bajo. Al respecto, Néstor Mario Urrea (2011), argumenta que:

(...) el panorama del ordenamiento territorial después de la Constitución de 1991 y durante la mayor parte de la década posterior, era el de una falta de claridad en la asignación de competencias, de reglas fiscales y coordinación macroeconómica. En este escenario se presentó una descentralización acelerada pero sin disciplina fiscal, la cual generó serios problemas en la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, cuyo desenlace fue un aumento irresponsable de la deuda y el pasivo pensional, a tal punto de afectar las finanzas nacionales. En este sentido (...) se tuvo que hacer frente a problemas como la duplicidad de competencias, ausencia de instrumentos de evaluación y seguimiento, dificultades para movilización de recursos propios, excesiva dependencia de entidades territoriales en transferencias fiscales del gobierno central y regalía, e inequidad regional. A lo anterior se sumó una tendencia de los gobiernos subnacionales de crear burocracia que representaba gastos hasta dos o tres veces su capacidad de ingresos para poder pagarlos.

El caso departamental no se aleja de este panorama. El Valle del Cauca ha presentado debilidades en su gestión, por lo que desde la vigencia 2007 ha formulado planes de mejoramiento anuales en aras de adoptar medidas correctivas que le eviten incurrir en procedimientos deficientes, como los anteriormente señalados, que afectan su desempeño fiscal. Para la vigencia 2011 la Contraloría Departamental realizó una auditoría integral con el fin de revisar los avances en los planes de mejoramiento referidos y se encontró que la entidad territorial solo cumplió con el 70% de las acciones correctivas propuestas, dando cabida a un proceso sancionatorio. Específicamente se encontró que las secretarías trabajan de forma aislada, limitación de recursos para la secretaría de educación, e inconsistencias en las rendiciones de cuentas.

Dado lo anterior, **se presume que el modelo de descentralización adoptado en el país no ha derivado en el fortalecimiento de las entidades territoriales como ejecutoras de las políticas públicas a nivel local, sino que ha representado para éstas el traslado de competencias administrativas y la transferencia de recursos condicionadas a la finalidad del gasto, sin contemplar el principio de eficacia. El resultado es una administración local con deficiencias en su gestión, sin capacidad de consolidar relaciones benéficas de incidencia recíproca con el sector privado para tratar de solventar sus problemas financieros, y con bajo desempeño en la rendición de cuentas ante la población civil. El hecho de que el nivel departamental presente de igual manera problemas en su gestión, le impide contribuir al saneamiento institucional local.**

2.2.4.4 Crisis fiscal del Departamento del Valle del Cauca, sus municipios y algunas entidades descentralizadas

La evolución y direccionamiento de las finanzas públicas del Valle del Cauca durante los últimos 20 años es un tema polémico que ha generado diversas discusiones entre los agentes y entidades encargadas de la política de desarrollo de la región. Al igual que para muchos otros departamentos y municipios de Colombia, **el Valle del Cauca tiene limitaciones para ajustarse a los cambios institucionales que demandan sus finanzas territoriales, dada la dependencia financiera de los recursos transferidos por la Nación y su débil capacidad administrativa y de gestión financiera que se refleja en la asignación ineficiente del gasto.**

En general, los municipios del Valle del Cauca y el departamento mismo adolecen de una baja capacidad y esfuerzo fiscal. El primer caso se entiende como la habilidad de los gobiernos sub-nacionales para incrementar sus recursos propios, ya sea por una débil estructura económica en la región, por una deficiente gestión en el recaudo, el clima político de la administración, entre otros. En el segundo caso, el esfuerzo fiscal hace referencia al grado en que un gobierno sub-nacional grava con impuestos las bases gravables que tiene disponibles; ello implica un ajuste detallado de su estructura tributaria, del sistema de exenciones prevalecientes y de la aplicación en los impuestos. Paralelamente, la aplicación del modelo de descentralización fiscal en el país adoptó un modelo intermedio, basado en un sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los niveles sub-nacionales para que éstos cumplan con las competencias delegadas. Producto de esto, muchas entidades territoriales han limitado su gestión financiera, por depender de los recursos por transferencias, lo que termina agravando la situación anteriormente descrita.

En este sentido, Roberto Steiner (2011), argumenta que:

(...) desde la Constitución de 1991 el ordenamiento territorial sufre de una descentralización “patas arriba”, puesto que la dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias del gobierno nacional hace que el nivel central se sienta con el derecho de dictar las pautas para la asignación de recursos; que los gobernantes locales no se sientan responsables ante su electorado sino frente al gobierno central; y que los electores, al no actuar como “contribuyentes compradores”, encuentren difícil identificar al gobierno local como el responsable.

El propósito de este apartado es analizar la dinámica de las finanzas públicas del Departamento del Valle del Cauca y sus municipios para las dos últimas décadas, a partir

de las principales variables de ingresos y egresos consignadas en las ejecuciones presupuestales que dichas entidades territoriales presentan al DNP.

2.2.4.4.1 Baja generación de recursos propios

Los entes territoriales disponen de diferentes fuentes para financiar su desarrollo a partir del Sistema de Financiamiento Territorial, como son las rentas propias, las transferencias, la cofinanciación proveniente de otros niveles administrativos, los recursos del crédito y los recursos privados. Si bien las fuentes de financiamiento en mención son válidas y pueden ser incorporadas a los presupuestos territoriales respetando su autonomía, el Valle del Cauca y sus municipios enfrentan un gran reto: el fortalecimiento de sus rentas propias.

La Tabla 12 presenta los ingresos totales reales de los cuatro principales departamentos del país, para las vigencias 1990, 2000 y 2010. Se observa que para los años de referencia, Antioquia ha presentado mayores ingresos fiscales que los departamentos del comparativo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 6%; no obstante, los departamentos de Atlántico y Santander se destacan por su mayor crecimiento, de poco más del 9% al año durante el periodo. Si bien el Valle del Cauca ha presentado los segundos ingresos más altos del comparativo, el alto ritmo de crecimiento de los ingresos de Santander, y el bajo ritmo de crecimiento del Valle, han hecho que actualmente ambos se encuentren en el segundo lugar.

Tabla 12. Colombia. Principales departamentos. Ingresos totales. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.

Departamento	1990	2000	2010	TCPA
Antioquia	\$ 820.623	\$ 1.661.033	\$ 2.683.424	6,10%
Atlántico	\$ 90.913	\$ 342.967	\$ 561.140	9,53%
Santander	\$ 190.054	\$ 382.310	\$ 1.066.853	9,01%
Valle	\$ 520.609	\$ 1.096.515	\$ 1.066.010	3,65%

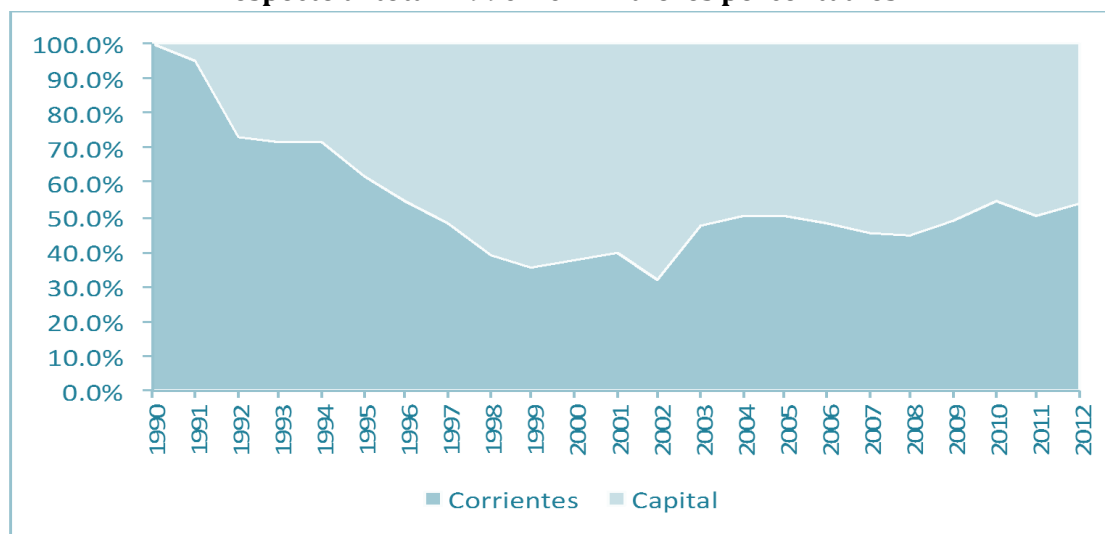
Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Específicamente, en lo que respecta a los ingresos totales del Departamento, éste pasó de percibir \$520.658 millones para la vigencia 1990 a \$1.187.178 millones para la vigencia 2012. El total de las rentas del Departamento se pueden descomponer en ingresos corrientes, que pasaron de \$519.709 millones en el año fiscal 1990 a \$641.401 millones en el año fiscal 2012, lo que se traduce un incremento promedio anual del 1,0%; y de capital, que a su vez registraron un valor de \$949 millones a comienzos del periodo, y finalizó con \$545.777 millones, equivalente a una tasa de variación promedio anual del 33%.

Como se observa en el Gráfico 25, la participación de los ingresos corrientes del departamento con respecto al total, ha venido en franco descenso desde 1990 hasta

finalizar la década, pasando de representar el 99% en el año 1990 al 36% en 1999, para luego presentar un leve repunte y alcanzar el 54% finalizando el período.

Gráfico 25. Valle del Cauca. Participación ingresos corrientes y de capital con respecto al total. 1990-2012. Valores porcentuales.



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Se empieza a evidenciar entonces problemas de corte estructural para el departamento, ya que los ingresos corrientes *“constituyen aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente un ente territorial con el propósito de atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos”* (Banco de la República, 2004). En este sentido, estos recursos se consideran la fuente de financiamiento más importante de los gastos ordinarios de la entidad territorial, ya que al percibirse de forma regular, puede determinarse de forma anticipada cuánto se va a percibir, y con base en éste, elaborar el proyecto de presupuesto.

Se esperaría que un departamento con una sólida capacidad fiscal presente un recaudo tributario significativo con respecto al total de sus ingresos. En la Tabla 13 se puede identificar una caída en la representatividad de este componente de los ingresos para los departamentos en cuestión, siendo Atlántico el de mayor pérdida, con una disminución de 39%, seguido por el Valle del Cauca con una disminución en la participación de 26%, Antioquia con una pérdida de 22% y Santander con menos 17%. Si bien Antioquia tuvo una pérdida en la representatividad de sus ingresos tributarios con respecto al total, su recaudo se incrementó en promedio un 15% al año entre 1990 y 2010, el más alto del comparativo, lo que implicaría que en general se evidencia una gestión en mejorar la capacidad fiscal del departamento, aunque existan otras fuentes de financiamiento que se han dinamizado.

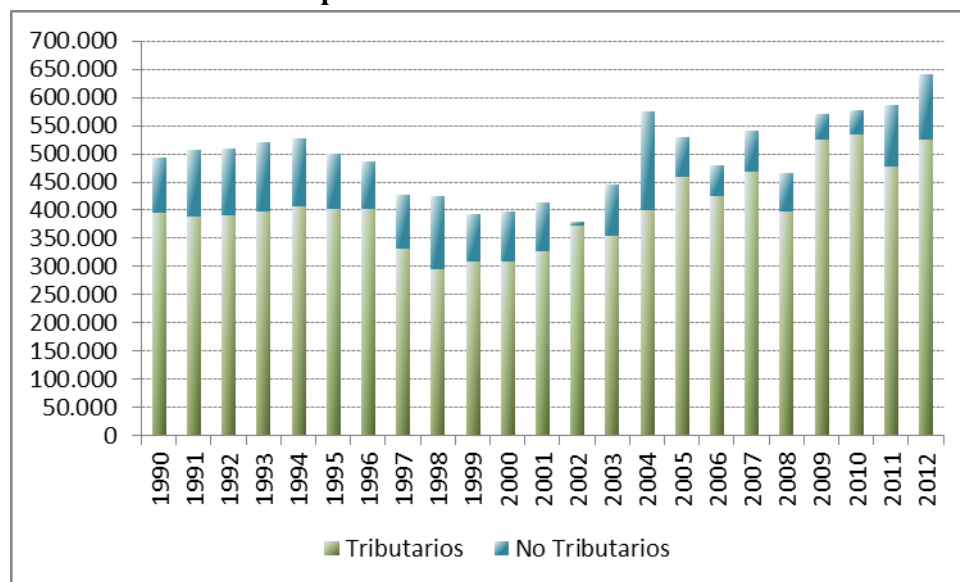
Tabla 13. Colombia. Principales departamentos. Ingresos tributarios y participación de los ingresos tributarios con respecto a los ingresos totales. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.

Departamento	1990		2000		2010		TCPA
	Ingresos Tributarios	Participación Trib/Totales	Ingresos Tributarios	Participación Trib/Totales	Ingresos Tributarios	Participación Trib/Totales	
Antioquia	\$ 453.825	55%	\$ 416.888	25%	\$ 886.982	33%	15,49%
Atlántico	\$ 77.508	85%	\$ 123.160	36%	\$ 261.195	47%	6,26%
Santander	\$ 91.757	48%	\$ 147.038	38%	\$ 330.301	31%	6,61%
Valle	\$ 395.932	76%	\$ 307.872	28%	\$ 535.159	50%	1,52%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Para el Valle del Cauca, entre 1990 y 2010 los ingresos tributarios crecieron aproximadamente en un 1,5% al año para el periodo de referencia, debido a que en general el comportamiento real de estos ingresos fue relativamente estable hasta 1996, y es partir de 1997 que presentó una variación negativa del 17,4% interanual y que se repitió al año siguiente con un -11% (Gráfico 26). A partir de entonces las caídas han sido menos significativas pero su crecimiento interanual durante el periodo ha sido muy oscilante. Los ingresos tributarios del departamento representaron al 2010 el 50% de los ingresos totales, aunque constituyen la fuente de recursos más representativa dentro de los ingresos corrientes, tal como se puede observar en el Gráfico 26. De manera general, los tributos han constituido entre un 75% y un 90% de los ingresos corrientes del departamento, salvo para los años 1997 y 1998 en los que se reportó una participación inferior al 70%. Este comportamiento del recaudo en el Valle del Cauca, se explica por problemas relacionados con la gestión para el cobro de tributos, la evasión y la elusión, la exención de impuestos, al igual que la deslocalización de empresas hacia otros departamentos o países a lo largo del período en mención.

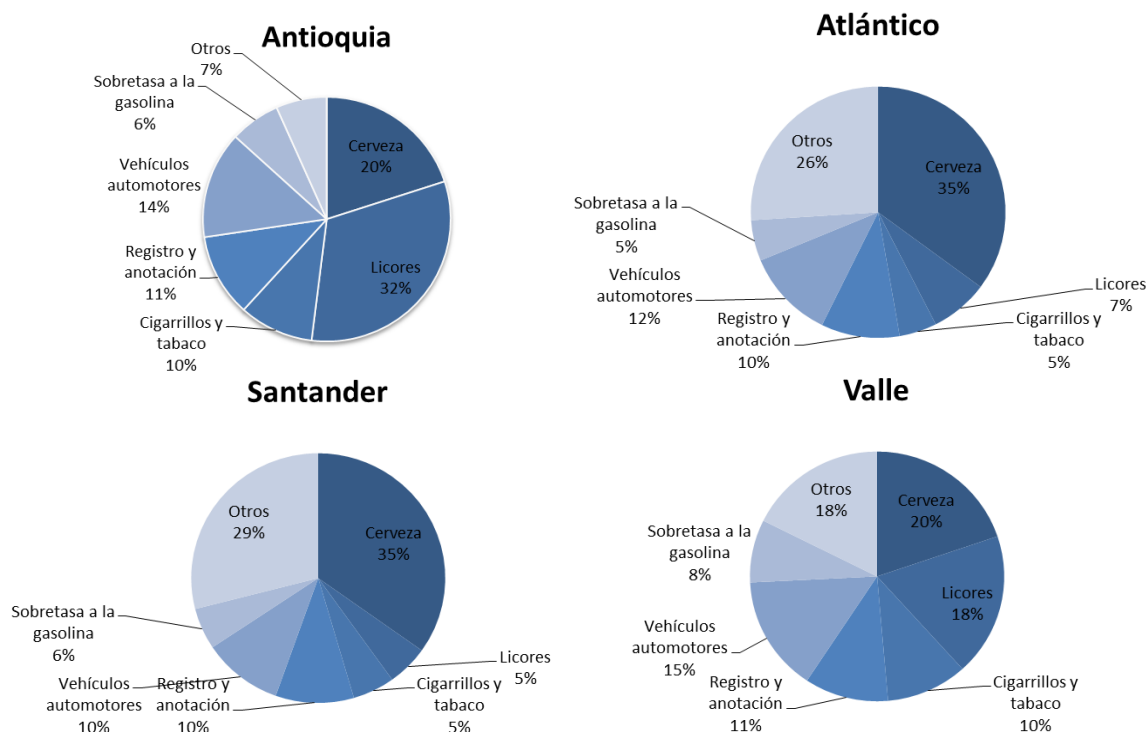
Gráfico 26. Valle del Cauca. Ingresos Corrientes. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

En el Gráfico 27 se desagregan los ingresos tributarios para los cuatro departamentos seleccionados para el año 2012. Tal como se observa, los impuestos a la cerveza y a los licores son los de mayor recaudo, y conjuntamente representan el 52% para Antioquia (\$441.522 millones), el 43% para Atlántico (\$107.077 millones), el 40% para Santander (\$133.833 millones), y el 38% para el Valle (\$183.332).

Gráfico 27. Valle del Cauca. Ingresos tributarios por tipo de impuesto. 2012. Valores porcentuales

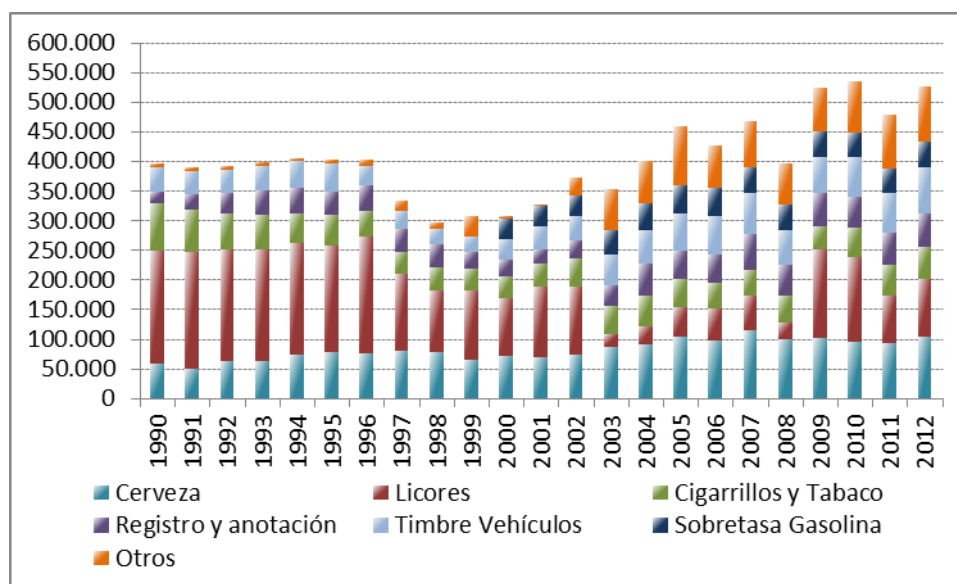


Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Una de las fuentes de los ingresos tributarios más representativa –por lo menos hasta el año 2002– fue el impuesto al consumo de licores, que grava el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción. En términos reales, el recaudo por este concepto estuvo por encima de los \$100 mil millones hasta el año 2002, siendo el de mayor recaudo el año 1996 con \$198 mil millones; entre tanto, los años 2003, 2004 y 2008, registran los menores recaudos con valores entre \$21 mil millones y \$29 mil millones (Ver Gráfico 28). La pérdida de representatividad de este impuesto, al pasar del 48% de los ingresos corrientes en 1990 al 18% en el 2012, fue suplida por el incremento en la participación de otros tributos como la Cerveza, que aumentó 6% en el mismo periodo y el de vehículos, con un incremento de 4%. **Lo anterior demuestra que en el mercado de licores se ha ampliado la oferta y, por ende, la competencia hace que los precios disminuyan. Así mismo, la estructura de gustos de los consumidores ha cambiado a favor del consumo de productos sustitutos o complementarios como el vino, la cerveza, otros aperitivos. Igualmente, recuérdese que desde 2002-2003 la Industria de Licores del Valle presenta problemas organizacionales que han afectado negativamente su sostenibilidad financiera, su permanencia y amplificación del mercado.**

Según lo anterior, podría decirse que **en materia de recaudo tributario el Valle del Cauca no presenta avances muy significativos**, ya que entre 1990 y el 2012 los ingresos tributarios se incrementaron en \$82 mil millones, que en promedio implicaría una tasa de crecimiento del 1,6% al año. Este comportamiento difiere considerablemente de las proyecciones efectuadas en los marcos fiscales de mediano plazo – MFMP para cada uno de los impuestos, por ejemplo: para el año 2010 se proyectó un crecimiento del recaudo del impuesto de cerveza del 2% real, mientras que las ejecuciones presupuestales muestran una caída del -5,6%, con lo que se evidencian debilidades en la planeación financiera.

Gráfico 28. Valle del Cauca. Ingresos tributarios. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008.



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Por subregiones, en la Tabla 14 se exponen en términos reales los ingresos tributarios recaudados para las vigencias 1990, 2000 y 2010, así como la tasa de crecimiento promedio anual. Se destaca la subregión centro por ser la que presenta el mayor crecimiento durante el periodo de estudio, equivalente al 8,8% promedio anual. Dentro de esta región los municipios de Tuluá y Buga fueron los que más contribuyeron a esta tasa de crecimiento, con el 2,8% y el 2,5%, respectivamente. La subregión sur presenta un mayor nivel de recaudo durante los años de estudio.

Tabla 14. Valle del Cauca. Subregiones. Ingresos tributarios. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 1990, 2000 y 2010.

Subregión	1990	2000	2010	TCPA
Norte	\$ 16.378,4	\$ 29.915,6	\$ 50.906,4	5,8%
Centro	\$ 15.420,0	\$ 47.443,7	\$ 82.565,6	8,8%
Sur	\$ 180.156,1	\$ 482.443,6	\$ 783.527,9	7,6%
Pacífico	\$ 27.068,1	\$ 20.963,9	\$ 72.172,5	5,0%
Total	\$ 239.022,5	\$ 580.766,8	\$ 989.172,4	7,4%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

En términos municipales, la Tabla 15 muestra la variación promedio real de los ingresos tributarios para el periodo de referencia; se destacan los municipios de Buenaventura, Cartago, Tuluá y San Pedro como los de mayor crecimiento en el recaudo tributario para el primer decenio del 2000, al superar el 8% anual. No obstante, este crecimiento resulta más positivo para el caso de Buenaventura que logró superar el ritmo de crecimiento negativo de la década anterior. Para la vigencia de 1990, el valor en términos reales del recaudo tributario en Buenaventura fue de \$27.068 millones, pero 10 años después este había bajado a \$20.963 millones, en gran medida justificado por la drástica disminución en los ingresos percibidos por concepto de industria y comercio, los cuales se redujeron en \$16.860 millones. Aun así, para la vigencia 2010 la tendencia se revirtió y el recaudo ascendió a \$72.172 millones, con un incremento durante la década 2000-2010 de más de seis veces para el recaudo del impuesto predial, y de tres veces para el recaudo del impuesto a la industria y el patrimonio.

Resulta preocupante el estado de recaudo de municipios como Argelia, El Cairo y Ansermanuevo, para los que se reportan en promedio tasas de crecimiento negativas durante el periodo 2000-2010: en términos reales, Argelia reportó en 1990 ingresos tributarios por valor de \$155 millones, que alcanzaron los \$317 millones en el 2000, pero que caen a \$243 millones en el 2010, debido a la disminución en el recaudo del impuesto predial. El Cairo y Ansermanuevo tuvieron un comportamiento similar al descrito para Argelia, dado que su recaudo se incrementó para el último decenio de los 90, pero disminuyó para la primera década del 2000, debido a una reducción del recaudo en el impuesto predial.

Si bien el municipio de Cali es el que presenta el mayor nivel de recaudo tributario de los 42 municipios durante todo el periodo de referencia, su ritmo de crecimiento ha sido inferior al de varios municipios. Adicionalmente, se observa que entre los años 2000-2010 la tasa real de crecimiento promedio anual fue inferior al de los años 1990-2000. Para 1990, Cali presentaba ingresos tributarios por valor de \$131.099 millones, que se convirtieron en \$347.866 millones en el año 2000 y luego en \$573.679 millones en el 2010.

Esta desaceleración en el crecimiento tributario se encuentra justificada en el menor incremento del recaudo de los principales impuestos.

Tabla 15. Valle del Cauca. Municipios. Tasa de crecimiento promedio anual real de los ingresos tributarios. 2010/2000, 2000/1990. Valores porcentuales.

Municipio	2000/1990	2010/2000
Buenaventura	-2,5%	13,2%
Cartago	2,1%	9,5%
Tuluá	6,8%	8,7%
San Pedro	23,7%	8,4%
Vijes	11,1%	7,8%
La Cumbre	22,9%	7,7%
Ulloa	14,8%	7,2%
Dagua	11,6%	6,7%
Yumbo	6,7%	5,8%
Restrepo	17,6%	5,6%
Jamundí	20,0%	5,4%
El Dovio	11,8%	5,3%
Zarzal	10,7%	5,3%
Cali	10,3%	5,1%
Candelaria	12,5%	4,9%
Bugalagrande	24,4%	4,7%
Andalucía	18,7%	4,7%
La Unión	13,5%	4,6%
Trujillo	13,1%	4,4%
Yotoco	20,3%	4,3%
Guadalajara de Buga	12,4%	4,2%
Guacarí	10,6%	4,2%
Florida	12,4%	4,1%
El Cerrito	14,6%	3,7%
Riofrío	16,9%	3,5%
Ginebra	18,3%	3,4%
Bolívar	12,8%	3,1%
Roldanillo	6,7%	3,0%
La Victoria	12,8%	3,0%
Calima	16,6%	2,4%
Palmira	14,4%	2,2%
Versalles	13,1%	2,0%
Toro	14,6%	2,0%
Obando	19,2%	1,9%
Sevilla	4,4%	1,8%
Alcalá	14,0%	1,7%
Caicedonia	0,4%	1,6%
Ansermanuevo	12,0%	-0,2%
El Cairo	3,3%	-2,1%
Argelia	7,4%	-2,6%

Nota: Se excluyen los municipios de El Águila y Pradera por no reportar información para el año 2000.
Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

2.2.4.4.2 Alta dependencia de las transferencias y regalías de la nación

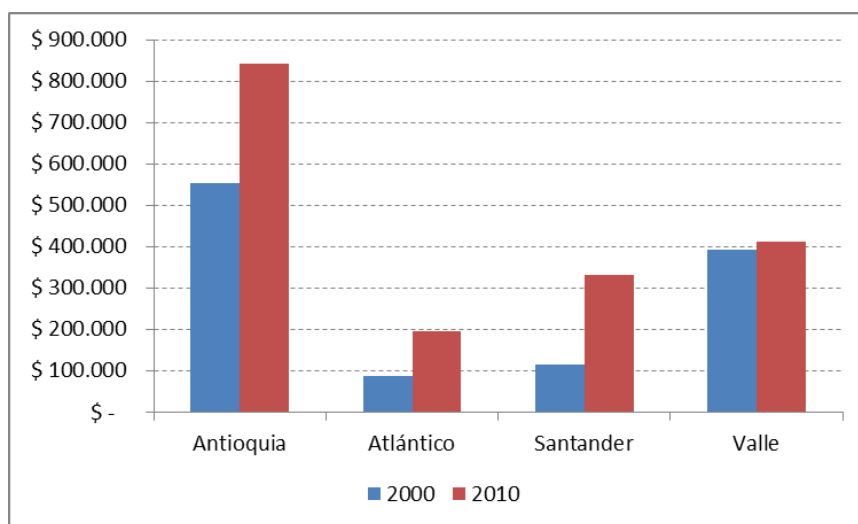
A lo largo de los últimos 20 años, el proceso de descentralización en Colombia ha tomado gran fuerza, impactando el desempeño fiscal de las entidades territoriales en elementos como la capacidad de gestión de los recursos, inversión social y equidad en el gasto. Los inicios del proceso de descentralización en el país pueden remitirse al Acto Legislativo 01 de 1968, que delegó a los gobiernos subnacionales las competencias específicas para el desarrollo local y que se complementó más adelante con la Ley 46 de 1971 que dio creación del situado fiscal, considerándose este como el primer sistema de transferencias con cargo a los ingresos ordinarios de la Nación hacia los departamentos, municipios y en ese entonces intendencias, para financiar gastos específicos en educación primaria y salud.

Con la Constitución del 1991, se hizo necesario efectuar ajustes al situado fiscal mediante la Ley 60 de 1993, con el fin de reordenar las competencias de los departamentos y municipios y ajustar la administración de los recursos. En general, se vincularon las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación, se reasignaron los porcentajes para educación, salud y propósito general, así como también se empleó el criterio de esfuerzo fiscal como referente para la distribución de los recursos, adicional a la población atendida. Los problemas que se presentaron bajo este sistema implicaban principalmente una disociación entre los recursos transferidos y las necesidades de las entidades territoriales, un mecanismo de re-aforo fiscal que comprometió la estabilidad financiera del Ente Central y los entes territoriales, y la duplicación de competencias entre niveles de gobierno. Esta situación impulsó una nueva reforma al sistema que comienza con el Acto Legislativo 01 de 2001, al modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución para brindar solución a la volatilidad en los recursos y los problemas de eficiencia en los sectores de educación y salud; y que da paso a la creación del Sistema General de Participaciones con la Ley 715 de 2001.

Por lo ya expuesto, podría decirse que **el proceso de descentralización fiscal se ha sustentado en un esquema de transferencias de recursos, las cuales se han incrementado con el paso del tiempo; no obstante, el Valle del Cauca no se ha visto tan beneficiado con los esquemas de distribución propuestos en comparación con otros departamentos.** Por ejemplo, en el año 2000 Antioquia concentró el 12% de los recursos que la Nación transfería a los departamentos, ocupando el segundo lugar después de Cundinamarca con el 13%, y en tercer lugar se encontraba el Valle del Cauca con el 8,5%. Para el mismo año, Santander y Atlántico canalizaban el 2,5% y el 1,9% respectivamente de estos recursos. Para el año 2010, la participación de Antioquia con respecto al total de las transferencias de la Nación se mantuvo constante, pero para el Valle del Cauca disminuyó, pasando a ser del 5,5%; Santander y Atlántico ganaron participación, situándose en un 4,4% y 2,6%, respectivamente.

Complementariamente se puede apreciar en el Gráfico 29 que el departamento de Antioquia presenta un mayor nivel de transferencias que el resto de los departamentos, con una tasa de crecimiento promedio anual del 4,2%. Se destaca el departamento de Santander por ser el de mayor crecimiento, que en promedio se ubicó en un 11% anual para la década de referencia, seguido de Atlántico con un 8,2%. Valle es el departamento que menos incrementó reportó, con un 0.5%.

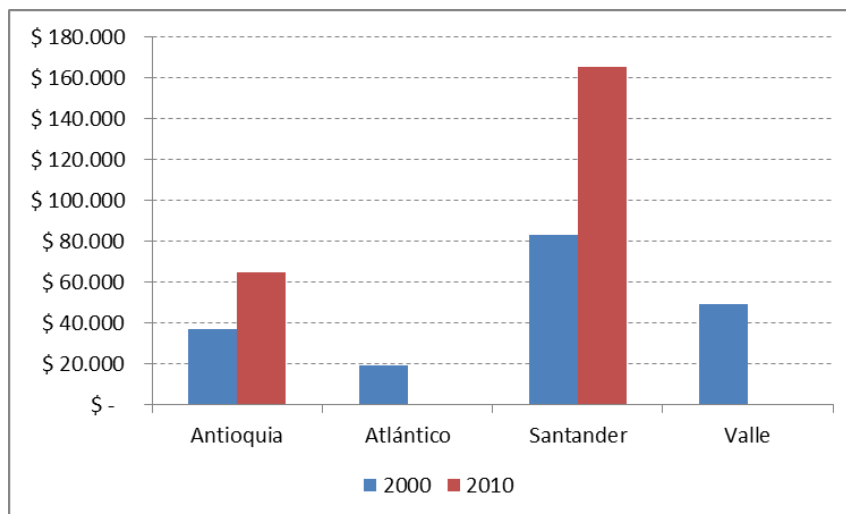
Gráfico 29. Colombia. Principales departamentos. Transferencias de la Nación.
Valores en millones de pesos constantes de 2008. 2000 y 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

En cuanto a las regalías directas como fuente de ingresos de las entidades territoriales, en el Gráfico 30 se presenta para los años 2000 y 2010 los recursos percibidos por este concepto para los cuatro departamentos de referencia. Claramente se observa que para los casos de Antioquia y Santander, esta fuente de recursos cobra más relevancia durante el periodo, incrementándose en promedio un 5,7% y un 7,2% por año respectivamente. Por el contrario, Atlántico y Valle ven disminuidos estos recursos.

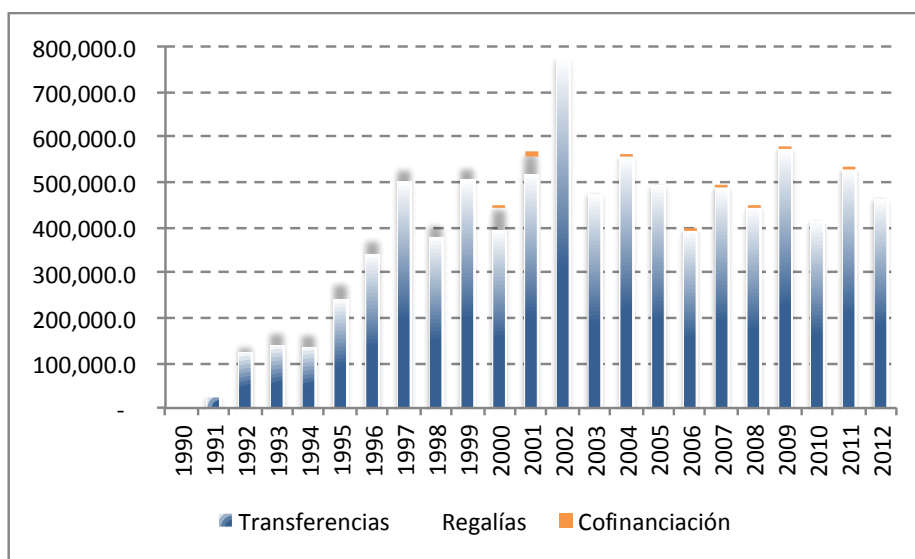
Gráfico 30. Colombia. Principales departamentos. Regalías directas. Valores en millones de pesos constantes de 2008. 2000 y 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

El Gráfico 31 muestra la dinámica de los recursos por transferencias, regalías y cofinanciación para el periodo 1990 a 2012. Se tiene que de las tres fuentes en mención, las transferencias constituyen la principal fuente de financiamiento superando el 90% de participación –pese a que recibe por este concepto un nivel considerablemente inferior que otros departamentos– salvo algunos años para los que no baja del 80%.

Gráfico 31. Valle del Cauca. Transferencias. 1990-2012. Valores en millones de pesos constantes de 2008.



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Esta gran representatividad de las transferencias frente a otros recursos como regalías o cofinanciación se puede explicar, en el primer caso porque el departamento del Valle no es un territorio con una fuerte dinámica de actividades extractivas asociadas a los recursos no renovables, por lo que no se vio muy beneficiado durante ese tiempo por las regalías directas. En el caso de la cofinanciación, este es un instrumento que posee la Nación para inducir la inversión de las entidades territoriales en el orden de sus políticas prioritarias y está reglamentado por; es decir, implica una transferencia condicionada a la buena gestión fiscal de la entidad y su inversión en proyectos de bienestar para la sociedad, especialmente en educación y salud. Sin embargo, este mecanismo ha sido poco utilizado por las entidades territoriales departamentales, ya que exige tener capacidad de pago y de endeudamiento, indicadores que han estado al límite para la mayoría de los entes territoriales. La Tabla 16 presenta el indicador de dependencia de transferencias para los municipios del Valle del Cauca en los años 2000 y 2012. Para el 2000, en promedio, el 50% de los ingresos totales municipales estaban constituidos por transferencias de la Nación; no obstante, en la actualidad representan en promedio el 62%. Entre tanto, los municipios de Tuluá, Buenaventura, Cartago, Jamundí y Buga son los de mayor crecimiento (Ver Gráfico 32).

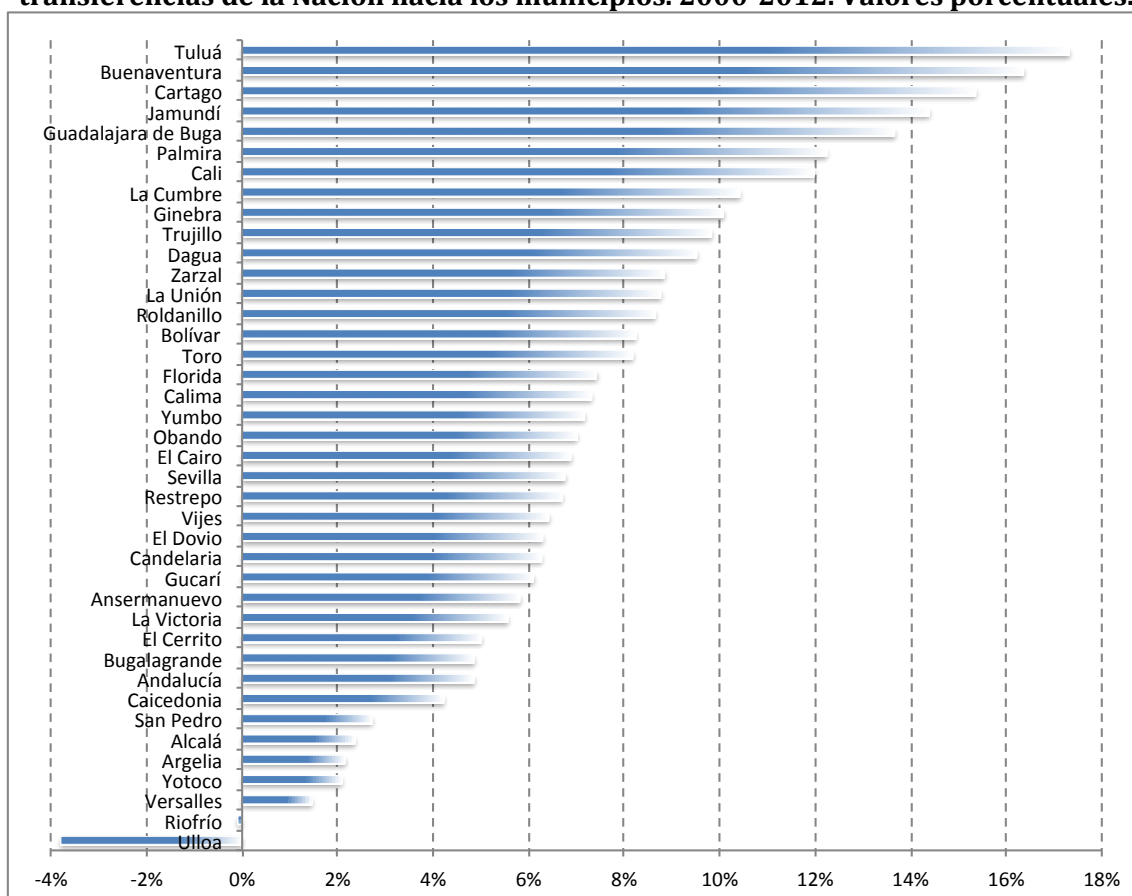
Tabla 16. Valle del Cauca. Participación de las transferencias con respecto a los ingresos totales según municipio. 1990 y 2012. Valores porcentuales.

Municipio	2000	2012
Trujillo	56.5%	79.9%
El Cairo	70.5%	79.8%
Toro	62.8%	79.0%
El Águila		76.3%
Sevilla	60.9%	76.3%
Argelia	51.9%	75.8%
Roldanillo	47.8%	74.4%
El Dovio	65.4%	74.3%
Ansermanuevo	52.5%	74.1%
Cartago	47.6%	73.7%
Bolívar	63.7%	73.6%
Alcalá	51.1%	72.9%
Restrepo	56.2%	71.8%
Buenaventura	43.0%	70.5%
Florida	56.7%	70.3%
Caicedonia	54.3%	69.8%
La Unión	52.4%	68.6%
Obando	54.0%	67.5%
Pradera		67.3%
La Cumbre	57.6%	66.7%
Dagua	56.9%	65.0%
Jamundí	40.2%	64.5%
Tuluá	42.5%	63.7%
Guadalajara de Buga	35.3%	63.5%
Vijes	62.4%	63.3%
Versalles	64.4%	60.9%
La Victoria	55.9%	60.0%
San Pedro	58.8%	57.4%
Calima	34.9%	56.8%
Guacarí	41.4%	52.2%
Andalucía	48.7%	52.0%
Palmira	27.0%	51.4%
Yotoco	55.6%	51.3%
Riofrío	66.7%	51.1%

Municipio	2000	2012
Ginebra	36.8%	49.8%
Ulloa	69.2%	49.4%
El Cerrito	43.3%	47.7%
Candelaria	40.4%	44.8%
Cali	26.3%	44.1%
Zarzal	30.9%	44.1%
Bugalagrande	32.3%	39.2%
Yumbo	14.4%	17.8%

Fuente: Ejecuciones presupuestales – DNP.

Gráfico 32. Valle del Cauca. Tasa de crecimiento promedio anual real de las transferencias de la Nación hacia los municipios. 2000-2012. Valores porcentuales.



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Para condensar, la Tabla 17 presenta el valor de los recursos percibidos por concepto de regalías y transferencias por subregión. Se destaca la subregión sur, porque sus 11

municipios concentraron al 2010 el mayor porcentaje de las transferencias (55%) y regalías (44%) que se canalizan hacia el departamento del Valle del Cauca.

Tabla 17. Valle del Cauca. Nivel y crecimiento promedio de las transferencias y regalías por subregión. Valores en pesos constantes de 2008. Años 2000 y 2010.

Subregión	Transferencias			Regalías		
	2000	2010	TCPA	2000	2010	TCPA
Norte	\$ 60.763,3	\$ 137.811,3	8,5%	\$ 307,8	\$ 1.942,9	20,2%
Centro	\$ 58.220,9	\$ 365.537,9	20,2%	\$ 1.748,0	\$ 3.104,7	5,9%
Sur	\$ 249.722,9	\$ 887.497,8	13,5%	\$ 813,3	\$ 4.890,9	19,7%
Pacífico	\$ 32.918,3	\$ 202.210,0	19,9%	\$ 2.632,9	\$ 1.186,8	-7,7%
Total	\$ 401.625,4	\$ 1.593.057,0	14,8%	\$ 5.502,0	\$ 11.125,3	7,3%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

2.2.4.4.3 Crisis del Sector Real Estatal

El departamento del Valle del Cauca no solamente ha presenciado una crisis fiscal asociada a la baja generación de recursos propios, sino también al debilitamiento del sector público no financiero, con sus empresas de servicios públicos y otras entidades de orden departamental y municipal. Una revisión sucinta de los principales indicadores de contabilidad financiera disponibles para el análisis del sector público real, arroja un panorama poco alentador para el departamento en algunas áreas, las cuales se presentan a continuación.

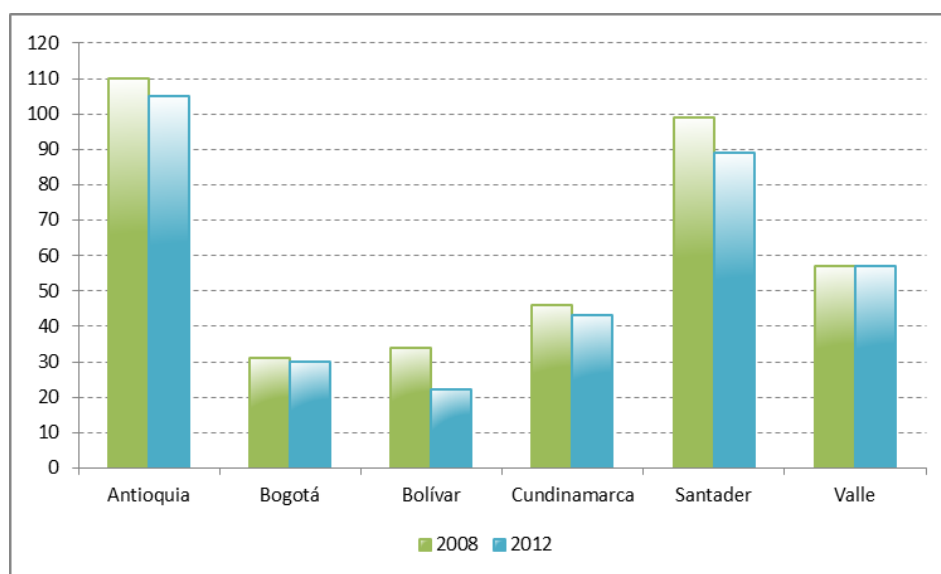
En lo que respecta a la **red de salud**, es importante señalar que en Colombia estos servicios, a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993, son provistos con lógicas mercantiles y bajo esquemas de mercado regulado, dado que con estos cambios institucionales se modificó la naturaleza jurídica de la red hospitalaria pública, pasando de ser parte de un Sistema Nacional de Salud, fundamentado en el esquema de “subsidios a la oferta”, a convertirse en Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que actúan bajo el principio de “subsidio a la demanda”. Si bien la red pública de salud, bajo este modelo, no le transfiere rentas a los entes territoriales (departamentos y municipios), éstos sí están obligados a transferirle recursos a este sector⁴⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, al 2011, el 91,7% de la población gvallecaucana se encontraba afiliada al sistema de salud, a través del régimen subsidiado, contributivo o de excepción. En comparación a la cobertura de otras regiones como Antioquia con un 90,9%,

⁴⁶ Si bien el abordaje de este sector es más pertinente en el Eje de Desarrollo Humano y Social, aquí se retoma de manera sucinta desde una perspectiva contable financiera, dada la importancia que representa en términos fiscales para el Departamento.

Bogotá con un 89,8%, Bolívar con un 94,65% y Cundinamarca con un 76,7%, se encuentra que el Valle es el segundo en mayor cobertura. Esto representa un buen indicador para el departamento, ya que fue el único del comparativo que mantuvo el número de hospitales (56) entre el 2008 y el 2011 (Ver Gráfico 33).

Gráfico 33. Colombia. Principales regiones. Número de Empresas Sociales del Estado - Sector salud. 2008 y 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

Para el año 2012, el 46% de los hospitales y clínicas del Valle del Cauca se concentraron en la subregión Norte. Aun así, en promedio las entidades hospitalarias de esta subregión presentaron un valor de activos y ventas inferior al de las otras subregiones (Ver Tabla 18). La subregión Pacífico se destacó por sus crecimientos negativos de activos y ventas, debido a los indicadores del Hospital Departamental de Buenaventura. Según el presupuesto de esta entidad, se presupuestaron ingresos por \$18.547 millones, de los cuales el 80% correspondió a venta de servicios (recursos propios, SGP y rentas cedidas). No obstante, los recursos propios decrecieron en un 50% con respecto al año anterior, lo que tuvo evidentemente un impacto negativo en la generación de recursos para el financiamiento del gasto. Un caso similar se presentó en el Hospital Universitario del Valle que corresponde a la subregión sur: esta entidad presupuestó ingresos para el año 2012 por un valor de \$264.745 millones, de los cuales el 53% correspondían a venta de servicios, y disminuyeron con respecto al 2011 en \$17.869 millones, lo que tuvo un impacto en sus activos, generando una variación negativa del 5%, equivalente a -\$23.000 millones.

Tabla 18. Subregiones del Valle del Cauca. E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	No.	Activos	Crecimiento Activos	Ventas	Crecimiento Ventas
Norte	26	\$ 4.972	7,7%	\$ 4.392	7,30%
Centro	13	\$ 6.017	-6,4%	\$ 5.594	5,3%
Pacífico	2	\$ 30.423	15,3%	\$ 17.361	-15,6%
Sur	16	\$ 39.301	7,8%	\$ 20.647	10,2%
Promedio	57	\$ 20.178	6,1%	\$ 11.999	1,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

La Tabla 19 muestra para cada subregión, los costos de ventas y gastos de administración de los hoteles y clínicas del sector público para el Valle. En la mayoría de los casos, los costos de ventas representan más del 50% de las ventas, y los gastos de administración más del 30%. Para el Hospital Universitario del Valle del Cauca, el 65% de sus costos y gastos estaban representados en servicios personales, con obligaciones laborales de corto y largo plazo que ascendían a más de \$30.000 millones, lo que implicó una reducción de personal de la entidad en más 400 personas, equivalente a \$1.000 millones mensuales, según la información de rendición de cuentas de dicha entidad. Entre tanto, el Hospital Departamental de Buenaventura presupuestó para el año 2012 unos gastos por concepto de servicios personales equivalentes a \$11.993 millones, financiados en un 34% por los recursos del SGP, el restante debió financiarse con recursos propios y rentas cedidas, las cuales como se mencionó anteriormente han venido disminuyendo.

Tabla 19. Subregiones del Valle del Cauca. Costos y Gastos de las E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas (Valores porcentuales). 2012

Subregión	Costo de Ventas	Costo Ventas / Ventas	Gastos de Admón.	Gastos Admón. / Ventas
Norte	\$ 2.884	59,0%	\$ 1.643	39,4%
Centro	\$ 3.862	69,0%	\$ 2.079	53,6%
Pacífico	\$ 1.428	21,0%	\$ 3.336	35,5%
Sur	\$ 13.022	63,0%	\$ 10.144	36,1%
Promedio	\$ 5.229	51,0%	\$ 5.186	41,7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

El comparativo de ingresos y gastos para este sector arrojó en promedio utilidades brutas positivas para las E.S.E. del sector salud de todas las subregiones, ya que las ventas de estas

entidades alcanzaron a cubrir los costos de ventas; no obstante, la utilidad bruta se afecta por los gastos de administración y de ventas, por lo que la utilidad operacional dio pérdidas en la mayoría de los casos, salvo en la subregión Pacífico, sustentado en los indicadores del Hospital Luis Ablanque de la Plata (Ver Tabla 20).

Tabla 20. Subregiones del Valle del Cauca. Utilidades de las E.S.E. Hospitales y Clínicas. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.

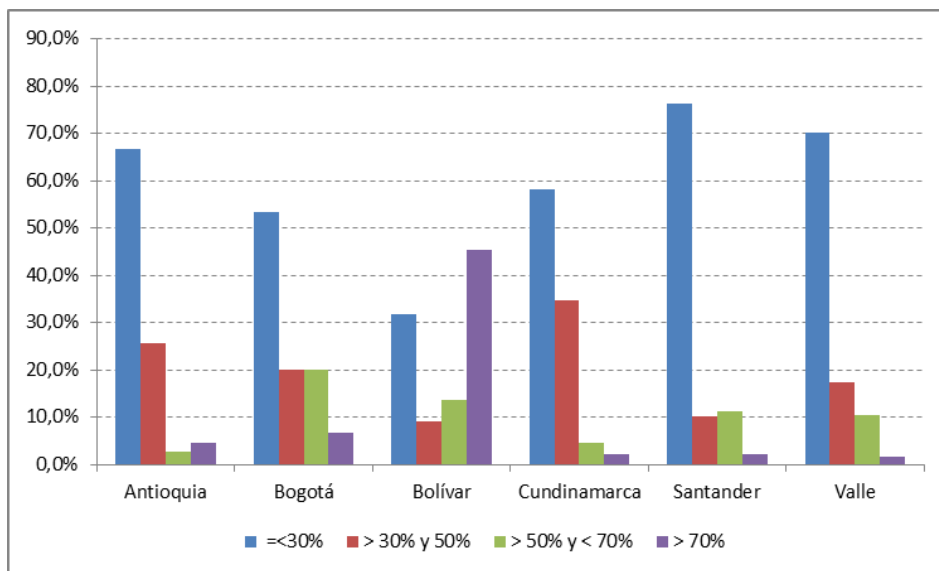
Subregión	Utilidad Bruta	Utilidad Operacional	Utilidad Neta	Crecimiento Utilidad
Norte	\$ 1.508	-\$ 340	-\$ 150	127,0%
Centro	\$ 1.731	-\$ 414	-\$ 327	-185,5%
Pacífico	\$ 15.933	\$ 3.395	\$ 4.392	375,2%
Sur	\$ 7.625	-\$ 3.023	-\$ 3.038	-100,0%
Promedio	\$ 6.699	-\$ 96	\$ 219	54,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

Los casos más críticos de las E.S.E. Hospitales y Clínicas lo constituyen definitivamente el Hospital Universitario del Valle y el Hospital Departamental de Buenaventura, cuyos resultados fiscales fueron negativos para el año 2012 (al presentar una ejecución de ingresos inferior a la de sus gastos) de -\$81.486 millones para el Hospital Universitario del Valle y de -\$4.296 millones para el Hospital de Buenaventura. Al respecto, los informes de auditoría gubernamental encontraron dentro de la planeación presupuestal, cuentas por pagar que no tenían asociada la fuente de financiamiento, lo que implica un desfase para la administración y recurrir a mecanismos de adición presupuestal contra otras posibles fuentes de financiamiento como deuda.

Una medida de solvencia de las entidades públicas que pertenecen al sector salud estaría dada por el nivel de endeudamiento, estableciendo la proporción de los pasivos con respecto al total de los activos. El Gráfico 33 muestra la distribución de dichas entidades según su nivel de endeudamiento para los principales departamentos. Salvo el departamento de Bolívar, las entidades hospitalarias y clínicas presentan en su mayoría niveles de endeudamiento inferiores al 30%. Una empresa grande podría llegar a tener una razón pasivo/activo de hasta el 70%, no obstante, en el caso de Bolívar más del 45% de los hospitales y clínicas tienen un nivel de endeudamiento que puede alcanzar el 215%.

Gráfico 34. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de Empresas Sociales del Estado – sector salud, según nivel de endeudamiento. 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

La Tabla 21 presenta una de las fuentes de financiamiento con las que cuentan las entidades del sector salud para poder atender sus obligaciones. Se observa que para el 2008 y 2009, los recursos de Antioquia superaron los del Valle en 1.7 veces; en el 2010 todos los departamentos presentaron una disminución y la diferencia cayó a 1.6 veces, pero ya en el 2011 la diferencia se incrementó a 2 veces. Salvo Bolívar, las otras regiones del comparativo presentaron un incremento en estas transferencias superior a la del Valle del Cauca, que para el año 2011 fue del 45.27%.

Tabla 21. Principales regiones. Transferencias a los Departamentos y Fondos Localizados de Salud por concepto de loterías y juegos localizados. Valores en pesos. 2008-2011

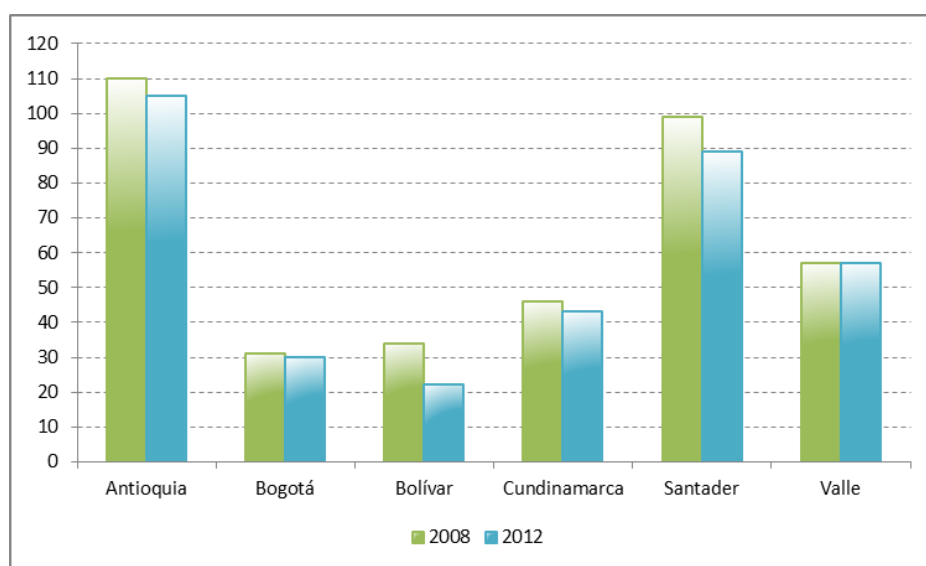
Región	2008	2009	2010	2011
Antioquia	\$ 33.541.211.094	\$ 42.709.806.792	\$ 27.483.747.483	\$ 47.541.412.978
Bogotá	\$ 33.830.501.499	\$ 46.372.321.965	\$ 27.602.374.344	\$ 40.485.849.410
Bolívar	\$ 5.792.664.840	\$ 8.424.770.858	\$ 5.525.468.503	\$ 6.772.380.740
Cundinamarca	\$ 16.110.913.373	\$ 19.533.740.358	\$ 10.156.003.213	\$ 18.466.156.081
Santander	\$ 11.532.785.208	\$ 14.324.980.996	\$ 9.224.157.209	\$ 15.601.853.749
Valle	\$ 19.434.224.224	\$ 26.177.093.589	\$ 15.800.530.424	\$ 22.953.623.115

Fuente: Superintendencia de Salud – ETESA.

Otro sector de gran importancia para las finanzas públicas del Departamento y sus municipios es el de servicios públicos. Valga aclarar que, a diferencia de la red pública de salud, en el sector de los servicios públicos domiciliarios (SPD) y las TIC's, dados los artículos 365 a 370 de la Constitución de 1991, y las Leyes 142 y 143 de 1994 y 1341 de 2009, las empresas operadoras de los mismos deben ser rentables y autárquicas económicamente. Por ello, las Empresas Estatales y Comerciales del Estado (EICE) y las mixtas se convierten en una fuente de recursos fiscales importante para las entidades territoriales municipales, distritales y departamentales (Ejemplo: EPM, EMCALI, ETB, EAAB, entre otras).

En este contexto, entre el 2008 y el 2012 el Valle del Cauca no presentó ninguna variación en el número de entidades adscritas a este sector (32), caso contrario a las otras regiones del comparativo que se presenta en el Gráfico 35.

Gráfico 35. Colombia. Principales regiones. Número de Empresas de Servicios Públicos. 2008 y 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

A partir de la información consignada en la Tabla 22, las entidades de mayor tamaño dado su nivel de activos y volumen de ventas al 2012 están ubicadas en la subregión sur del departamento del Valle, ya que en promedio las 17 empresas que se encuentran en esta área tienen un volumen de activos que ronda los \$394.828 millones; esto es hasta 12 veces superior a lo registrado en las otras subregiones. Así mismo, el nivel de ventas alcanza a ser 23 veces mayor que las registradas en la subregión centro. La empresa más representativa de esa subregión la constituye EMCALI, con activos por valor de \$5.535.041

billones, seguida de lejos por la sociedad de acueductos y alcantarillados del Valle y Termoemcali, cada una con más de \$400.000 millones. En la subregión centro, la empresa de mayor tamaño por volumen de activos son las Empresas Municipales de Tuluá con \$165.280 millones, en la subregión norte se destacan las Empresas Municipales de Cartago con \$264.977 millones, y en la subregión Pacífico se encuentra la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura con \$92.989 millones en activos.

Tabla 22. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	No.	Activos	Crecimiento Activos	Ventas	Crecimiento Ventas
Norte	9	\$ 31.147	17,9%	\$ 6.689	-8,22%
Centro	5	\$ 38.215	10,4%	\$ 4.349	5,9%
Pacífico	1	\$ 92.989	2,4%	\$ 9.514	34,9%
Sur	17	\$ 394.828	22,2%	\$ 100.957	4,0%
Promedio		\$ 139.295	13,2%	\$ 30.377	9,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

La Tabla 23 presenta el promedio de los costos y gastos principales de las empresas de servicios públicos por cada subregión del Valle del Cauca, siendo los de mayor cuantía los de la subregión sur.

Tabla 23. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012

Subregión	Costo de Ventas	Costo Ventas/ Ventas	Gastos de Administración	Gastos Admón./ Ventas
Norte	\$ 4.712	61,7%	\$ 1.839	38,6%
Centro	\$ 3.443	44,9%	\$ 1.548	48,3%
Pacífico	-	-	\$ 2.290	24,1%
Sur	\$ 73.109	62,2%	\$ 23.578	25,8%
Promedio	\$ 27.088	56,3%	\$ 7.314	34,2%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Los resultados del ejercicio de estas entidades se resumen en la tabla de utilidades que sigue a continuación. Aparentemente, de manera general, las entidades de servicios públicos de las diferentes subregiones del Valle del Cauca han presentado un desempeño

positivo, arrojando utilidades a excepción de la subregión centro, debido principalmente a que las Empresas Municipales de Tuluá presentó pérdidas operacionales por -\$3.700 millones, y un decrecimiento de la utilidad neta de -42,6%.

Ahora bien, para el caso de la E.S.P. Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura – SAAB, ésta reportó al 2012 utilidades operacionales por un valor de \$7.224 millones, y un crecimiento de las utilidades netas del 700%; no obstante, la Contraloría Distrital recomendó la liquidación de esta entidad por la inviabilidad de su modelo administrativo, debido a las deficiencias en la planificación de la gestión, el bajo control a los gastos de funcionamiento, proceso de embargos sobre la entidad –como es el caso de la CVC–, demandas y a los bajos ingresos que obtiene por concepto de arrendamiento que le hace el operador del servicio de agua Hidropacífico.

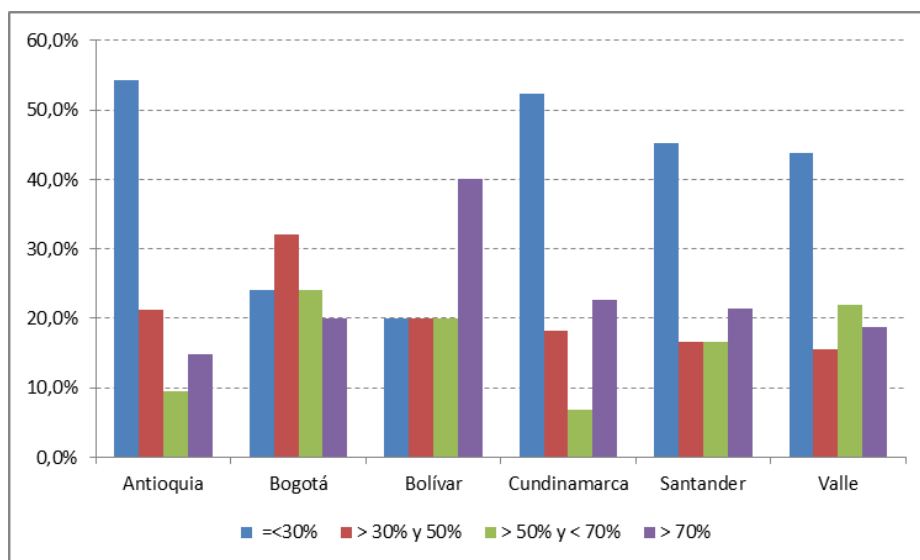
Tabla 24. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas de Servicios Públicos Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	Utilidad Bruta	Utilidad Operacional	Utilidad Neta	Crecimiento Utilidad
Norte	\$ 1.977	\$ 136	\$ 118	95,8%
Centro	\$ 907	-\$ 680	-\$ 134	46,1%
Pacífico	\$ 9.514	\$ 7.224	\$ 1.392	700,4%
Sur	\$ 27.815	\$ 4.264	\$ 13.975	194,4%
Promedio	\$ 10.053	\$ 2.736	\$ 3.838	259,2%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Según su nivel de endeudamiento, los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle agrupan la mayoría de sus empresas del sector de servicios públicos en un nivel igual o inferior al 30% de endeudamiento. Para el caso de Bogotá, éstas se concentran entre el 30% y 50% de endeudamiento, y el caso de Bolívar concentra la mayoría en un nivel superior al 70% a saber: Empresa Municipal de Servicios Públicos San Juan Nepomuceno, con un 348%, y la E.S.P. Servicios Públicos Domiciliarios Morales, con un 124%.

Gráfico 36. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de Empresas de Servicios Públicos, según nivel de endeudamiento. 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

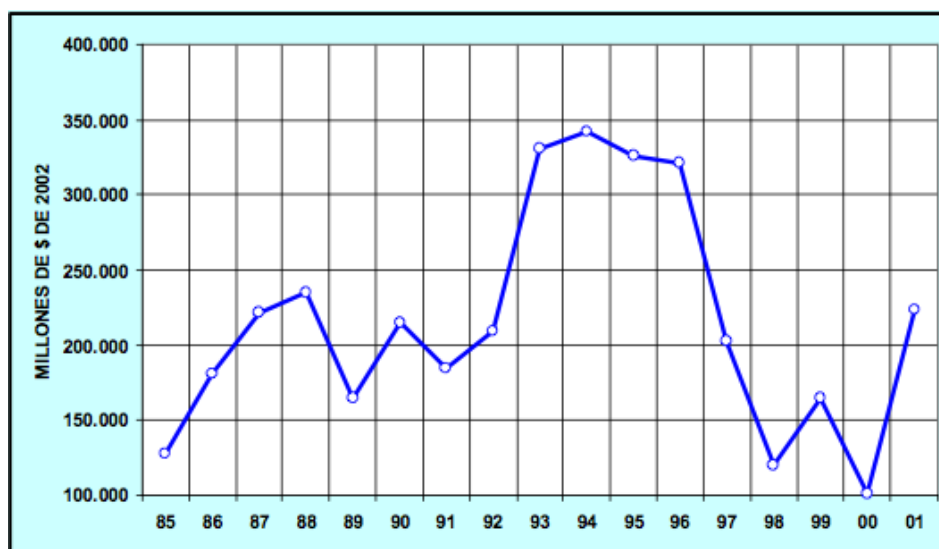
Un caso muy especial dentro de este sector en el Departamento del Valle del Cauca es el de Empresas Municipales de Cali – EMCALI, que fue constituida por el Concejo por medio del Acuerdo No. 9 de 1931, para prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, organización de plazas de mercado, matadero y recaudo de algunos impuestos de espectáculos. En 1944 y en 1947 se municipalizan respectivamente, la Compañía Colombiana de Electricidad (CCE) y la Empresa Telefónica del Pacífico cuyos activos y servicios se incorporan a EMCALI. En 1967 los servicios de aseo, plaza de mercado y matadero se desprenden de EMCALI y se asignan a una nueva entidad, la Empresa de Servicios Varios, EMSIRVA, creada por el Acuerdo Municipal 101; y en 1961 con el acuerdo No. 50, EMCALI quedó organizada como establecimiento público. Desde entonces EMCALI ha sufrido importantes transformaciones estructurales, asociadas al manejo financiero de las unidades de negocio y especialmente a la inversión realizada con TERMOEMCALI.

Bajo el marco de la Ley 142 de 1994, se adelantó un proceso de transformación empresarial, y mediante el Acuerdo No. 014 de 1996, EMCALI se convirtió en una Empresa Industrial y Comercial de Estado, con una estructura corporativa o *holding* que, a su vez, era dueña del 99% de cuatro empresas prestadoras de servicios así: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cali S.A. E.S.P. – ACUACALI; Empresa de Generación de Energía S.A. E.S.P. – GENERCALI; Empresa de Distribución y Comercialización de energía de Cali S.A. E.S.P. – ENERCALI y; Empresa de Telecomunicaciones de Cali, S.A. E.S.P. – EMCATEL. Todas las empresas se constituyeron como Sociedades Públicas por Acciones

cuya participación accionaria era: EMCALI EICE 99%, Municipio de Cali 0.7%, Bancali 1%, Caliasfaltos EICE 0.1%, y Emsirva E.I.C.E. E.S.P. 0.1%. Con base en el Acuerdo 34 de 1999, EMCALI decidió retornar al esquema anterior de unificación de la empresa multiservicios, y se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado de orden municipal, prestadora de servicios públicos domiciliarios de: acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones y distribución y comercialización de energía.

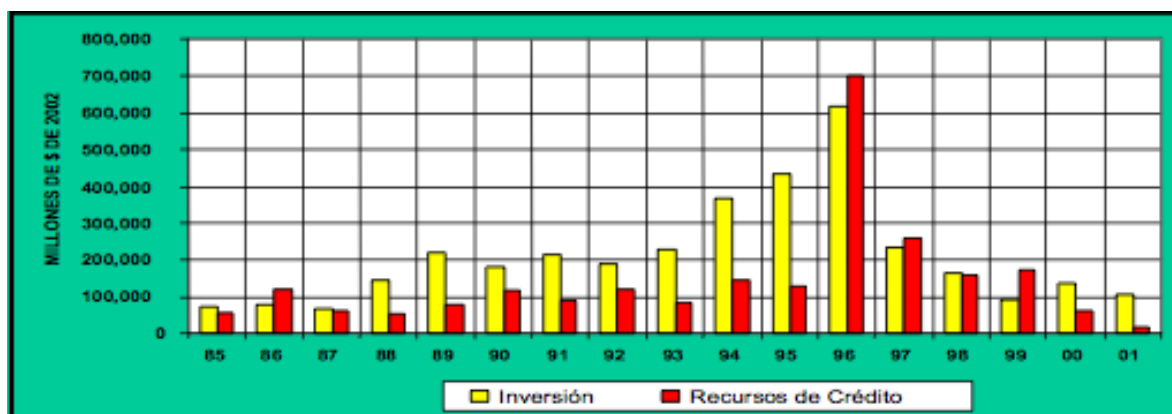
Hasta 1995, EMCALI presentó resultados positivos de sus actividades: entre 1992 y 1994 el ahorro operacional de EMCALI fue creciente. En 1996 se presentan tres elementos que gestan la crisis de EMCALI: i) un incremento considerable de la inversión que en gran medida no estaba asociado a un retorno futuro, ii) un alto nivel de endeudamiento para financiar obras de infraestructura y, iii) una disminución en el ahorro operacional (Ver Gráficos 37 y 38).

Gráfico 37. EMCALI. Ahorro operacional. 1985 – 2001. Miles de millones de pesos de 2002.



Fuente: EMCALI - Plan estratégico 2008 – 2012.

Gráfico 38. EMCALI. Inversión y crédito. 1985 – 2001. Miles de millones de pesos de 2002.



Fuente: EMCALI - Plan estratégico 2008 – 2012.

Por otra parte, el 8 de mayo de 1995, EMCALI suscribió un contrato de compra de capacidad y energía (PPA) con TERMOEMCALI I, una sociedad en Comandita por Acciones de economía mixta y de carácter comercial que tiene por objeto la generación y venta de energía eléctrica a través de una planta termoeléctrica. EMCALI consideró vincularse a este negocio debido a los problemas asociados a la energía hidráulica, que ocasionaron grandes apagones en la década de 1990; no obstante, esta energía no se utilizó porque la producción hidroeléctrica se normalizó y resultaba más barata que la térmica.

Es precisamente TERMOEMCALI I una de los elementos que más ha incidido en la viabilidad financiera de EMCALI. En sus inicios, TERMOEMCALI I se constituyó en 1994 como una sociedad anónima de economía mixta y carácter comercial. Los accionistas aportantes fueron: EMCALI con 1.400 acciones clase A y una participación del 7%, JMC Cauca Valley INC., con 18.597 acciones clase B y una participación del 93%, y Juan Carlos Roa Márquez, Jaime Herrera Rodríguez y Juan Guillermo Ruiz Hurtado, cada uno con una acción clase B. Desde entonces se realizaron varias emisiones de acciones, las primeras para capitalizar la empresa y las siguientes para balancear la participación de los accionistas en el capital, así como dos cambios en su naturaleza jurídica. En 1999, la compañía se declaró en operación comercial, momento a partir del cual EMCALI debía girarle un estimado de USD\$48 millones por año por el contrato de PPA (*Power Purchase Agreement*) durante 20 años. Adicionalmente, EMCALI debía hacerse cargo del suministro de combustible a la unidad generadora, lo que implicaba un contrato adicional de transporte y suministro de gas natural por valor aproximado de USD\$15 millones anuales.

Las malas decisiones de inversión, el alto nivel de endeudamiento y la disminución de los ingresos del negocio de energía debido a la pérdida de usuarios no regulados y a las tarifas,

y la incapacidad de cumplir con las obligaciones no operativas, generaron un gran colapso financiero en la entidad. Con esta situación, EMCALI no podía garantizar a sus usuarios la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado y telecomunicaciones. Mediante la Resolución 2536 de abril 3 de 2000 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD tomó posesión de la administración de las unidades de negocio, posesiones y haberes de EMCALI – modificada parcialmente por la Resolución 2651 del 5 de abril de 2000 – y que se prorrogó un año contado a partir del 3 de abril de 2002 según la Resolución 4626 de 2002. Posteriormente se modifica la modalidad de posesión de la SSPD para la administración de EMCALI a posesión para la liquidación de EMCALI mediante la Resolución de SSPD 562 del 5 de Marzo de 2003.

Las disposiciones de este proceso de intervención de la SSPD a EMCALI eran: i) reestructurar los términos y condiciones del contrato de venta y capacidad de energía PPA con TERMOEMCALI I S.A. E.S.P; ii) acordar la modificación de la convención colectiva; iii) reestructurar los términos y condiciones de la deuda con los acreedores, iv) celebrar un acuerdo de pago con el Municipio de Cali, v) Celebrar un acuerdo para la constitución del Fondo de Capitalización Social.

Al 5 de Marzo de 2003, el valor insoluto de la deuda sin incluir TERMOEMCALI era de \$1.177.144.154.903 discriminado según la Tabla 25.

Tabla 25. EMCALI. Condiciones de la Deuda. 2003. Valores en pesos corrientes.

Acreedores	Valor
Nación	\$ 248,034,791,885
Entidades financieras	\$ 451,086,995,803
Tenedores de bonos	\$ 101,954,533,168
Proveedores	\$ 106,009,015,034
Agentes del mercado mayorista	\$ 77,018,670,929
Fuerza Laboral	\$ 25,862,275,000
Ministerio de Comunicaciones	\$ 21,762,714,154
Otros	\$ 145,415,158,930
Total	\$ 1,177,144,154,903

Fuente: Convenio de ajuste financiero, operativo y laboral para la reestructuración de acreencias de EMCALI.

El estado actual de la deuda de EMCALI se describe en la Tabla 26.

Tabla 26. EMCALI. Tramos de la deuda de acreedores. 2012. Valores en pesos corrientes.

Tramo	Descripción	Estado
A	60% de la deuda reestructurada con los acreedores excepto la Nación y Termoemcali.	Capital: \$81.037 millones.
B	40% de la deuda reestructurada con los acreedores excepto la Nación y Termoemcali.	Cancelado en 2005.
C	100% de la deuda reestructurada que le corresponde a la fuerza laboral.	Cancelado en 2009.
D	100% de la deuda reestructurada que le corresponde a la Nación.	Capital: \$1.003.993 millones.
E	100% Aval por la deuda de Termoemcali	Cancelado en 2010.
Total		\$1.085.030 millones

Fuente: Notas a los estados financieros. EMCALI.

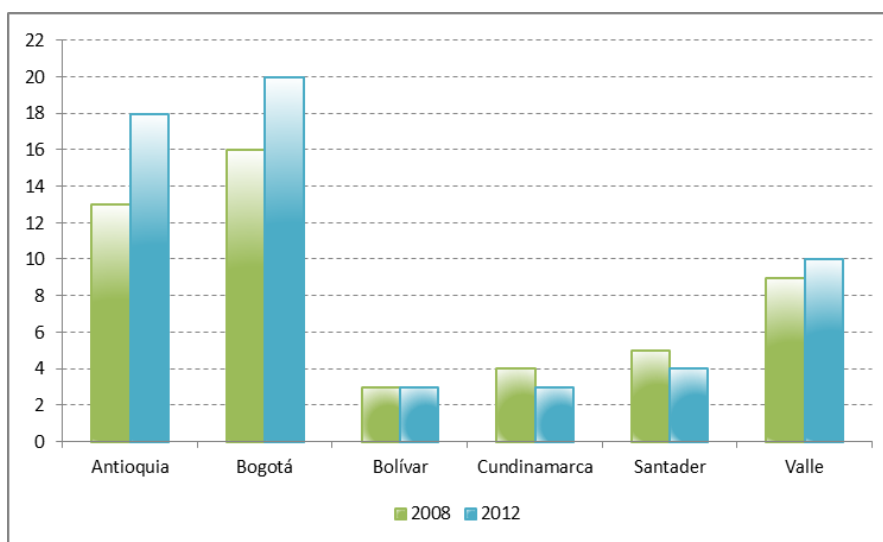
Como se observa en la tabla anterior, EMCALI ha venido trabajando en el pago de sus acreedores con negociaciones favorables para la entidad, a la vez que ha mejorado el flujo de sus ingresos. Según las notas a los estados financieros de EMCALI, al 31 de diciembre de 2012, los ingresos operacionales de la entidad fueron de \$1.417.494 millones, el 55% asociado al servicio de energía, el servicio de acueducto contribuyó con un 16%, y los servicios de telecomunicaciones y de alcantarillado aportaron un 14% cada uno. El restante equivale a otros servicios y devoluciones, descuentos y rebajas en venta de servicios.

Adicionalmente, EMCALI ha desarrollado un plan operativo de inversiones que incluye la ejecución de planes estratégicos que garanticen el cumplimiento de la deuda con los acreedores, operar de manera ininterrumpida y contribuir al plan de inversión.

En relación al sector empresarial estatal, se observa en el Gráfico 39 que Bogotá D.C. incrementó el número de empresas del sector público, y al 2012 registraba 20 empresas, 4 más que al 2008, entre las que se encuentran: Bioenergy Zona Franca, se constituyó en el 2009 como una sociedad comercial colombiana por acciones simplificada, y cuyo objeto principal se desarrolla bajo el régimen de zona franca; y la Empresa Férrea Regional S.A. que está constituida como una sociedad por acciones simplificada, y que se dedica al desarrollo de actividades ejecutivas de la administración pública en general, de la cual el Distrito de Bogotá a través de Transmilenio pasó a tener el 50% de las acciones. El departamento de Antioquia pasó de tener 13 empresas a 18, dentro de las que se destacan la Promotora de Proyectos Sabaneta, y Renting de Antioquia S.A. El Valle del Cauca pasó de tener 9 empresas a 11, siendo nuevas: el Centro Regional de Negocios, Servicios y

Exposiciones de Tuluá, y la Empresa de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Suroccidente Colombiano.

Gráfico 39. Colombia. Principales regiones. Número de empresas industriales y comerciales – Sector Público. 2008 y 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

Según se expone en la Tabla 27, las subregiones del Departamento en las que se encuentran concentradas las empresas industriales y comerciales son Centro y Sur. En ambos casos, se observa en promedio un deterioro en el crecimiento de las ventas que, en el caso de la subregión sur, está jalonado por una disminución del 74% en el crecimiento de las ventas de la Empresa de Gestión de Residuos Sólidos del Suroccidente Colombiano, y de un 43% en la Empresa de Rifas y Juegos del Valle. En lo que respecta a la subregión Centro, la disminución en las ventas está asociada al decrecimiento del 68% en las ventas del Centro Regional de Negocios, Servicios y Exposiciones de Tuluá. Según lo anterior se puede identificar que el comportamiento negativo de las ventas en cada subregión se origina principalmente en las entidades de reciente creación.

Tabla 27. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	No.	Activos	Crecimiento Activos	Ventas	Crecimiento Ventas
Norte	0	\$ -	-	\$ -	-
Centro	2	\$ 5.068	27,8%	\$ 1.019	-32,8%
Pacífico	0	\$ -	-	\$ -	-
Sur	8	\$ 52.002	8,4%	\$ 7.747	-18,1%
Promedio		\$ 14.268	18,1%	\$ 2.192	-25,5%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Un elemento importante de la estructura empresarial del sector público del Valle del Cauca está dado por su relación de costos y gastos con las ventas. Si bien en la subregión sur los costos de ventas como proporción de sus ventas son menores que en el centro, se da el caso contrario en la relación gastos de administración / ventas; lo que estaría implicando que en general las empresas de la subregión sur estarían apalancando sus actividades con una mayor proporción de personal administrativo que operacional (Ver Tabla 28).

Tabla 28. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	Costo de Ventas	Costo Ventas / Ventas	Gastos de Administración	Gastos Admón./ Ventas
Norte	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Centro	\$ 458	104,7%	\$ 891	89,5%
Pacífico	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Sur	\$ 3.299	29,2%	\$ 3.953	334,0%
Promedio	\$ 939	33,5%	\$ 1.211	105,9%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Un panorama aparentemente negativo para el sector público empresarial en el Valle del Cauca estaría dado por el nivel de utilidades que presenta (Ver Tabla 29). Si bien las utilidades brutas registran valores positivos, al descontar los gastos, las utilidades operacionales son negativas para las subregiones Centro y Sur. No obstante, el hecho de que presenten utilidades netas positivas, y reporten tasas de crecimiento de sus utilidades en promedio del 176% para las empresas de la subregión centro, y del 621% para la subregión sur, está asociado al flujo de ingresos no operacionales, que para la mayoría de

las empresas de la subregión sur son mayores que los ingresos operacionales (ventas). Ello implicaría una condición preocupante para el sector público industrial y comercial de la subregión sur, ya que las rentas propias de estas entidades no garantizarían por sí solas el sostenimiento de las mismas.

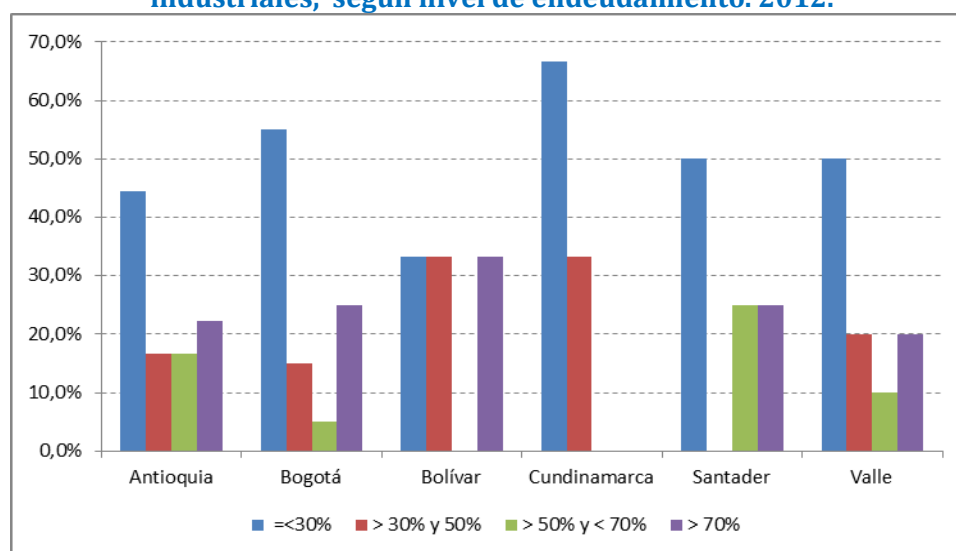
Tabla 29. Subregiones del Valle del Cauca. Empresas Industriales y Comerciales – Sector Público. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	Utilidad Bruta	Utilidad Operacional	Utilidad Neta	Crecimiento Utilidad
Norte	\$ -	\$ 0	\$ -	0,0%
Centro	\$ 561	-\$ 661	\$ 240	176,7%
Pacífico	\$ -	\$ 0	\$ -	0,0%
Sur	\$ 4.448	-\$ 122	\$ 995	621,6%
Promedio	\$ 1.252	-\$ 196	\$ 309	199,6%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Según el criterio de endeudamiento (Gráfico 40), las empresas del sector público empresarial presentan en mayor medida una relación pasivos/activos de hasta un 30%. El Valle del Cauca se destaca dentro del comparativo por presentar la menor proporción de empresas con un nivel de endeudamiento superior al 70% a saber: el Centro Regional de Negocios, Servicios y Exposición de Tulúa con 74%, y Metro Cali con un 90%.

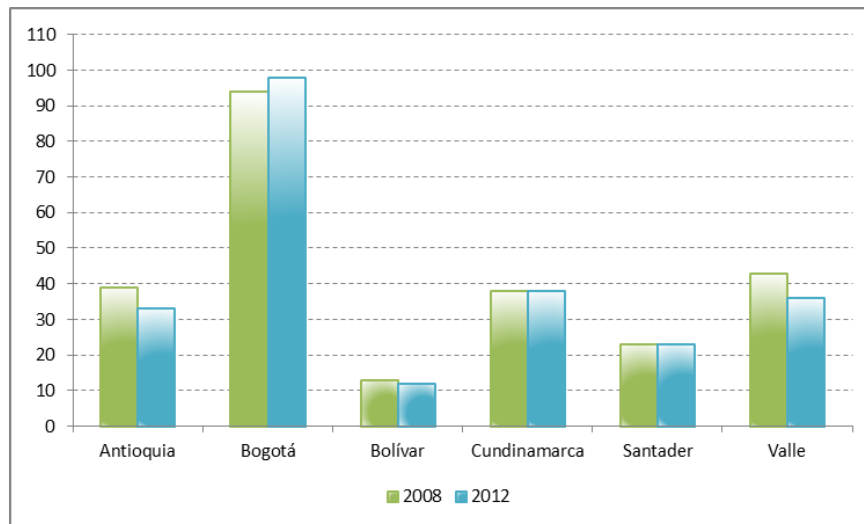
Gráfico 40. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de empresas comerciales e industriales, según nivel de endeudamiento. 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

En lo que corresponde al **sector de entes descentralizados**, se observa en el Gráfico 41 que estos tienen una mayor presencia en el Distrito de Bogotá.

Gráfico 41. Colombia. Principales regiones. Número de entes autónomos y descentralizados. 2008 y 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

El análisis por subregiones en el Valle del Cauca al 2012 arroja que las entidades autónomas y descentralizadas de mayor tamaño, según su nivel de activos y ventas, estarían concentradas en la subregión sur a saber: la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con \$1.409.392 millones en activos y \$82.556 millones en ventas; la sigue de lejos la Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero con \$50.711 millones en activos y \$5.604 en ventas, y posteriormente se encuentra la Beneficencia del Valle con \$32.312 millones en activos y \$24.814 millones en ventas. No obstante, las ventas decrecieron para las últimas dos entidades en el último año.

Tabla 30. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Activos y Ventas (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de Activos y Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	No.	Activos	Crecimiento Activos	Ventas	Crecimiento Ventas
Norte	7	\$ 709	-62,0%	\$ 401	-13,3%
Centro	8	\$ 2.670	-4,2%	\$ 938	-0,8%
Pacífico	0	-	-	-	-
Sur	21	\$ 73.836	32,9%	\$ 9.069	13,4%
Promedio		\$ 25.738	-11,1%	\$ 3.469	-0,2%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Según los costos de ventas y gastos de administración, la subregión sur también se destaca por presentar los valores más altos en estos rubros. Aún así de manera generalizada puede apreciarse en la Tabla 31 que para estas entidades, los costos de ventas con respecto a las ventas representan una proporción considerablemente menor que la relación gastos de administración/ventas, independiente de la subregión que se analice.

Tabla 31. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Costos de Ventas y Gastos de Administración (millones de pesos corrientes) y Costos de Ventas y Gastos de Administración con respecto a las Ventas. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	Costo de Ventas	Costo Ventas / Ventas	Gastos de Administración	Gastos Admón. / Ventas
Norte	\$ -	0,0%	\$ 518	113,6%
Centro	\$ 106	9,7%	\$ 714	87,3%
Pacífico	-	-	-	-
Sur	\$ 1.409	17,7%	\$ 5.427	134,8%
Promedio	\$ 505	9,1%	\$ 2.220	111,9%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

Según se observa en las cifras presentadas en la Tabla 32, en promedio las entidades autónomas y descentralizadas de la subregión sur en el departamento del Valle, son las que exhiben un mejor resultado del ejercicio operacional, y que adicionándoseles otros ingresos, alcanzan a presentar utilidades netas de alrededor de \$4.869 millones. Aunque para todas las subregiones, el comportamiento promedio de las entidades revela un decrecimiento de sus utilidades, la Corporación de Eventos, Ferias y Espectáculos de Cali para la subregión sur, fue la que exhibió el mayor decrecimiento de sus utilidades para el año 2012 con un -5.167%; el Instituto Municipal para la recreación y el Deporte de Roldanillo en la subregión norte tuvo un decrecimiento en sus ventas del -\$5.376%; y el caso más grave se presentó en la subregión centro, con el Instituto Municipal de Deporte y Recreación IMDER de Yotoco, con un crecimiento negativo en sus utilidades netas del -21.841%.

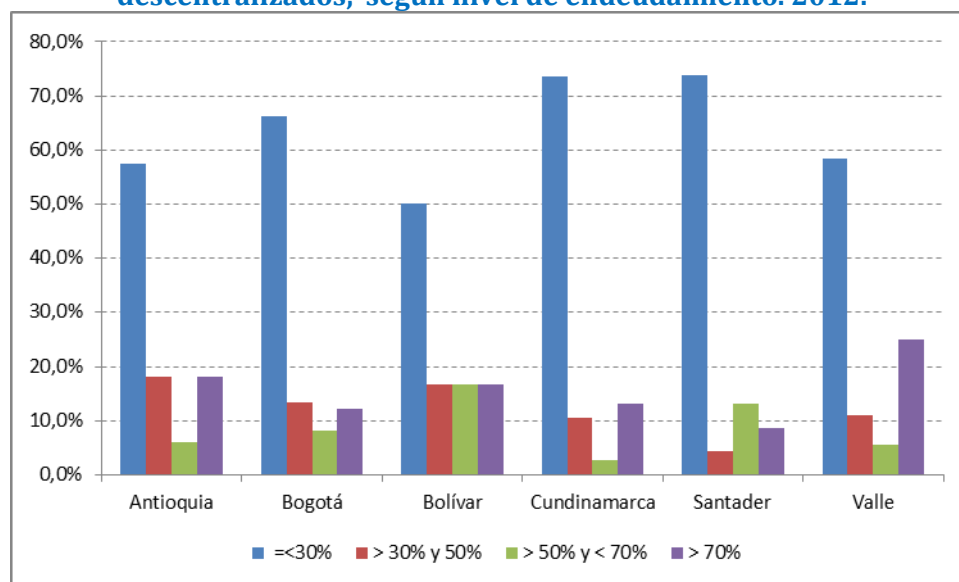
Tabla 32. Subregiones del Valle del Cauca. Entes Autónomos y Descentralizados. Promedio de Utilidades Bruta, Operacional y Neta (millones de pesos corrientes) y Crecimiento de la Utilidad Neta. (Valores porcentuales). 2012.

Subregión	Utilidad Bruta	Utilidad Operacional	Utilidad Neta	Crecimiento Utilidad
Norte	\$ 401	-\$ 117	-\$ 119	-786,0%
Centro	\$ 833	-\$ 82	-\$ 39	-2668,0%
Pacífico	-	-	-	-
Sur	\$ 7.660	\$ 270	\$ 4.869	-112,0%
Promedio	\$ 2.965	\$ 24	\$ 1.570	-1188,7%

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en datos de BPR Benchmark.

El comportamiento del indicador de endeudamiento de los entes autónomos y descentralizados para las regiones del comparativo del Gráfico 42, revela una concentración de estas entidades para un valor inferior o igual al 30%. Aunque aparentemente esta situación pueda parecer alentadora, para el caso del Valle del Cauca 9 de las 36 entidades que conforman este indicador tienen un nivel de endeudamiento que supera el 70%, y que para el Instituto Municipal de Deporte, Recreación y Educación Física IMDEREF de Trujillo alcanzó el 1.047%; las otras entidades de mayor endeudamiento en el departamento del Valle también son institutos de recreación y deporte ubicadas en Zarzal, Jamundí, Sevilla, Yotoco y Cali.

Gráfico 42. Colombia. Principales regiones. Porcentaje de entes autónomos y descentralizados, según nivel de endeudamiento. 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BPR Benchmark.

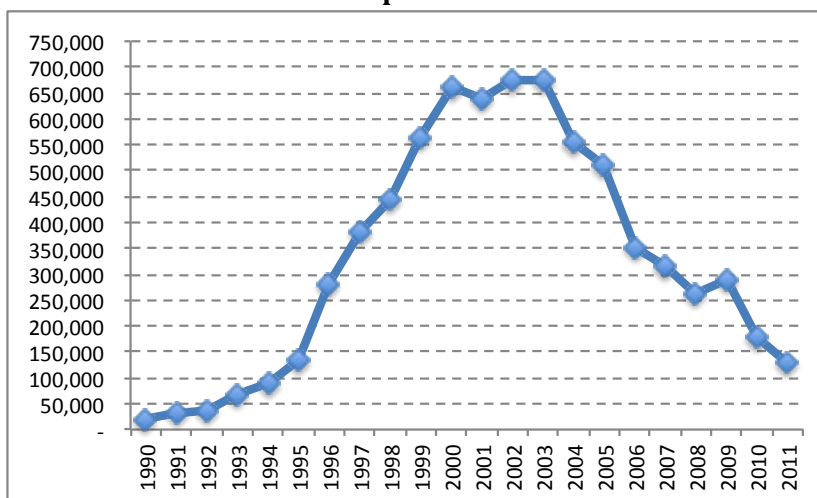
2.2.4.4.4 Programas y políticas de ajuste fiscal del Departamento

A partir de la década del 90, las entidades territoriales presentaron un acelerado crecimiento de sus gastos, en gran medida como producto de la mayor independencia y traslado de competencias generado por el proceso de descentralización, que se refleja en un incremento de las transferencias –como se mencionó anteriormente– y en un creciente endeudamiento para financiar un déficit recurrente. En esta época las entidades financieras presentaban excedentes de liquidez por lo que existía una mayor accesibilidad al crédito, incentivando el préstamo a las administraciones municipales y distritales sin medir bien su capacidad de pago.

Si bien en el año 1986 por medio de los decretos 1222 y 1333 se reglamentó la capacidad de endeudamiento para las entidades territoriales, en la que se establecía que para la adquisición de nuevos créditos el servicio de la deuda de la entidad no podía sobrepasar el 30% de los ingresos ordinarios, la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales se amplió con la Constitución de 1991, ya que con la creciente transferencia de recursos de la Nación hacia los departamentos y municipios, los intermediarios financieros incrementaron el volumen de préstamos a estas entidades, pero sin tener en cuenta la capacidad de éstas para generar recursos que les permitieran atender la deuda.

El resultado fue que en 1995 se empezó a percibir la crisis de las finanzas públicas territoriales en Colombia y producto de ello se empezó a generar un marco normativo que permitiera regular el endeudamiento de las administraciones locales y sanear sus finanzas. Como se observa en el Gráfico 43, el Valle del Cauca tuvo una deuda creciente hasta 2003, años después de promulgada la Ley 358 de 1997 que reglamentaba la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Los incrementos de la deuda con acreedores financieros fueron más ostensibles desde 1995 hasta 1999, periodos en los que el departamento estuvo a cargo de los gobernadores Germán Villegas Villegas, Gustavo Álvarez Gardeazábal y Juan Fernando Bonilla Otoyá.

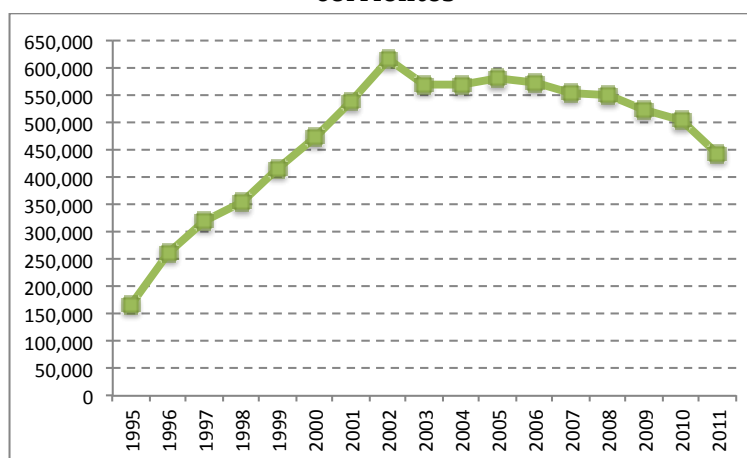
Gráfico 43. Valle del Cauca. Consolidado de la deuda pública financiera. 1990-2011.
Valores en pesos corrientes



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de deuda pública territorial – DNP.

El Gráfico 44 muestra el comportamiento del saldo de la deuda para el municipio capital, con tasas positivas entre 1995 y el 2012, fecha en la que alcanza los \$615 mil millones, para luego presentar tasas de crecimiento negativas de un dígito hasta el año 2010, salvo en el 2005 que el saldo de la deuda creció un 1,5%. Para el año 2011 la deuda disminuyó en un 12,5%.

Gráfico 44. Santiago de Cali. Saldo de la deuda interna. 1995-2011. Valores en pesos corrientes



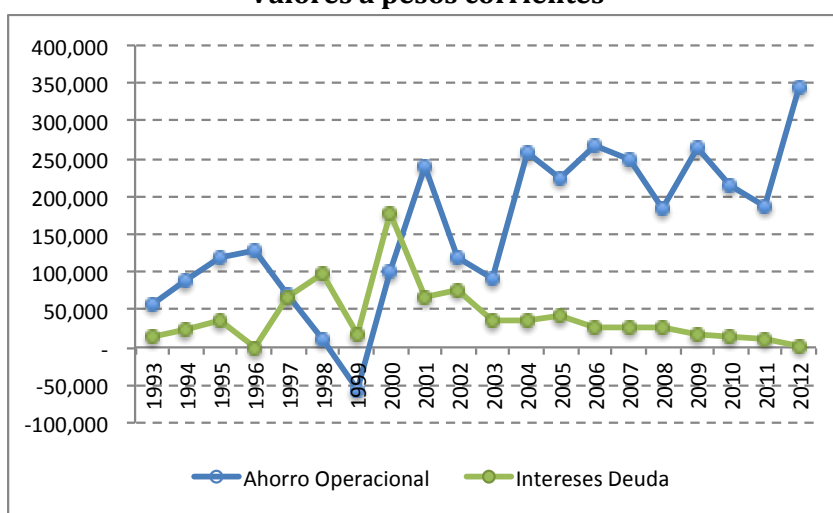
Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de deuda pública territorial – DNP.

a. Ley 358 de 1997: Endeudamiento

Fue propuesta por el Gobierno Nacional para reglamentar el artículo 364 de la Constitución y establece una metodología para calcular la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Constitucionalmente, “El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”. Solo seis años después, con la Ley 358 se definió en el artículo 1º la capacidad de pago como “el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones”; y en su artículo 2º que “Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional”.

El Gráfico 45 muestra la fluctuación de las variables a las que hace mención el artículo 2º de la Ley 358. Según el periodo de referencia, hasta 1996 el ahorro operacional del departamento fue superior a los intereses, con un indicador que osciló entre el 22% y el 31%. Luego los intereses de deuda se nivelan y superan el ahorro operacional del departamento, alcanzando a ser casi diez veces superior al ahorro en 1998, y a presentar un desahorro operacional en el año 1999. A partir del año 2000 se da comienzo a un periodo de estabilización, en el que la relación intereses/ahorro operacional fue inferior al 40%, salvo para el año 2001 en el que estuvo en un 63%.

Gráfico 45. Valle del Cauca. Ahorro operacional e intereses de deuda. 1993-2012.
Valores a pesos corrientes



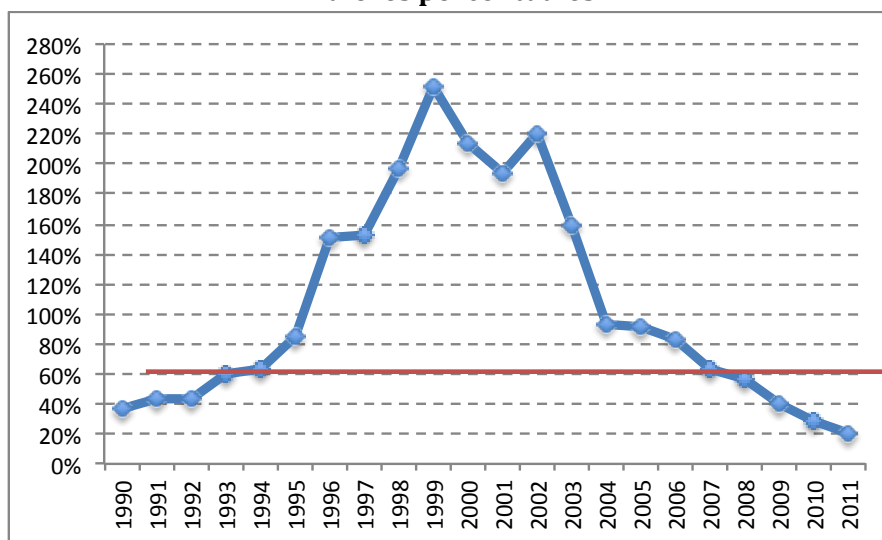
Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

Según el artículo 6º de la Ley, “Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público

cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes”.

El Gráfico 46 muestra la evolución del saldo de la deuda como proporción de los ingresos corrientes para el Valle del Cauca. Este indicador tuvo un crecimiento acelerado hasta 1999, dos años después de promulgada la Ley 358. A partir de entonces este indicador ha venido a la baja hasta ubicarse por debajo del 100% en el 2004, y alcanzar los límites propuestos por la Ley en el 2007.

Gráfico 46. Valle del Cauca. Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes. 1990-2011.
Valores porcentuales



Fuente: Cálculos y elaboración propia con base en cifras de ejecuciones presupuestales – DNP.

b. Ley 550 de 1999: Reestructuración de pasivos

La Constitución Política de 1991, en sus artículos 334 y 335, en los que hace referencia a los elementos de intervención del Estado para garantizar un marco de sostenibilidad fiscal, da paso a la Ley 550 de 1999 que establece y regula los instrumentos de intervención estatal en la economía y su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial. Con la aplicación de la Ley 550 de 1999 a las entidades territoriales, se persiguen los siguientes fines: i) Restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones; ii) Procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas; iii) Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y

temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad; y iv) Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades del orden territorial.

Bajo este marco, el Valle del Cauca firmó el 6 de julio de 2012 un acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores que va hasta la vigencia 2017. Los acreedores se clasificaron en los siguientes grupos: 1) Trabajadores y pensionados, 2) Entidades públicas y de seguridad social, 3) Entidades financieras y, 4) Los demás acreedores externos. Las fuentes de financiación del acuerdo están constituidas por: el 100% de títulos judiciales reintegrados en la promoción del acuerdo, el 100% de los recursos de ahorro comprometido desde el inicio de la promoción hasta la firma del acuerdo, el 100% de los recursos de la estampilla pro desarrollo, el 50% de la sobretasa al ACPM, el 100% de los excedentes financieros producidos por INFIVALLE, \$2.600 millones de los recursos de cupos indicativos asignados por el Ministerio de Salud durante el 2012 y en adelante el 50%, \$25.267 millones de emergencia social en salud destinadas a pagar obligaciones de ese sector, \$6.130 millones de rentas cedidas a salud para pagar obligaciones de ese sector, los recursos disponibles del FONPET que puedan destinarse a pagar bonos pensionales adeudados, y las demás rentas de que se dispongan. Las proyecciones de recursos disponibles para el pago de este acuerdo se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 33. Valle del Cauca. Escenario financiero según el acuerdo de reestructuración de pagos. 2012-2013. Valores en millones de pesos corrientes

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ICLD	\$348.122	\$359.157	\$369.932	\$381.030	\$392.461	\$404.235
Gastos funcionamiento	\$187.577	\$191.804	\$197.558	\$203.484	\$209.589	\$215.877
Órganos de control	\$15.969	\$16.475	\$16.969	\$17.478	\$18.003	\$18.543
Ahorro inicial	\$144.576	\$150.878	\$155.405	\$160.067	\$164.869	\$169.815
Rentas reorientadas	\$214.453	\$272.652	\$133.238	\$137.235	\$141.352	\$161.762
Disponible para la financiación del acuerdo	\$359.029	\$272.652	\$133.238	\$137.235	\$141.352	\$161.762
Fondo de Contingencias 15%		\$35.798	\$19.986	\$20.585	\$21.203	\$24.264
Margen para cubrir menores recaudos, costos fiduciarios y otros		\$4.000	\$1.999	\$2.059	\$2.120	\$2.426
Disponible para el pago de acreencias	\$359.029	\$232.854	\$111.253	\$114.591	\$118.029	\$135.071
Programa de pagos	\$576.275	\$231.137	\$109.828	\$112.810	\$116.118	\$86.252
- Grupo 1	\$51.150	\$56.393				
- Grupo 2	\$252.098	\$88.106	\$36.894	\$51.203	\$72.153	\$32.849
- Grupo 3	\$134.766	\$34.664	\$44.266	\$42.160	\$22.531	
- Grupo 4	\$19.318		\$11.780	\$2.660	\$7.571	
- Saldos por depurar	\$118.925	\$33.936	\$16.887	\$16.787	\$13.863	\$53.403

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Concurrencias pensional salud		\$18.038				
Disponible después del pago de acreencias	-\$217.228	\$ 1.717	\$ 1.426	\$ 1.781	\$ 1.911	\$ 48.820

Fuente: Anexo 3 – Acuerdo de reestructuración de pasivos.

c. Ley 617 de 2000: Racionalización del Gasto

Bajo esta Ley se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994 y el decreto extraordinario 1222 de 1986; también se adiciona la Ley orgánica de presupuesto y el decreto 1421 de 1993 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y para la racionalización del gasto público. Esta Ley, en desarrollo del artículo 302 de la Constitución, establece la categorización presupuestal de los departamentos, distritos y municipios según su población e ingresos. Los departamentos pueden clasificarse en cinco categorías según lo muestra la Tabla 34 y los distritos y municipios en seis categorías, tal como se muestra en la Tabla 35.

Tabla 34. Categorías de los departamentos

Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLM)
Especial	Más de 2.000.000	Más de 600.000
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Entre 170.001 y 600.000
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Entre 122.001 y 170.000
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Entre 60.001 y 122.000
Cuarta	Hasta 100.000	Hasta 60.000

Fuente: Artículo 1º Ley 617 de 2000.

Tabla 35. Categorías de los distritos y municipios

Categoría	Población (habitantes)	ICLD (SMLM)
Especial	Más de 500.000	Más de 400.000
Primera	Entre 100.001 y 500.000	Más de 100.000 hasta 400.000
Segunda	Entre 50.001 y 100.000	Más de 50.000 hasta 100.000
Tercera	Entre 30.001 y 50.000	Más de 30.000 hasta 50.000
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	Más de 25.000 hasta 30.000
Quinta	Entre 10.001 y 20.000	Más de 15.000 hasta 25.000
Sexta	Hasta 10.000	Hasta 15.000

Fuente: Artículo 2º Ley 617 de 2000.

Según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, el Valle del Cauca se ha visto en la obligación de efectuar cambios en su categorización, dada la irregularidad y disminución de sus ingresos

de libre destinación. El artículo 4° de la Ley en mención establece que durante cada vigencia los gastos de funcionamiento de los departamentos de categoría especial, no podrán superar como proporción de sus ICLD el 50%, mientras que los departamentos de categoría primera tienen como límite el 55%.

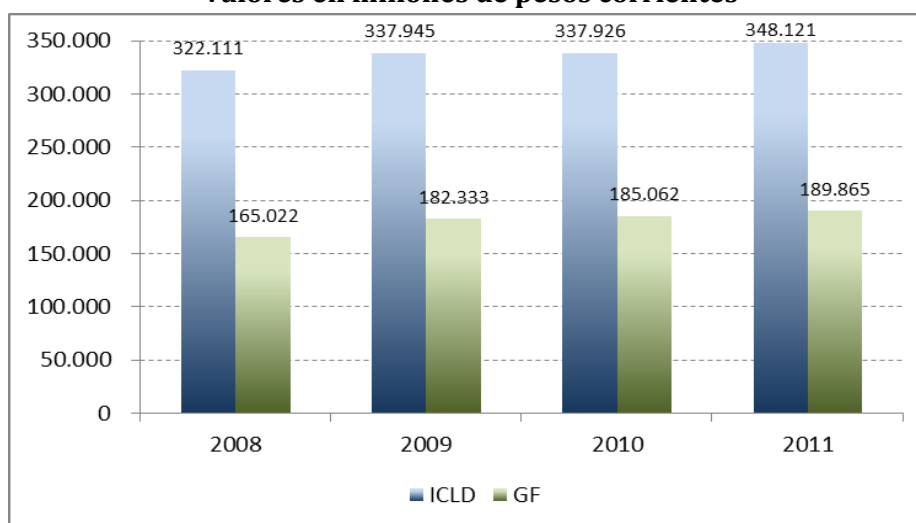
Como se observa en la Tabla 36, en las vigencias 2008, 2009 y 2010 el departamento se ubicó en categoría especial, lo que le permitía un límite de gastos de funcionamiento del 50% con respecto a los ICLD, y para las vigencias 2011, 2012 y 2013, el Valle bajó a la primera categoría. No obstante, a la fecha el Valle del Cauca ha venido incumpliendo reiteradamente los límites de gasto que por Ley corresponden a su categoría, lo que ha comprometido seriamente la estabilidad financiera del departamento. Salvo para la vigencia 2011, los ICLD han crecido nominalmente en un monto inferior a los gastos de funcionamiento, desfase que atenta directamente con el cumplimiento de la Ley (Ver Gráfico 47).

Tabla 36. Valle del Cauca. Variables de categorización departamental. 2008 – 2013

Vigencia	Categoría	Decreto	Población (habitantes)	ICLD (SMLM)	GF/ICLD (%)	Estado
2008	Especial	555/2007	4.293.541	697.965	51,23	Incumplió
2009	Especial	1973/2008	4.338.216	680.107	53,95	Incumplió
2010	Especial	1107/2009	4.383.277	656.167	54,76	Incumplió
2011	Primera	1250 - 1275/2010	4.428.675	649.965	54.54	Incumplió
2012	Primera	798/2011	4.474.369			
2013	Primera	1722/2012	4.520.480			

Fuente: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

Gráfico 47. Valle del Cauca. ICLD y Gastos de funcionamiento según Ley 617 de 2000.
Valores en millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en cifras Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

La Tabla 37 muestra la categorización de los municipios del departamento del Valle del Cauca para las vigencias 2009 y 2013. Se observa que el único municipio con categoría especial es Cali, y le siguen Yumbo y Palmira en primera categoría. Adicional a estos tres municipios, Zarzal y El Cerrito han mantenido inalterada su categorización en esas dos vigencias, situándose en la categoría 5, al igual que otros 32 municipios que han permanecido en la sexta categoría. De manera positiva, los siguientes municipios ascendieron de categoría: Buenaventura, que pasó de la segunda a la tercera categoría; Tuluá y Buga, que pasaron de la tercera a la segunda categoría; Candelaria, que subió de la cuarta a la tercera categoría; y Cartago, que pasó de la quinta a la cuarta categoría.

Tabla 37. Valle del Cauca. Categorías de los distritos y municipios, 2009 y 2013

Vigencia	2013							
	Categoría	E	1	2	3	4	5	6
2009	E	Cali						
	1		Yumbo, Palmira					
	2		Buenaventura					
	3			Tuluá, Buga				
	4				Candelaria			
	5					Cartago	Zarzal, El Cerrito	
	6							Ulloa, Sevilla, San Pedro, Ansermanuevo, El Águila, Dagua, Alcalá, Restrepo, La Cumbre, Bugalagrande, El Cairo, Roldanillo, Obando, Caicedonia, Riofrío, La Unión, Andalucía, Versalles, La Victoria, Florida, El Dovio, Argelia, Bolívar, Calima, Ginebra, Guacarí, Jamundí, Pradera, Toro, Trujillo, Vijes, Yotoco.

Fuente: Categorización municipios – Contaduría General de la Nación.

d. Ley 819 de 2003: Responsabilidad Fiscal

Bajo esta Ley se dictan normas orgánicas de presupuesto, conducentes a mejorar la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica. En el cumplimiento de la Ley, las entidades territoriales deben elaborar anualmente un Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP que acompañe el proyecto de presupuesto presentado a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, y que incluya: un plan financiero, metas de superávit primario, acciones y medidas para el cumplimiento de metas, resultados fiscales de la vigencia anterior, costo fiscal de las exenciones tributarias de la vigencia anterior, relación de pasivos exigibles y contingentes, y el costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdos sancionados en la vigencia anterior (artículo 5º, Ley 819 de 2003).

La Ley 819 de 2003 también reglamenta la aprobación de vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales, cuya autorización será impartida por la Asamblea o Concejo respectivo a iniciativa del gobierno local, previa aprobación del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. El artículo 12 de la Ley en mención establece que “se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación”.

Según la evaluación realizada por la Contraloría Departamental al Plan de Desarrollo de la Gobernación del Valle del Cauca en el periodo 2004 – 2007, se detectó que éste cumplía con la normatividad vigente en términos de su aplicación, elaboración y presentación; no obstante, se detectó que la Administración no ajustaba las metas del Plan Plurianual de Inversiones en relación a la información consignada en el MFMP. Al no existir una armonización del MFMP con el Plan Plurianual de inversiones, no se puede observar la verdadera gestión de la Administración, y las metas de inversión no se ajustan a los cambios y ajustes que pueden suceder en la situación financiera del departamento. Igualmente, en el pronunciamiento que realizó la Contraloría Departamental al Plan de Desarrollo 2008-2011 del Valle del Cauca, se detectó que el MFMP proyectaba ingresos y gastos poco realistas, lo que implicaba que la administración realizara traslados, reducciones o ajustes presupuestales los cuales no se efectuaron en el momento oportuno sino al final de cada vigencia.

Por lo anterior, se hace evidente las debilidades en la planeación financiera de la Administración Departamental que tienden a ser permanentes, incumpliendo con los principios de equidad, eficiencia y eficacia. En general, la expectativa financiera del Departamento expuesta en los MFMP no se ajusta a la realidad, ya que las proyecciones evidencian que no se tuvo en cuenta el contexto macroeconómico del país, ni la dinámica fiscal del departamento al estimar ingresos corrientes sobrevalorados, al no tener en cuenta los déficits fiscales del 2008 y 2009 ni el comportamiento de los ingresos ejecutados en las mismas vigencias.

En materia de vigencias futuras, la Contraloría Departamental también hizo un pronunciamiento sobre la autorización que la Asamblea le otorgó a la Administración, bajo la Ordenanza No. 255 de 2008, para asumir obligaciones que afectan el presupuesto de vigencias futuras para proyectos de gasto público social en salud, educación, agua potable y saneamiento básico que por su envergadura no podían financiarse en una sola vigencia, conforme al Artículo 153 de la Ley 1151 de 2007 (Plan de Desarrollo Nacional). Sin embargo, no se explicitó que al conceder esta facultad los Proyectos en cada uno de estos sectores debían estar contenidos en el Plan de Desarrollo Nacional y que las vigencias futuras aprobadas son única y exclusivamente para cofinanciar esos proyectos y no los que se realicen a iniciativa de la Entidad Territorial.

La Tabla 38 muestra la relación de las vigencias futuras aprobadas por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza. Se observa que a precios corrientes el monto total aprobado bajo esta figura entre el 2008 y 2010 fue de \$704.814 millones.

Tabla 38. Valle del Cauca. Vigencias futuras. 2008 – 2009

Año	Ordenanza No.	Tipo	Vigencias Afectadas	Valor total Millones \$	Valor total Aprobado Millones \$
2008	258	Ordinaria	2009-2011	6.566	10.077
	265	Ordinaria	2009	1.278	
	278	Ordinaria	2009	2.233	
2009	280	Excepcional	2010-2020	650.196	685.710
	284	Ordinaria	2010-2011	23.684	
	289	Ordinaria	2010-2011	7.702	
	291	Ordinaria	2010-2011	600	
	293	Ordinaria	2010	2.403	
	294	Ordinaria	2010-2011	1.125	
2010	310	Ordinaria	2011	9.027	9.027

Fuente: Ordenanzas – Gobernación del Valle del Cauca.

La voz de alerta para el departamento se dio en el 2008 con la aprobación de \$685.710 millones bajo la modalidad de vigencias futuras, para la financiación de varios proyectos

que se agrupaban en siete categorías: i) obras de infraestructura vial, urbana y rural, por \$210.000 millones; ii) Obras de infraestructura educativa, por \$40.000 millones; iii) infraestructura y urbanismo para vivienda de interés social, saneamiento básico para viviendas urbanas y rurales y obras de mitigación de riesgos, por \$37.000 millones; iv) obras de infraestructura deportiva, por \$50.000 millones, v) infraestructura, dotación y fortalecimiento de la seguridad, por \$40.000 millones; vi) obras de infraestructura, equipamiento y renovación urbana en el Valle del Cauca, por \$253.000 millones; y vii) obras de desarrollo turístico por \$20.198 millones.

La Contraloría Departamental encontró muchas deficiencias en la aprobación de las vigencias futuras excepcionales contempladas en la Ordenanza 280 de 2009 en relación a: i) proyectos desactualizados e incompletos sin unificación de criterios y diligenciados con información secundaria; ii) No se tuvo en cuenta el concepto del Consejo Departamental de Planeación, en el trámite para la aprobación de los compromisos de vigencias futuras excepcionales; iii) las fuentes de financiación basadas en el MFMP estaban sobrevaloradas; iv) la información sobre vigencias futuras excepcionales presentada en el MFMP difiere de la aprobada en la Ordenanza; v) Hay un desfase entre la ejecución de las obras y el pago de las mismas, ya que los proyectos se realizarían en los años 2010 y 2011, pero sus altos costos implicaban pagos entre el 2010 hasta el 2020, lo que se asemeja a una operación de crédito público que excedería la capacidad de endeudamiento del departamento.

Dado lo anterior, la Gobernación del Valle del Cauca tomo la decisión de liquidar anticipadamente los contratos de concesión 001, 002 y 003 de 2010 suscritos con Vías del Valle S.A.S, Consorcio Mi Valle y Renovación Urbana del Valle S.A.S, respectivamente. Las negociaciones con los concesionarios empezaron en Noviembre de 2010, llegando a un acuerdo por el que la Administración ha pagado en total \$13.757 millones así: \$6.569 millones a Vías del Valle S.A.S.; \$5.287 millones al Consorcio Mi Valle; y \$1.901 millones a Renovación Urbana del Valle S.A.S. Adicionalmente, la Administración Departamental debió asumir \$3.228 millones por el Contrato de Interventoría No. 0421 al Consorcio Interventoría por un Nuevo Valle. También existe un proceso arbitral instalado el 28 de Noviembre de 2011 en el que Reurvalle S.A.S. reclama \$6.530 millones, y la firma estructuradora Consorcio Valle del Cauca demandó al departamento un pago de honorarios por \$6.800 millones.

Si bien los costos de la liquidación de los contratos adquiridos mediante vigencias futuras excepcionales han sido altos para el departamento, continuar con estos implicarían mayores gastos para el Valle del Cauca de alrededor de \$1,5 billones.

Teniendo en cuenta el panorama fiscal anteriormente descrito, es importante señalar que si bien la descentralización profundizada en la década de los 90 condujo a una crisis fiscal generalizada de las entidades territoriales y entidades descentralizadas a nivel nacional,

las decisiones de implementar programas y políticas de ajuste fiscal, sumadas a medidas conducentes a la racionalización y asignación de los recursos públicos, finalmente han conducido a la recuperación y sostenibilidad de los gobiernos subnacionales. Tal como lo argumenta Steiner (2011):

(...) la situación fiscal de las entidades subnacionales ha mejorado considerablemente desde 1999, gracias a iniciativas como los programas de saneamiento fiscal; el impulso a la generación de recursos propios; la identificación y provisión de pasivo pensional y la reestructuración de los pasivos de los entes territoriales; el control de gastos de funcionamiento; la destinación específica de las transferencias de salud y educación; y la provisión de su uso para la garantía y pago de la deuda; el control al endeudamiento territorial (tanto a la demanda como a la oferta); los planes de desempeño sectoriales, y una mayor participación del gobierno en la asesoría, asistencia técnica, capacitación de dichas entidades, evaluación y seguimiento.

En este contexto, en el Departamento del Valle del Cauca –a pesar de que se encuentra adherido a la Ley 550 de 1999–, desde la encargatura del Dr. Francisco Lourido y bajo la actual administración del Dr. Ubeimar Delgado, se han tomado decisiones acertadas en materia de saneamiento de las finanzas públicas departamentales, tales como la liquidación de los contratos de concesión que comprometían vigencias presupuestales futuras del Departamento y la suscripción del acuerdo de reestructuración de pasivos. Estas acciones –probablemente con pocos réditos políticos, pero más responsables en términos técnicos y sociales– han comenzado a marcar un derrotero para la recuperación de la confianza institucional y la competitividad del Departamento del Valle del Cauca en el contexto nacional.

2.2.4.5 En la administración departamental del Valle del Cauca no se ha logrado consolidar un modelo de gestión pública moderno y eficiente

Los cánones de lo moderno en materia de gestión pública están presididos por el concepto de orientación a resultados, lo que le imprime el carácter de gerencial, concepto transpuesto desde la gerencia privada exitosa para relevar a la administración pública tradicional de carácter burocrática orientada a seguir instrucciones dictadas por las normas y los procedimientos en el marco de una racionalidad legal. Este tipo de enfoques burocráticos se presentan como los desafíos que hay que superar porque representan el pasado, el conformismo, el imperio de la tradición legalista y procedimental, entes auto-referenciados y cerrados a los entornos dinámicos, cambiantes y globalizados en que hoy operan.

En ningún país de América Latina se desarrolló a plenitud el modelo burocrático en los moldes de su “tipo ideal”, pero a cambio se crearon réplicas incompletas –sin el aspecto central de la meritocracia y el profesionalismo–, ritualistas de la formalidad legal, muy jerarquizados, carentes de sentido de la responsabilidad social, con la creencia en que la sociedad debe servir a sus directivos, invirtiendo totalmente la ecuación del servicio público, para conseguir intereses privados o políticos por trochas no institucionalizadas.

Se trata hoy de una nueva racionalidad económica globalizada por la reactualización de las tesis del liberalismo económico que, desde la década de los ochentas y bajo la supremacía del mercado, ha tomado el mando como principio organizador de la sociedad, la cual es tratada como campo de desenvolvimiento del individualismo posesivo de John Locke y del mercado de Adam Smith. Esta concepción anglosajona dominante en el mundo desde hace 35 años, reina casi sin oposición, pero con matices, con el respaldo institucional de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), club de la élite de las 34 economías más desarrolladas del orbe, el cobijo doctrinario del liberalismo de nuevo cuño expresado en el decálogo del consenso de Washington aplicado a rajatabla a los países del tercer mundo con la intervención disciplinadora del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), aupados por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La versión latinoamericana, agenciada desde finales de los noventa por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ante la evidencia de que **la fórmula neoliberal de desmantelamiento del Estado no sólo no resolvió los problemas de América Latina sino que los agravó, propugnan por una Reforma Gerencial del Estado que recupere su capacidad de gestión para resolver los tres problemas endémicos de la región: La pobreza e inequidad, la débil democracia y la poca inserción en las corrientes de la economía internacional.**

Esta versión que matiza los cometidos del Estado en una visión progresista, de mayor contenido socio-céntrico, también aboga por la búsqueda de resultados –aquí también el carácter gerencial no se puede dissociar del énfasis en ellos– como preocupación esencial de la Nueva Gestión Pública para América Latina, pero elevados a la categoría de medios para la búsqueda de resultados sociales, ambientales y políticos, superando la racionalidad economicista de la creación de valor de mercado, por una nueva lógica de creación de valor público, gestionando su cadena de agregación desde los insumos, procesos, productos, resultados e impactos en la calidad de vida y el desarrollo integral. En esta nueva lógica, el desafío del nuevo gerente público está en identificar los requerimientos y necesidades de individuos y grupos sociales –con su concurso activo–, crear y movilizar las capacidades humanas, técnicas, organizacionales e institucionales, participando protagónicamente en el proceso de las políticas públicas y garantizar, bajo enfoques alternativos de cooperación y

alianzas con otros actores no gubernamentales, que éstas se lleven a cabo efectivamente generando bienestar, calidad de vida y confianza, en un marco de sostenibilidad.

Tanto el modelo anglosajón (*New Public Management*) como el latinoamericano (Reforma Gerencial del Estado) sobre gerencia pública, comparten formalmente un cuerpo de atributos que acompañan la **premisa fundamental gerencialista de la Nueva Gestión Pública**: la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Y aunque existan entre ellas diferencias de orden ideológico y conceptual –las que van de los fines a los medios– su instrumentalización no acusa grandes diferencias:

- La orientación a resultados, con medición y contractualización del desempeño, buscando mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública, para generar valor público, mediante un encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados y conocedores de las mejores prácticas.
- Uso intensivo de las TIC's y e-government o gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con propios y extraños, mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al ecosistema digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas.
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución, financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones inconcesionales del Estado.
- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos en la pirámide organizacional, pues no todos los procesos deben ser cerrados o decididos en la cumbre organizacional, generando espacios para el enriquecimiento del trabajo, la polivalencia, la flexibilización y el trabajo en equipo, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos, y control social.
- Arquitecturas organizacionales más horizontales o más planas, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los destinatarios de la actuación pública, con objetivos más homogéneos y especializados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Empoderamiento de la gerencia media o a otros entes no gubernamentales, sociales, comunitarios o privados para una más eficiente prestación de los servicios que son

función esencial del Estado, en la construcción de nuevos modelos de gobernanza democrática.

- Trabajo en red y alianzas público-privadas y con otros actores para su integración dentro del ciclo dinámico de las políticas públicas, buscando un nuevo modelo de gobernanza, entre las más importantes.
- La orientación al ciudadano-usuario, mejorando la capacidad de respuesta, superando el modelo privatista de intercambio en el cual por un precio se obtiene un producto o servicio, para avanzar a una relación de intercambio político en la cual el usuario como ciudadano pueda participar en la definición de la relación privada de intercambio.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (accountability) y responsabilización de los administradores ante la sociedad, pues en la medida que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción.
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la cual haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas.

Pero hay un atributo respecto del que sí existe una enorme diferencia: **la profesionalización de la función pública**, que es una particularidad latinoamericana, toda vez que en los países de la OCDE ésta no es una preocupación axial, ya que los servicios civiles fueron desarrollados hace al menos un siglo, mientras que en nuestra región ello nunca se logró, al menos en los cánones en los que los prototipos weberianos le otorgaron a esa máquina de máxima eficiencia, según ellos.

El documento doctrinario del CLAD (“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Madrid, 1998), sostiene que el modelo burocrático ha sido una condición de desarrollo, porque en ningún país subdesarrollado se ha consolidado el modelo, evidenciando que en cambio los países desarrollados si lo han conseguido, por lo cual sostiene que toda la batería de conceptos e instrumentos que propugnan por una nueva gestión pública para América Latina no se podrá adelantar sin un cuerpo de funcionarios profesionalizados, por lo cual propone la creación de unos cuerpos funcionariales de estirpe burocrática, a manera de *policy makers*, que le den consistencia y continuidad a las políticas públicas, como único rasgo de tipo weberiano digno de rescatar, pues con las demás características se estaría incurriendo en un anacronismo. **Dicho de otra manera: la profesionalización es condición necesaria para la modernización de la gestión pública, aunque no es suficiente por sí misma para tal cometido.**

Por el contrario, en la OCDE, se han demolido los servicios civiles en busca de la flexibilidad negada por el dominio de las estructuras burocráticas, a las cuales se atribuyó la causa madre de todos los males del Estado en la crisis de los 60's y 70's. Por ello, se puede hablar de modelos post-burocráticos en esos contextos, mientras que en los nuestros hablamos de configuraciones neo-burocráticas en los modelos de gestión pública. *Acerca de este atributo central de la profesionalización de la función pública para hacer verdadera gerencia pública, es preciso recalcar que ella se reclama en dos dimensiones:*

- a. La objetiva: referida a las credenciales y procedimientos mediante los cuales se acreditan las calidades en términos de formación, experiencia y competencias laborales requeridos por los perfiles de los cargos, lo que además supone un proceso permanente de planeación de los recursos humanos, tanto en su cantidad como en su calidad para adecuarlos a los requerimientos de las distintas dependencias, con base en las necesidades cambiantes del servicio. Sin embargo, esta característica no alude a que todos los miembros de la organización tengan título profesional –como en algunos escenarios se ha querido entender–, sino que simplemente se trata de que cada uno según su oficio demuestre tener las competencias y las credenciales requeridas.
- b. La subjetiva: orientada a garantizar el uso de criterios técnicos y objetivos de actuación y decisión por parte de los responsables, para encarar con neutralidad afectiva las situaciones relacionadas con la prestación del servicio público; es decir, independientemente de la condición partidista, de género, raza, estrato socio-económico, religión, oficio o cualquiera otra condición que se imponga al solicitante, más allá de la del ciudadano con derechos, para atender o resolver asuntos de su competencia. Esta dimensión también se orienta a que, no sólo los servidores públicos sino también la propia organización, adquieran una serie de atributos y valores tales como la transparencia, honestidad, responsabilidad, adhesión a valores democráticos y defensa de una ética de lo público.

A pesar de los esfuerzos modernizadores en este campo⁴⁷, con Chile, Brasil, México y Colombia como los de mayor avance en el continente, aún no se logra superar la influencia clientelística en los cuerpos funcionariales existentes, la movilidad de los mismos, ni la

⁴⁷ En 2003 el CLAD promulgó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, con la firma de los ministros y jefes del ramo de toda la región, de carácter no vinculante, pero brindando una sistematización conceptual, normativa e instrumental para que cada país la adoptase según sus instituciones, sus capacidades y su experiencia. Colombia en 2004 promulgó la Ley 909 “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, con una enorme influencia de la carta del CLAD, reconocida oficialmente por el entonces Director del Departamento Administrativo de la Función Pública en un foro iberoamericano realizado en México en 2005 (al respecto, véase GRILLO, Fernando, “Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en la Ley 909 de 2004. Foro Iberoamericano Revitalización de la Administración Pública, México, 5 y 6 de mayo de 2005. En: <http://www.clad.org.ve>).

presencia de prácticas y culturas pre-burocráticas y patrimonialistas, capturadas por esquemas políticos caudillistas. **Las administraciones territoriales del Valle del Cauca no están exentas de la presencia de estos fenómenos y por lo tanto los modelos de gestión pública existentes responden a una hibridación de sectores modernizados con otros que no responden a estas nuevas tendencias.**

La identificación de problemáticas de esta naturaleza están evidenciadas en los distintos intentos de planificación y reforma administrativa durante los últimos 20 años y, en especial, desde el diagnóstico levantado con ocasión de la realización del Plan Maestro para el Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo del Valle del Cauca al 2015 realizado en 2003, como se expresa en el problema “Crisis de gobernabilidad y desestabilización institucional de los entes territoriales del Valle del Cauca” (Gobernación del Valle del Cauca, 2003, p. 70), que se expresa de la siguiente manera en uno de sus párrafos que citamos textualmente:

(...) La gobernabilidad del Departamento y el funcionamiento de sus instituciones públicas se han venido degradando durante los últimos años. Prueba de ello son no solamente la extensión y profundización de distintos tipos de violencia sobre el territorio departamental y la creciente apatía y aún el rechazo de los ciudadanos frente a las iniciativas gubernamentales tendientes a dar solución a los crecientes problemas que afectan distintos sectores de la sociedad, la economía y la política, sino la generalización de las dificultades financieras y administrativas en entidades departamentales y municipales que hacia finales de los años 80 eran paradigmas nacionales de calidad y eficiencia (...). (Ibíd., p. 71).

Posteriormente, el tema en términos similares es retomado por la ordenanza “Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 el Valle Vale”, el cual en el capítulo V “Por un Gobierno con Calidad, con el ciudadano como actor principal, el Valle Vale” (Asamblea del Valle del Cauca, 2012, p. 103), se expresa el problema en los siguientes términos:

(...) El Departamento del Valle del Cauca fue durante varias décadas considerado como un modelo de organización y funcionamiento administrativo en el contexto colombiano. Sin embargo, el desmejoramiento de las condiciones económicas y sociales se extendió al ámbito de la gestión institucional hasta el punto de que municipios como Cali se vieron obligados a acudir al apoyo del Gobierno Nacional mediante mecanismos de emergencia (...) (Ibíd., p.104).

La misma problemática es recogida en el Plan de Desarrollo vigente para el período 2012-2015 “Vallecaucanos Hagámoslo Bien”, Ordenanza 359 de noviembre de 2012, que en su Título II, Capítulo I, Eje Institucional. Fortalecimiento Institucional con un gobierno

participativo y responsable, establece como problema principal del eje: “Débil liderazgo y desarticulación institucional en los entes territoriales del Valle del Cauca que afectan la gobernabilidad” (Gobernación del Valle del Cauca, 2012, p. 2) y a renglón seguido determina que:

Artículo 5. Lineamientos de Política. Durante este periodo de gobierno toda acción gubernamental e institucional estará regida por los siguientes principios:

- Gobierno honesto, transparente y eficaz para la correcta aplicación de los recursos públicos.
- Comunicación y coordinación social de manera permanente para todas las acciones de la administración en los diferentes campos.
- Propender por la eficiencia en la administración de las rentas y recursos del presupuesto departamental.
- Gestión financiera eficaz, el control a la evasión, la lucha contra el contrabando y la adulteración de licores.
- Contratación administrativa con transparencia y abierta a la comunidad.
- Modelo gerencial articulado con los municipios.
- Desarrollo del Talento Humano.
- Gestión con Calidad, a través de la implementación de modelos de buenas prácticas de gestión en lo público y el fortalecimiento de la oficina de quejas y reclamos del Departamento.
- Innovación tecnológica: modernización tecnológica para optimizar el funcionamiento y el desempeño institucional.
- Democratización de la Administración Pública.
- Realizar gestiones de concertación con el gobierno nacional y las alcaldías para que la política de seguridad nacional se cumpla en las calles y áreas rurales de los municipios del Valle del Cauca.
- Saneamiento de las finanzas y disminución del déficit fiscal.
- Defensa y vocación por lo público. Todas las acciones del gobierno siempre tendrán como meta la defensa de lo público bajo los principios de la eficacia y la eficiencia, especialmente en las áreas de Educación, Salud y Desarrollo Institucional, así como la implementación de mecanismos internos que eviten la mora en el pago de sentencias condenatorias y de conciliaciones extrajudiciales.
- Respetar todos los derechos de los trabajadores de la administración departamental.
- Para la planeación del Departamento, en el mediano y largo plazo, se deben tener en cuenta: el Plan Maestro del Valle al 2015 y sus desarrollos

posteriores; El Cali que queremos; el Plan de Ciencia y Tecnología y el Plan Regional de Competitividad (Ibíd., p. 3).

2.2.4.6 NPM, crisis fiscales y desmantelamiento de las burocracias públicas, tercerización de funciones y subcontratación laboral

La actual estructura orgánica en la administración departamental *es la establecida por el Decreto 1650 del 25 de octubre de 2012, “por medio del cual se ajusta la estructura orgánica de la administración central del Departamento del Valle del Cauca y se asignan funciones a sus dependencias”, en uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 351 del 23 de marzo del mismo año y que modificaron la estructura que se mantuvo a nivel central desde 2001, pero que conserva su estructura en el nivel descentralizado, también adoptada en ese mismo año.*

Para asumir las competencias que establece nuestra Carta Constitucional en sus artículos 298, 356, 357 y 367, se encuentra organizado en el sector central en 14 Secretarías (General; Gobierno; Participación y Desarrollo Social; Educación; Salud; Gestión Humana y Desarrollo Organizacional; Infraestructura y del Transporte; Hacienda y Finanzas Públicas; Medio Ambiente, Agricultura, Seguridad Alimentaria y Pesca; Vivienda y Hábitat; Cultura; Turismo y Comercio; Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual; Asuntos Étnicos), 3 Departamentos Administrativos (Planeación; Jurídico; De las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones) y 2 Jefes de Oficina (Control Interno; Control Disciplinario Interno). A nivel del Despacho del Gobernador se adscriben: 2 Gerencias (Casa del Valle en Bogotá; Valle sin Hambre), 2 Altas Consejerías (Para la Paz y los Derechos Humanos; Para la Moralidad Pública, la Transparencia y Lucha contra la Corrupción) y un Equipo Asesor. En su nivel descentralizado cuenta con 10 entidades adscritas (Biblioteca Departamental, Corpocuenca, Hospital Universitario, Inciva, Infi valle, Instituto de Bellas Artes, Incolballet, Recreavalle, Indervalle y Universidad del Valle) y 6 empresas industriales y comerciales (Industria de Licores, Imprenta Departamental, Beneficencia del Valle, Acuavalle, Empresa Regional de Telecomunicaciones y Telepácifico).

El reciente ajuste de la administración central departamental se adopta a partir de un estudio técnico que recomendó los cambios a partir de “(...) la revisión de los procesos misionales y de apoyo frente a los niveles de gestión y unidades administrativas requeridas para la ejecución de las mismas y comprende la estructura interna con sus respectivos niveles de gestión, los comportamientos administrativos y las líneas de autoridad, responsabilidad y coordinación (...) [que] busca garantizar la armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las áreas o dependencias (...) que les permitan su ejercicio sin duplicidades funcionales (...) con el fin de garantizar

eficiencia y eficacia (...) atendiendo los lineamientos de la Gestión Pública Moderna (...)” (Considerandos del Decreto 1650 de 2012). Dado que la reforma es muy “joven”, todavía es prematuro evaluar su impacto y el cumplimiento de las expectativas y criterios de rediseño que la justificaron.

Sin embargo, es preciso resaltar que durante la década de los noventa del siglo pasado se emprendieron tres sucesivas reformas administrativas (1991-92, 1995-96 y 1999-2001), las cuales se realizaron **en su momento** para adecuar la estructura del Departamento a las nuevas responsabilidades derivadas de la Constitución de 1991, que requerían modernizar la estructura de acuerdo con los dictados de la nueva gestión pública e imperativos fiscales, ante todo los acaecidos con la crisis económica de finales de los años 90, pasando en conjunto de una planta de personal de 6.148 funcionarios en 1991 a 1.123 en el año 2001.

Dichas reformas cambiaron radicalmente la estructura, el perfil y las capacidades de la administración departamental, cuyos efectos fundamentales todavía repercuten en su desempeño y eficiencia organizacional. Esta tendencia a reducir la dotación de personal en la planta de cargos se mantuvo a lo largo de los siguientes 11 años (2002 – 2012) –aunque con leves variaciones–, y solo en el año 2013 se experimentó un aumento del número de funcionarios comparativamente superior a los presentados en algunos bienios anteriores, sin que pueda afirmarse aún que ello signifique una reversión de la tendencia. En cuanto al aspecto salarial, en las cifras presentadas en la siguiente tabla, se evidencian mayores destinaciones de recursos mensuales y anuales –por ejemplo, entre el 2003 y el 2007– aunque la reducción del número de funcionarios continuaba efectuándose, lo cual pudo haberse dado por una parte por el efecto del aumento del IPC, y, probablemente, por otra, por ajustes salariales derivados de la mayor cualificación de los funcionarios (obtención de títulos académicos⁴⁸, entre otros).

⁴⁸ Según información suministrada por funcionarios de la Subdirección de Desarrollo Regional de la Gobernación del Valle del Cauca (Oficio 131 M1-P1-193003 del 26 de marzo de 2014), al revisar el Plan Institucional de Formación y Capacitación dirigido a los servidores públicos de la Administración Central Departamental vigencia 2012 – 2015, se encuentra que un poco más de la mitad (570) del total de funcionarios al año 2012, contaba con niveles de formación profesional (349 funcionarios), especialización (184 funcionarios) y maestría (37 funcionarios). En tal sentido, se señala que pese a estos avances, la inversión en programas de formación con calidad, que conduzcan al mejoramiento de las competencias de los funcionarios, en términos de su cualificación profesional, continúa siendo muy limitada, puntual y discontinua. Tal como se ha venido mostrando, la formación profesionalizante de los funcionarios no garantiza por sí misma una prestación eficiente y responsable de los servicios frente al ciudadano. De ahí que, hasta el momento, no se identifique en los planes de formación y capacitación la necesidad de que los funcionarios se formen en *ethos* burocrático, relacionado con la ética de lo público y el interés público.

Tabla 39. Número de empleados de planta de la Gobernación del Valle del Cauca y valor de la nómina mensual y anual, 2000 – 2013

Año	Número de funcionarios	Valor mensual (asignación básica mensual)	Valor anual (asignación básica + primas)
2000	1094	\$ 1.249.805.000	\$ 18.122.172.500
2001	1123	\$ 1.287.033.201	\$ 18.661.981.410
2002	1105	\$ 1.482.496.067	\$ 21.496.192.972
2003	1068	\$ 1.524.388.820	\$ 22.102.912.893
2004	1027	\$ 1.571.434.759	\$ 22.785.804.006
2005	978	\$ 1.619.785.952	\$ 23.486.896.298
2006	947	\$ 1.659.759.414	\$ 24.066.511.503
2007	916	\$ 1.711.070.243	\$ 24.810.518.524
2008	928	\$ 1.943.934.884	\$ 28.187.055.818
2009	944	\$ 2.156.874.121	\$ 31.274.674.758
2010	944	\$ 2.222.108.322	\$ 32.220.570.670
2011	949	\$ 2.424.840.118	\$ 35.160.181.711
2012	927	\$ 2.478.231.104	\$ 35.934.351.008
2013	1005	\$ 2.951.965.357	\$ 42.803.497.677

Fuente: Subsecretaría de Recursos Humanos, Gobernación del Valle del Cauca, abril de 2014.

Dado que para éste análisis se considera fundamental el conocimiento de lo acaecido durante el período de los noventas, a continuación se realiza un recuento medianamente detallado de las tres reformas administrativas antes referidas. Para ello, la principal fuente de información son las disposiciones legales correspondientes a cada una de las reformas y el libro de Carlos Wladimir Gómez Cárdenas “Reformas administrativas y burocracias públicas en el Valle del Cauca”, publicado en octubre de 2011 por el Programa Editorial de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, en el cual se da cuenta de todo el proceso.

Siguiendo a Gómez (2011, pp. 51 – 52), la **primera reforma administrativa de la década de los 90:**

(...) respondió a los nuevos preceptos constitucionales enmarcados en la entonces, nueva carta política de los colombianos. La administración departamental adquirió por medio de la Constitución Política Nacional de 1991 nuevas competencias administrativas que le implicaban realizar transformaciones en las diferentes dependencias de la entidad territorial (...) Esta reforma administrativa inició su proceso mediante la ordenanza departamental No. 083 de Diciembre 30 de 1991 (...) *Por la cual se otorgaban facultades al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca para efectuar una reforma administrativa en el ámbito departamental.* A través de tres

debates al interior de la Asamblea Departamental (...) se le otorgaron facultades al entonces Gobernador Luis Fernando Cruz Gómez. Sin embargo, quien ejecutaría dichas facultades sería el Gobernador entrante Carlos Holguín Sardi en el año 1992. En términos generales, la primera reforma administrativa de los años 1991-1992 mantuvo la estructura administrativa de la entidad territorial heredada del estatuto básico de la organización administrativa departamental (Decreto 1600 de 1977), el estatuto básico de la regionalización y descentralización administrativa (Decreto 1602 de 1977) y el estatuto básico para la desconcentración (Decreto 1603 de 1977) sancionados por el entonces Gobernador Carlos Holguín Sardi, bajo la autorización de la Asamblea Departamental por medio de la ordenanza No. 14 de 1976.

A pesar del cambio en las funciones y competencias dadas por un nuevo ordenamiento constitucional, la estructura orgánica del Departamento para el año 1992, después de adelantada la primera reforma administrativa de los años 90 sería similar a la del año 77, con diferencia en un elemento central: la creación de las gerencias regionales y estratégicas antes mencionadas (Ibíd., p. 55) haciendo referencia a la Gerencia del Litoral Pacífico, la Gerencia de Megaproyectos Estratégicos de Infraestructura y la Gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura, creadas mediante el Decreto 080 de enero de 1992.

El segundo proceso de reforma se inicia en 1996 y tardaría unos dos años en concretarse. Al respecto Gómez (Ibíd., pp. 57), señala que:

(...) El objetivo manifiesto de esta segunda reforma, tal y como lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ordenanza 060 de 1996, respondió a *“la importancia de modernizar la administración departamental y la organización de su estructura con el nuevo concepto constitucional y papel asignado a estos entes territoriales, tratando de lograr mayor eficiencia y éxito en la gestión. [Y] el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas competencias y responsabilidades”*(...) De igual forma, tanto en la ponencia al proyecto de ordenanza 060 de 1996 (...) como en el Informe de las Comisiones del Plan de Desarrollo Social y Asuntos Económicos y Fiscales de la Honorable Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se argumentó dicha necesidad de modernización y la necesidad de *“asumir un nuevo estilo de gestión moderno y competitivo, con capacidad de convocatoria y compromiso real que dé respuesta inmediata a las demandas de las comunidades y los municipios, que permita la racionalización de los recursos, que permita la simplificación de los procedimientos para la toma de decisiones, con ejecución rápida y oportuna de las decisiones, pues es necesario que el Departamento sea más competitivo en*

todos los niveles de la vida política, económica y social”(...) “el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas responsabilidades y competencias, pues es necesario que sea más competitivo en todos los niveles de la vida Política, Económica y Social”(…).

Para tales efectos, la Asamblea Departamental concedió mediante la Ordenanza 043 de mayo de 1996, facultades pro t  pore por un año al gobernador para reestructurar la administración central y descentralizada, las cuales fueron prorrogadas hasta el 30 de marzo de 1998, por medio de la Ordenanza 013 de junio de 1997. Durante este período, los cambios más significativos en términos organizacionales se pueden resumir en tres, los cuales son resumidos por Gómez (Ibíd., p. 61 – 62):

(...) En primer lugar, la reestructuración de las gerencias regionales y estratégicas, principalmente la gerencia de Megaproyectos que se fusionó con la gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura; creándose una nueva gerencia de Desarrollo Económico y Proyectos Especiales que asumiría las funciones de las dos fusionadas. En segundo lugar la creación de cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber: la oficina de Convivencia Ciudadana, transformada y conocida antes como Oficina de Paz, la cual estaba adscrita a la Secretaria de Gobierno; la oficina de enlace con la Comunidad; la oficina de Asuntos para Cali; y la oficina de Enlace con los Municipios. A pesar de la creación de estas cuatro nuevas oficinas el despacho del gobernador no aumentaría el volumen de funcionarios durante los años en cuestión. Para el año 98, año en el que se sanciona el decreto que pone en firme esta segunda reforma administrativa, y el año 2000, año en el cual se pueden ver sus resultados, el número de funcionario del despacho del gobernador se redujo en un notable 50%, al pasar de 88 funcionarios en el año 98 a 44 funcionarios en el año 2000. En tercer lugar, aparece la transformación del otrora Departamento Administrativo de Servicio a la Comunidad en la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Esta transformación anticiparía el camino de los otros tres Departamentos Administrativos (Jurídico-Planeación-Informática), los cuales se convertirían en Secretarías tras la puesta en marcha de la tercera reforma administrativa que iniciaría el propio año 99 con el mencionado estudio técnico del PNUD.

La tercera reforma administrativa de la década involucra un proceso que abarca los años 1999, 2000 y 2001. Según Gómez (Ibíd.), las transformaciones en términos de estructura, funcionamiento y resultados que produjo esta reforma, tienen aún alcances “*manageriales y políticos en relación al manejo de los asuntos públicos del Valle del Cauca*”.

El proceso inicia en medio de un diagnóstico fiscal, financiero y administrativo que pone en evidencia la criticidad del problema:

(...) El panorama fiscal y económico del año 99 no podía ser peor para el Departamento del Valle del Cauca. Así lo demostraba el diagnóstico presentado por el “Plan de Reforma Económica Territorial” -PRET- formulado por el PNUD bajo el concurso del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la propia administración departamental del momento. El PRET sirvió como base técnica o soporte técnico para adelantar la última reforma administrativa. *“La situación del periodo muestra que el problema de las finanzas departamentales es estructural, los ingresos no son suficientes para la estructura de gastos actual en la gobernación. Desde el año 95 se presenta un déficit corriente, que se viene ocultando mediante recursos de crédito. El período se caracteriza por una inapropiada política de endeudamiento. ¶ Los ingresos corrientes crecen 1.99 veces, mientras que los gastos de funcionamiento crecen 2,69 veces y los gastos de personal 6,99 veces”* (...).

No obstante, esta situación no se dio de manera aislada, sino que se correspondió con la crisis que golpeaba al país hacia finales de la década de 1990. Lo anterior se evidencia en el análisis del entorno externo contenido en la exposición de motivos para solicitar facultades pro-témpore al gobernador para resolver la crisis (Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 022 de 1999, citado por Gómez, Ibíd., p. 72):

(...) el Valle no podría ser ajeno a la crisis que golpeaba al país. Una demanda postrada por la inseguridad, las altas tasas de interés, que han desestimulado la inversión, el déficit fiscal nacional, departamental y municipal, que imposibilitan la expansión del gasto público; el freno en el consumo de los hogares, como consecuencia de la congelación de los salarios reales; el desempleo y la tributación dirigida a tapar huecos fiscales: nóminas y deuda; las exigencias de la apertura económica; la falta de confianza en las instituciones; agravada por un deterioro de la institucionalidad misma, y finalmente las dificultades económicas de países vecinos como Venezuela y Ecuador que en 1998 constituyen el 45% del mercado externo vallecaucano, son algunos de los factores que explican la actual recesión por la cual atraviesa el Departamento.

La situación fiscal del Departamento se tornó problemática en relación a la deuda pública, la cual aumentó considerablemente debido a una cuestión particular de capitalización de intereses frente a los bancos acreedores (Argote, 2006). Esto obligó a la administración de

ese momento a renegociar la deuda de la entidad territorial bajo serias exigencias, tales como la reducción drástica de la nómina del Departamento que para entonces ascendía al orden de los 4.000 funcionarios. En palabras de Argote (Ibíd.):

(...) Para renegociar la deuda del departamento al actual gobernador, Gustavo Álvarez Gardeazábal, los bancos le exigieron un plan de desempeño que demandaba la salida del 50 por ciento de los trabajadores (...) La administración cuenta con 1.700 trabajadores oficiales y se proyecta la eliminación de 400 cargos de personal que se acogerán un plan de retiro voluntario. Igual cifra se calcula en el caso de los empleados públicos (...).

Como se observa, el contexto de la tercera reforma administrativa mostraba no sólo problemas de orden fiscal, sino también en la estructura organizacional de la entidad territorial. El PRET afirmaba que los principales problemas observados a nivel estructural, funcional y de resultados correspondía a:

(...) una estructura llena de niveles jerárquicos que no refleja la nueva realidad del papel de los Departamentos planteada en la Constitución y las leyes (...) el Departamento sigue asumiendo competencias que son del orden municipal (...) Dispersión de funciones que vuelven lento el proceso de toma de decisiones (...) No existe un trabajo coordinado entre el Departamento Administrativo de Planeación y las Secretarías sectoriales ejecutoras del Plan de Desarrollo. [/] El Departamento Administrativo de Planeación no se ha modernizado para cumplir a cabalidad con su papel de impulsor del desarrollo regional y de enlace con los municipios. [/] La Secretaría de Hacienda posee una estructura inapropiada para cumplir con su función de recaudar los ingresos [/] La Secretaría de Servicios Administrativos cuenta con una estructura inadecuada para el cumplimiento de sus competencias y con procesos segmentados para la administración de los recursos humanos y físicos (...) Ausencia de un sistema de información moderno e integral [/] En la estructura actual de la Gobernación del Valle, no se han definido claramente los productos y servicios, lo que dificulta establecer mecanismos de autoevaluación para llevar a cabo las labores de Control Interno en la forma que establece la normatividad vigente (PNUD, 1999: 9, citado por Gómez, Ob. Cit.).

En relación a la gestión del recurso humano las más importantes limitaciones que diagnosticaba el Plan eran:

(...) Falta de recursos tecnológicos. No se han identificado claramente los procesos. No existen procesos automatizados. No existe un buen programa de

estímulos e incentivos. El pago atrasado de prestaciones sociales (anticipo de cesantías, cesantías definitivas, etc.). Pago inoportuno de los aportes a la Seguridad Social. Condiciones locativas inadecuadas. Riesgos ocupacionales altos de tipo mecánico, físico, ergonómico, etc. Ausencia de programas de mantenimiento. Carencia de materiales y suministros para el desempeño del trabajo. No existe un sistema de información confiable. Dificultad en la movilidad del personal por tener una planta rígida e inflexible (PNUD, 12-13, 1999, citado por Gómez, pp. 64 y 66).

La planta de personal de acuerdo al anterior rediseño organizacional propuesto por el PRET debería ser de 843 funcionarios sin considerar el personal auxiliar. El personal debía estar distribuido de la siguiente manera: Despacho del Gobernador (18 Funcionarios); Secretaría de Asistencia Jurídica (48); Secretaría de Planeación (66); Secretaría de Gestión Institucional (148); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (138); Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana (57); Secretaría de Educación y Cultura (229); Secretaría de Infraestructura (76); Secretaría de Salud (número no estipulado); Secretaría de Agricultura (número no estipulado); Oficina de Control de la Gestión (Control Interno) (36); Oficina de Control Disciplinario (número no estipulado); Oficina de Telemática (14) (Ibíd.).

Comparando con la estructura vigente para el año 99, el PRET sugería la abolición de las gerencias regionales y estratégicas, las oficinas adscritas al despacho del gobernador, los departamentos administrativos, los distritos operativos y todos los cargos de trabajador oficial. En términos prácticos, pasar de una planta de más de 4.000 funcionarios a 843 funcionarios. Una reducción cercana al 80% del total de funcionarios de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

Según aparece en el citado Plan, la reducción era de 1.230 cargos de empleados públicos y 1.573 cargos de trabajadores oficiales (76.9% de los cargos existentes de la época) (Ibíd., pp. 68 – 69).

Todo lo anterior, redundó en **dificultades para la planeación y el direccionamiento estratégico del Departamento**, en la medida en que a lo largo de las tres reformas antes reseñadas se había llegado a tener serios problemas de coordinación, dada la reducción de las plantas de cargos de empleados públicos y oficiales, sin tener en cuenta criterios técnicos para su implementación. Lo anterior, se puso en evidencia en el análisis del entorno interno de la citada exposición de motivos (Gómez, Ibíd., p. 72) que se presentó ante la Asamblea Departamental para solicitar las facultades pro-témpore para el Gobernador:

(...) la Administración Departamental se enfrentaba a una situación sin salida; es decir, *“un sector público que no hace direccionamiento estratégico para contribuir al desarrollo del Departamento (...) una estructura de ingresos que no permite soportar la estructura de gastos (...) Un sobreendeudamiento que no permite autonomía en el manejo de la deuda pública y restringe la capacidad de realizar inversión productiva (...) Una disminución en sus ingresos, agravada por la corrupción, la impunidad y la carencia de procesos modernos en la administración tributaria [7]. Unas estructuras organizacionales con duplicidad de áreas y funciones (...).*

De acuerdo con Gómez (Ibíd., p. 73), las facultades otorgadas al Gobernador en esta ocasión fueron más allá de los alcances de una reforma administrativa, pues además de reestructurar la administración, como se había buscado en las dos ocasiones anteriores, también se le autorizó abiertamente para que llevara a cabo procesos de privatización de bienes públicos con fines claramente fiscales, además de adicionar recursos al presupuesto general del departamento con el propósito de pagar las indemnizaciones de los funcionarios que había sido despedidos sin justa causa. En tal sentido, organizacionalmente hablando, la tercera reforma administrativa del ente administrativo departamental, trajo consigo seis transformaciones fundamentales:

(...) En primer lugar la supresión de las cuatro gerencias regionales y estratégicas: la Gerencia del Litoral Pacífico; la Gerencia para el Desarrollo Social; la Gerencia Cultural, Científica y Tecnológica; y la Gerencia de Desarrollo Económico y Proyectos Especiales. En segundo lugar, la supresión de las cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber: la Oficina de Convivencia Ciudadana; la Oficina de Enlace con la Comunidad; la Oficina de Asuntos para Cali; y la Oficina de Enlace con los Municipios. En tercer lugar, la supresión de los nueve distritos operativos. Esta particular situación rompería definitivamente con el principio constitucional de la desconcentración dentro del Departamento y con el criterio de reasignación de competencias entre la Nación, el Departamento y los Municipios, adelantado igualmente por la Constitución Política Nacional de 1991. En cuarto lugar, la supresión-transformación de los Departamentos Administrativos, dos de los cuales (Planeación y Jurídico) pasarían a ser nuevas Secretarías de despacho dentro de la estructura orgánica del Departamento. En quinto lugar, la fusión – transformación de las Secretarías de Despacho tales como la Secretaría de Políticas Públicas; la Secretaría de Infraestructura; y la Secretaría de Desarrollo Social (...) En sexto y último lugar, dentro de los cambios sustanciales de la tercera reforma administrativa aparece la eliminación de los trabajadores oficiales y de dicha forma de vinculación o contratación con la

Administración Pública a futuro. Este es uno de los elementos centrales de esta reforma ya que traería consecuencias transversales en toda la organización departamental tales como la subcontratación de personal en diferentes áreas de apoyo (...) (Gómez, pp. 73 – 75).

Lo anterior por tanto implicó llevar a cabo una variedad de ajustes o adecuaciones a la estructura administrativa del ente departamental que incluyó además la creación de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo. Con ello, la escala de remuneración también sufrió modificaciones con el propósito de hacerla corresponder con aquéllas realizadas a la estructura organizativa anteriormente señaladas y a los nuevos requerimientos del programa de gobierno entrante que abogaba por tener una *“gerencia pública moderna, descentralizar, desconcentrar y lograr el equilibrio territorial, para el ejercicio de las funciones de gobierno departamental”*. En tal sentido, la estructura organizacional del Departamento se mantuvo en esencia similar a la diseñada en el año 1999, siendo ésta con la que actualmente funciona la entidad territorial, cuya planta de cargos una vez más se vio ligeramente modificada en la medida en que se pasó de un total de 1.098 funcionarios en el año 2001 a 1.068 funcionarios en el año 2003 (Gómez, Ibíd., pp. 76 – 78).

La actual estructura de la administración central departamental ajustada mediante el Decreto 1650 de 2012 –que mantiene sustancialmente la adoptada en la reforma 1999-2001–, además de lo señalado anteriormente y en aras a resaltar la impronta gestonaria que pretende institucionalizar, establece que “(...) una vez ajustada la estructura (...) deben ejecutarse todas las actividades tendientes a obtener de las autoridades y agencias competentes la Certificación en la Norma de Calidad de la Gestión Pública, que permitirá (...) desarrollar el mejoramiento continuo, ejecutar de manera eficiente el ciclo de la planeación, el hacer, la verificación y el actuar, siempre en función de los requerimientos de las instituciones, las comunidades, las personas y en general de todos los asociados que demanden del Estado servicios óptimos, oportunos y eficientes (...)” (Considerandos del Decreto 1650 de 2012).

Respecto de la dotación de personal, la principal consecuencia de carácter cuantitativo del actual proceso de ajuste es un leve aumento desde 927 funcionarios en el año 2012, a 1005 en el 2013, según datos suministrados por la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Gobernación del Valle del Cauca, lo cual mantiene la planta oficial de cargos en el promedio de los mil servidores que se ha consolidado durante los últimos 15 años.

Tal como se pudo apreciar en lo mencionado anteriormente, la disminución del número de funcionarios durante el período 1993 – 2013, muestra un fuerte proceso de desmantelamiento de la burocracia pública en la administración central departamental, lo cual incidió notoriamente en la pérdida de capacidad institucional y de gestión expresada en la débil respuesta a las demandas ciudadanas y corporativas en el Departamento, la

formulación y ejecución de proyectos estratégicos para la región, así como en la pérdida de legitimidad y la disminución de la presencia institucional de la Gobernación en las subregiones del Departamento, entre otras. No obstante, el breve incremento en la planta de personal experimentado en el último año, a pesar de los problemas fiscales en los que se encuentra el Departamento, constituye una medida que demuestra voluntad política para fortalecer y mejorar la gestión y la prestación de los servicios de la administración departamental. En este sentido, un síntoma de este proceso viene dándose con el fortalecimiento y modernización del Departamento Administrativo de Planeación Departamental que en la última administración ha venido recuperando el liderazgo institucional que lo caracterizaba una década atrás, a través de la formulación conjunta con la academia y otros actores de proyectos estratégicos de impacto subregional y regional, tales como este proyecto de Visión Valle del Cauca 2032, el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD) y demás proyectos que se han venido gestando para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiación.

2.2.4.7 Deterioro de la capacidad y eficiencia institucional para responder a demandas ciudadanas y corporativas de bienes y servicios públicos

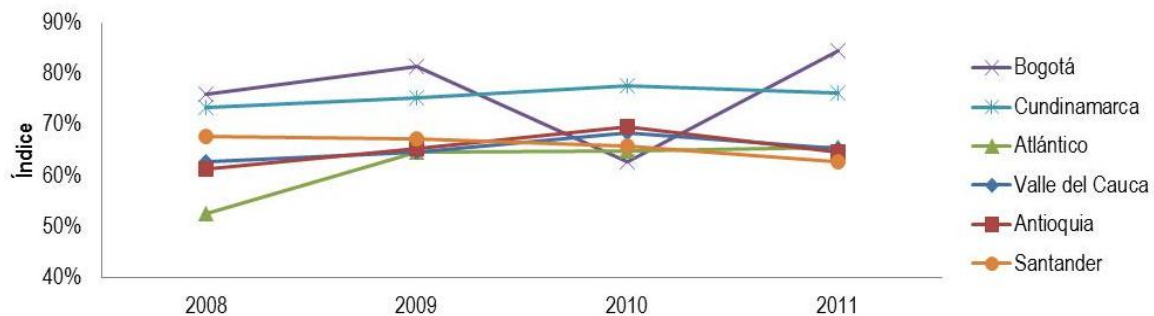
2.2.4.7.1 Índice Integral de Desempeño

Con base en los últimos datos reportados por el Departamento Administrativo de Planeación del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca, 2006 – 2011) y otros consultados en la página del DNP (2011) sobre evaluación del desempeño integral de los municipios del departamento; y teniendo en cuenta los indicadores de Eficacia, Eficiencia, Requisitos legales, Capacidad administrativa, Desempeño fiscal y Gestión que se toman en cuenta para la elaboración del Índice Integral de Desempeño Municipal, podemos asumir las siguientes conclusiones generales:

El promedio general del **Índice Integral de Desempeño** de los 42 municipios vallecaucanos es INSATISFACTORIO para el año 2012, pues marca un promedio de 66.3/100, siendo que en la tabla clasificatoria el nivel “sobresaliente” corresponde a puntajes superiores a 80, y el “satisfactorio” se encuentran entre 70 y 80 puntos. Además, para el período 2004-2011, se mantuvo por debajo de los 70 puntos, fluctuando entre un 61.8 en el 2004 y 66.8 en el 2005, que son respectivamente las cifras más baja y la más alta durante el período. Esto por tanto ha venido mostrando un comportamiento casi inercial del desempeño departamental, en comparación con el de la capital del país y los principales departamentos a nivel nacional (Gráfico 48), debido a su vez a que varias de las principales ciudades en el Valle del Cauca han venido presentando descensos significativos

en su posición a nivel nacional, según el ranking de desempeño municipal emitido por el DNP durante el período 2005 – 2012 (Gráfico 49).

Gráfico 48. Comparativo Índice de Desempeño Integral 2008 - 2011, Bogotá D.C. y principales departamentos



Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2013, con base en datos del DNP-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Mientras que para el 2011, un total de 19 municipios en el Departamento habían superado el umbral de puntajes insatisfactorios (niveles medio y bajo); para el 2012, solo 14 municipios lograron obtener puntajes superiores a 70 puntos, tal como se listan a continuación. Municipios como Andalucía, Argelia, Buga, Dagua, Jamundí, La Victoria, Obando, Riofrío, Roldanillo y Versalles, regresaron a niveles de desempeño medio y bajo por resultados poco satisfactorios en varios de los indicadores analizados.

SOBRESALIENTE (entre 80 y 100 puntos):

- Subregión Sur: Palmira (84.8) y Cali (81.1).
- Subregión Norte: Ninguno.
- Subregión Centro: Tuluá (83.1).
- Subregión Pacífico: Buenaventura (80.0).

SATISFACTORIO (entre 70 y 79.9 puntos):

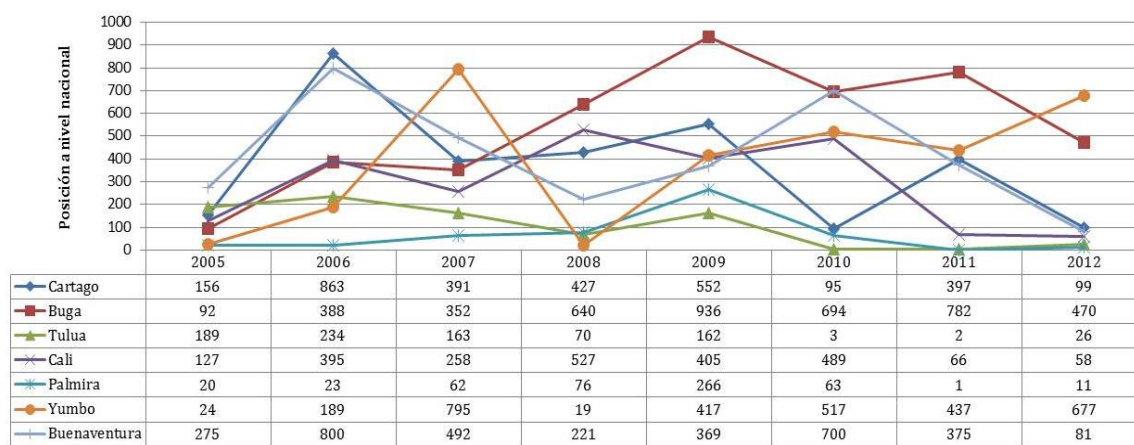
- Subregión Sur: Candelaria (74.1).
- Subregión Norte: Cartago (79.1), El Águila (75.1), Sevilla (73.2), Zarzal (72.2), Ansermanuevo (71.9), El Dovio (70.4) y Ulloa (70.0).
- Subregión Centro: Restrepo (76.4) y Ginebra (73.9).
- Subregión Pacífico: Ninguno.

Valga señalar que Palmira, Tuluá y Cali, a pesar de que se mantuvieron en un nivel sobresaliente de desempeño en 2012, disminuyeron sus indicadores de desempeño integral en relación al resultado obtenido en 2011, ubicados en 92.3, 90.2 y 81.7,

respectivamente. Los otros 28 municipios se ubicaron en los niveles “medio”: ocho del norte (Argelia, Caicedonia, El Cairo, La Victoria, Obando, Roldanillo, Toro y Versalles), cinco del sur (El Cerrito, Florida, Pradera, Vijes y Yumbo) y cinco del centro (Buga, Andalucía, Bugalagrande, Guacarí, Riofrío); y en nivel “bajo”: tres del norte (La Unión, Bolívar y Alcalá), cuatro del centro (Yotoco, Trujillo, San Pedro, Calima) y tres del sur (La Cumbre, Jamundí, Dagua).

En el gráfico siguiente, se observa el descenso o ascenso que tuvieron a nivel nacional las principales ciudades del Departamento durante el período 2005 – 2012. Cuanto más se acercan a 1 mejor es su posición. En tal sentido, ciudades como Buga y Yumbo han venido desmejorando de manera notoria su desempeño en los indicadores analizados, por lo cual han descendido en el ranking a nivel nacional; mientras que otras ciudades como Cartago, Cali y Buenaventura han venido ganando posiciones relativas, pero siguen presentando desempeños insatisfactorios, principalmente en los indicadores de eficiencia, eficacia y gestión. Lo anterior confirmaría la hipótesis que la ubicación subregional no parece tener incidencia determinante en el resultado de desempeño de los municipios.

Gráfico 49. Posición a nivel nacional 2005 - 2012, Índice Integral de Desempeño, Valle del Cauca, principales ciudades por subregión



Fuente: Elaboración propia con base en anexos estadísticos del escalafón de desempeño integral generados por el DNP, vigencias 2005 a 2012.

2.2.4.7.2 Componentes del Índice Integral de Desempeño

a. Eficacia

El primer indicador desagregado del conjunto objeto de la evaluación es el de EFICACIA, que en la gestión local ha sido asociado al cumplimiento de las metas y, en consecuencia, de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo.

(...) En otras palabras, el primer parámetro para definir una buena gestión de la administración municipal lo constituye la consecución de las metas plasmadas en el Plan de Desarrollo, las cuales son objeto de rendición de cuentas por parte del gobierno y son exigibles por la ciudadanía, en virtud del mandato otorgado y del voto programático. De esta forma, el Plan de Desarrollo adquiere un papel protagónico dentro de la gestión territorial, ya que se convierte en el instrumento que guía la acción de los gobiernos locales, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes electos en su programa de gobierno, sino porque expresa los resultados de un proceso de planificación concertado entre los diversos sectores de la sociedad civil. Por lo tanto, la evaluación de eficacia se convierte en un componente esencial, donde se mide el grado de cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo del municipio. Entre mayor sea el nivel de cumplimiento en las metas trazadas, mayor es el nivel de eficacia obtenido y, en consecuencia, mayor será el grado de satisfacción de la ciudadanía frente a la gestión local (...). (Gobernación del Valle del Cauca, Informe de Evaluación de la Gestión Municipal, Vigencia 2011).

Según el mismo informe, la evaluación de EFICACIA en los municipios reviste importancia porque fortalece la planificación y la gestión financiera, optimiza la disponibilidad de información, facilita el control social, apoya la legitimidad del gobierno, mejora la coordinación interinstitucional, consolida la visión y la planificación de largo plazo y promueve el proceso de autoevaluación. El objetivo de la evaluación mediante el componente de EFICACIA, es conocer el estado de avance en la ejecución del plan de desarrollo de cada municipio, teniendo en cuenta el cumplimiento de las metas propuestas y programadas para cada vigencia en los sectores catalogados como básicos (Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico), y en los no básicos u otros sectores (Educación Física, Recreación y Deporte; Cultura; Servicios Públicos; Vivienda; Agropecuario; Transporte; Medio Ambiente; Centros de Reclusión; Prevención y Atención de Desastres; Promoción del Desarrollo; Atención a Grupos Vulnerables; Equipamiento Municipal; Desarrollo Comunitario; Fortalecimiento Institucional y Justicia) (Ibíd., pp. 94–95).

En otras palabras, el indicador de EFICACIA es el que da cuenta de la verdadera capacidad de un gobierno municipal y de su administración pública para transformar los objetivos políticos –los del programa de gobierno– en realizaciones concretas, verificables y medibles. Por ello, se puede considerar como uno de los indicadores más elocuentes de un gobierno municipal para hablar en términos de resultados.

(...) La evaluación del componente de eficacia está en un rango de 0 a 100 puntos. En general, los municipios que obtienen resultados en los niveles bajo y crítico son aquellos que no cumplieron las metas que se propusieron en la

vigencia y/o cuya ejecución presupuestal no responde a las prioridades definidas en el plan de desarrollo. Por su parte, los municipios con mejores resultados son los que cumplen en mayor proporción lo que programaron y cuya ejecución presupuestal es coherente con el ejercicio de planificación local (...) (Ibíd., p. 15).

Para el **caso del Valle del Cauca**, el comportamiento promedio de este indicador durante el período 2008-2011 es INSATISFACTORIO, manteniéndose en el subperíodo entre 2004-2010 en el rango MEDIO (fluctuando entre los 68.4 registrado en el 2005 y el 60.8 en el 2003). Lo más grave es que en el último año evaluado (2011), pasó a rango BAJO con un puntaje de 57.8.

Tomando el promedio 2008-2011 encontramos los siguientes registros clasificatorios por subregiones, de aquellos que superaron el umbral del promedio departamental en los dos primeros rangos:

SOBRESALIENTE:

- Subregión Centro: Tuluá (84.67).
- Otras Subregiones: ninguno.

SATISFACTORIO:

- Subregión Sur: Dagua (75.85) y Candelaria (72.70).
- Subregión Norte: El Águila (78.08).
- Otras subregiones: ninguno.

Es decir que este resultado es a todas luces NEGATIVO, toda vez que el promedio de los últimos 4 años publicados (2008-2011) demuestra que sólo cuatro municipios, aprobaron su desempeño en este indicador. Los restantes están en niveles INSATISFACTORIOS, registrando nivel medio 9 municipios, nivel BAJO otros 9 y nivel CRÍTICO los otros 20. Estos 38 municipios se clasifican a nivel subregional, así:

MEDIO:

- Subregión Norte: La Victoria y Ulloa.
- Subregión Centro: Sevilla, Andalucía, Restrepo, Bugalagrande y Riofrío.
- Subregión Sur: Palmira y Yumbo.
- Subregión Pacífico: ninguno.

BAJO:

- Subregión Norte: Obando, Ansermanuevo, Cartago y El Cairo.

- Subregión Centro: San Pedro y Roldanillo.
- Subregión Sur: El Cerrito y Jamundí.
- Subregión Pacífico: Buenaventura.

CRÍTICO:

- Subregión Norte. El Dovio, Versalles, Alcalá, La Unión, Argelia y Toro.
- Subregión Centro: Zarzal, Calima, Guacarí, Caicedonia, Trujillo, Buga, Bolívar y Yotoco.
- Subregión Sur: Cali, La Cumbre, Vijes, Florida, Ginebra y Pradera.
- Subregión Pacífico: ninguno.

En este indicador, que tiene un peso ponderado del 25% en el Índice General de Desempeño, no parece haber incidencia de la ubicación geográfica subregional, ni peso específico de la cercanía con Cali, pues él mismo está en zona crítica.

En cuanto a los demás componentes del Índice General de Desempeño, a continuación se presentan de manera cuasi-agregada, toda vez que dan cuenta de los medios y las maneras como se utilizaron los recursos diversos disponibles para conseguir los logros según el indicador de EFICACIA antes señalado. A nuestro juicio, se trata de un referente que posee un alto perfil cualitativo de la gestión gubernamental. Veamos algunos datos, en los cuales la subregionalización de los mismos no parece tener sentido importante para el presente informe.

b. Eficiencia

A través de este componente se busca medir la relación entre los insumos que utilizan los municipios y los productos que obtienen en la prestación de los servicios básicos de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. Según definición del DNP, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite identificar la capacidad de un municipio de lograr una relación óptima (eficiencia relativa), entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios. Así mismo, a través de la medición de la eficiencia se pueden conocer las unidades de producción más eficientes y las mejoras potenciales de las entidades identificadas como relativamente ineficientes y, a partir de los resultados obtenidos, se pueden tomar medidas con el fin de reasignar recursos para optimizar insumos y focalizar acciones institucionales hacia los municipios que presenten los niveles más bajos de eficiencia (Ibíd.).

Para la vigencia del 2011, los resultados en el Valle del Cauca en materia de EFICIENCIA fueron los siguientes:

- NIVEL SOBRESALIENTE: Cali (95.1), Palmira (91.4), Sevilla (86.4) y El Cerrito (80.2).

- NIVEL SATISFACTORIO: Zarzal, Guacarí, Bolívar, Dagua, Pradera, Tuluá, Jamundí, La Unión, Buenaventura, Calima, La cumbre, La Victoria, Caicedonia y Ansermanuevo.
- Los restantes 24 municipios están en niveles Insatisfactorios, así: MEDIO, 18 municipios y BAJO los otros 6.
- El promedio municipal para el departamento del Valle del Cauca es de 68.7, el cual es nivel insatisfactorio.

Si se realiza un rastreo municipio a municipio en el período 2004-2011, se pueden encontrar cambios en el indicador de un año a otro, así como pasar de un rango a otro, lo que podría explicarse en la mayoría de los casos por problemas coyunturales o por defectos de información o inconsistencia en las mismas.

Al revisar estos dos componentes del Índice Integral de Desempeño Departamental, es importante señalar que si bien a nivel de eficiencia el Valle del Cauca muestra un mejor desempeño, la eficacia evidencia que en general existen problemas derivados de la ejecución presupuestal que se relaciona con las debilidades institucionales y de gestión de algunos municipios para ejecutar los recursos disponibles y satisfacer las demandas corporativas y ciudadanas. Ello también deja entrever las distancias entre lo que se plantea en un programa de gobierno, las políticas que se plasman en el plan de desarrollo (una vez el gobernante elegido se encuentra en ejercicio del cargo), lo que finalmente entra a hacer parte de las prioridades en la agenda pública y lo que realmente puede implementarse en un período de gobierno. Este proceso –aunque no es lineal– permanentemente se ve afectado por los procesos de negociación que debe llevar a cabo el gobernante con los diferentes grupos de interés, las consabidas restricciones fiscales, la disponibilidad de personal para la ejecución de las políticas y –en algunos casos– la inestabilidad institucional relacionada con la entrada y salida de gobernantes en un mismo período de gobierno.

c. Requisitos legales

La evaluación del componente de Requisitos Legales busca focalizar el análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones legales, establecidas en el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, en la ley 1176 de 2007 y 1438 de 2011, y demás normas complementarias, con el propósito de verificar el estricto cumplimiento de las condiciones de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por parte de los municipios. De conformidad a la metodología de evaluación de desempeño municipal, el desarrollo del componente de requisitos legales tiene como objetivos específicos:

- Determinar la adecuada incorporación de los recursos del SGP al presupuesto municipal.
- Establecer la adecuada utilización de los recursos de acuerdo con el marco normativo vigente.
- Brindar información útil para que la sociedad civil ejerza el control social sobre los recursos transferidos por la nación; y determinar y analizar el alcance de las inversiones municipales realizadas en Educación, Salud, Agua Potable, Alimentación Escolar y Otros Sectores (Ibíd., p. 49)⁴⁹.

El ranking departamental en este ítem muestra que el municipio de Riofrío, de la Subregión Centro del Valle del Cauca tiene un cumplimiento PERFECTO en REQUISITOS LEGALES, toda vez que obtuvo un puntaje de 100/100 en los subcomponentes de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, propósito general y alimentación escolar, que son los establecidos para esta medición. Sin embargo, al observar que dicho municipio sólo obtuvo un nivel de EFICACIA de 43/100 (es decir, uno de los más bajos desempeños en el departamento), se puede afirmar que lo poco que hizo, lo realizó al pie de la letra de las normas que regulan dichas operaciones, lo cual es deseable, desde todo punto de vista de gestión pública, pero especialmente desde un modelo íntegramente burocrático de la mejor estirpe weberiana. En términos coloquiales, el lema sería algo como: “no somos los mejores... pero somos legales”.

Entre los 15 municipios en nivel SOBRESALIENTE y los 8 más que se encuentran en nivel SATISFACTORIO de desempeño en este indicador, se encontró que a medida que descenden en el escalafón, es mayor la brecha del cumplimiento legal, lo cual debe ser motivo de alta preocupación en un Estado de Derecho. Para el 2011, el municipio que presentó el indicador más bajo en este componente fue La Unión con un puntaje de 18.7/100 de cumplimiento.

d. Evaluación de gestión administrativa y fiscal

⁴⁹ En el fondo, la evaluación de este componente en el marco del Índice Integral de Desempeño en el departamento tiende a dar cuenta de la transparencia y los procedimientos administrativos articulados a prácticas de buen gobierno relacionadas con el cumplimiento del marco jurídico establecido para el manejo y asignación de los recursos públicos y la rendición de cuentas. Frente a este último concepto, como supuesto básico de la Nueva Gerencia Pública, cabe resaltar que se sustenta en la premisa de que los ciudadanos son sujetos técnica y política para ejercer la democracia y el control social efectivo por medio de la participación ciudadana; lo cual no es del todo cierto, dado que no todos los individuos poseen estas características, ni la información y el tiempo que ello requiere.

El **Índice de Gestión** es entendido como la capacidad administrativa, financiera y sectorial que tienen los municipios para cumplir el Plan de Desarrollo y sus funciones; de tal forma que sea posible dilucidar que los resultados obtenidos por las administraciones municipales durante la vigencia, salen del promedio del Índice de Capacidad Administrativa (ICA) y el Índice de Desempeño Fiscal. Para el primer caso, este lo calcula la Subsecretaría de Asistencia Municipal de Planeación Departamental y, para el segundo caso, se toma el indicador y el ranking calculado por el DNP para el año correspondiente.

Por tanto, el componente de Gestión Administrativa y Fiscal evalúa las variables internas y externas que influyen en la gestión municipal, incidiendo su desempeño en las administraciones municipales. Este indicador está directamente asociado a los resultados logrados por la administración, y va a depender del reporte que hagan los entes territoriales en los componentes de la capacidad administrativa y el desempeño fiscal (Ibíd., p. 120).

En primera instancia, el **ICA** se divide en cinco (5) sub-indicadores, a saber: Estabilidad del personal directivo; Profesionalización de la planta; Disponibilidad de computadores; Automatización de procesos; y avance en el Modelo Estándar Control Interno (Ibíd., p. 121). A continuación, se presentan los resultados obtenidos en el Departamento para cada uno de estos ítems.

- ***Estabilidad del personal directivo***

Este indicador es el resultado de confrontar el número de funcionarios de libre nombramiento y remoción, y elección en cargos directivos que permanecieron en su cargo durante la vigencia 2011, frente al número total de funcionarios en cargos directivos de libre nombramiento y remoción y elección de los 42 municipios que conforman el departamento del Valle del Cauca (Ibíd., p. 125).

Para el caso del Valle del Cauca, en este ítem, 35 municipios consiguieron calificaciones sobresalientes, de los cuales 29 fueron PERFECTOS, pues calificaron 100/100. Dos municipios (Yumbo⁵⁰ y Restrepo) registraron niveles CRÍTICOS y cuatro no reportaron información o presentaron inconsistencias.

⁵⁰ Este resultado deficiente del municipio en este sub-indicador se encuentra directamente relacionado con las sucesivos cambios de alcaldes durante el período (2008–2012), que se señala a continuación: Ferney Humberto Lozano Camelo (2008-2009) que fue destituido, Felipe Adolfo Restrepo (2009-2011) que fue sancionado pero posteriormente restituido en el cargo (2011), Enrique Aniro Parra Pérez (2011) que asumió el cargo bajo designación. Esta inestabilidad política afecta la estabilidad institucional del municipio ya que cada gobernante tiene la potestad de nombrar discrecionalmente su equipo de gobierno, sumado a los procesos de empalme entre una

- ***Profesionalización de la planta de personal***

La calificación de este sub-indicador se obtiene de confrontar el número de funcionarios que desempeñan cargos en los niveles directivo, asesor y profesional y tienen formación profesional, con el total de cargos de la planta de personal en los niveles directivo, asesor y profesional de los municipios en el año 2011 (Ibíd., p. 126).

En este sub-indicador, el Valle del Cauca obtuvo una calificación promedio de nivel Sobresaliente (28 municipios, de los cuales 17 son Perfectos, es decir con puntajes de 100/100). Se destacan por su pobre balance en este indicador los municipios de El Cairo con 29 puntos y Calima, La Unión y Pradera con cero puntos, probablemente por problemas de registro o inconsistencias, los cuales en conjunto conforman el grupo CRÍTICO en profesionalización de su planta de personal.

- ***Disponibilidad de computadores***

El resultado de este indicador se obtiene de confrontar la información del total de funcionarios de planta de la administración central en los niveles directivo, asesor, profesional y técnico que cuentan con equipo de cómputo para el ejercicio de sus funciones, con el total de funcionarios de planta de la administración central en los niveles especificados de cada uno de los municipios del departamento (Ibíd., p. 127).

El Departamento del Valle del Cauca en este sub-indicador del ICA, también obtuvo resultados de nivel SOBRESALIENTE para la vigencia 2011. Tal vez es el indicador con mejor calificación general (promedio departamental de 89.7 puntos), con un total de 33 municipios PERFECTOS (100/100) y sólo Jamundí en nivel CRÍTICO; más otros tres que no reportaron información (los mismos del ítem anterior).

- ***Automatización de Procesos***

Este sub-indicador mide el grado de uso de los instrumentos tecnológicos (software) en los computadores para el desarrollo de los procesos básicos administrativos más importantes que faciliten la toma de decisiones de las administraciones municipales. El Departamento del Valle del Cauca evalúa este ítem con catorce (14) procesos establecidos, los cuales son los más representativos en el desempeño institucional de las administraciones locales, a saber: Contratación; Nómina; Presupuesto; Banco de proyectos; Estratificación socioeconómica; Sisbén; Servicios (Acueducto); Nómina de docentes; Recaudo tributario; Tesorería; Contabilidad; Control interno; Pasivos pensionales; y Tabla de retención documental (Ibíd., p. 129).

administración y otra que generan traumatismos en la administración y discontinuidad en las políticas.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la vigencia 2011, el Valle del Cauca obtuvo resultados con calificación Sobresaliente en un total de 17 municipios (cuatro de ellos con calificación PERFECTA). En el nivel Medio se registraron 9 municipios; Florida y Roldanillo en el nivel Bajo; y Pradera, La Unión y Calima en el nivel Crítico.

- ***Modelo Estándar de Control Interno (MECI)***

Sobre el indicador del MECI, la implementación y el reporte de información lo suministra el Departamento Administrativo de la Función Pública con base en una encuesta, en la cual reportan la evaluación de la implementación del MECI. Su rango de interpretación tiene otros criterios y para el 2011 encontramos los siguientes:

Cumplimiento: entre 90 y 100.

Incumplimiento Medio: entre 60 y 89.

Incumplimiento Alto: entre 0 y 59.

Información no disponible: = 0.

De acuerdo con esta clasificación, en el Valle del Cauca, según la evaluación realizada para la vigencia 2011, 12 de los 42 municipios analizados (que representan el 28.6%), se ubicaron en el rango de Cumplimiento, con un municipio perfecto: El Águila. Otros 22 municipios, que representan el 52.4% de los pertenecientes al Departamento, fueron clasificados en el rango de Incumplimiento Medio, 5 municipios se ubicaron dentro del rango de Incumplimiento Alto y 3 municipios no contaban con información disponible: El Cerrito, San Pedro y Argelia. El resultado general a nivel departamental muestra que 25 municipios lograron índices superiores al promedio para el Valle del Cauca calculado en 71.7, lo cual indica que en los ocho años que lleva el proceso de implementación del MECI en la Gobernación y sus alcaldías locales, aún no logra consolidarse un modelo de gestión con criterios unificados para el control (estratégico, técnico/procedimental, autoevaluación, etc.) que mejore el desempeño institucional y conlleve a la satisfacción de las demandas ciudadanas y corporativas.

En una segunda instancia, el **desempeño fiscal** puede medirse a través de seis indicadores financieros que dan cuenta de la capacidad de las administraciones municipales para sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación (conforme con los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000); la importancia de las rentas tributarias en los ingresos totales; la dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal; el nivel de solvencia frente al endeudamiento; la magnitud de la inversión en el gasto total y la capacidad de ahorro corriente como

proporción del ingreso corriente (Ibíd., p. 124). Dado que estos indicadores han sido abordados en acápite anteriores, no se volverán a presentar aquí.

Sin embargo, sin necesidad de entrar a pormenorizar nuevamente los indicadores, nos parece pertinente señalar que es observable en los resultados que el desempeño fiscal en la Gobernación y la mayor parte de sus municipios, no ha sido el más deseable, pues –salvo Yumbo (83.3 puntos) y Tuluá (81.0 puntos) que se clasificaron en un nivel sobresaliente de desempeño fiscal, y otros 13 municipios que lograron obtener la calificación de Satisfactorio– los restantes 27 municipios obtuvieron calificaciones de nivel medio y bajo, lo cual debe ser objeto de preocupación para las autoridades locales y departamentales.

Esta situación, ha conllevado a que a nivel nacional se vayan perdiendo posiciones en el ranking de desempeño fiscal. Por ejemplo, Yumbo fue el municipio que ocupó el primer puesto en relación a este indicador en el Valle del Cauca durante los años 2008 a 2011. Esto le representó ser quinto a nivel nacional en 2008 y séptimo en el 2009; pero para las vigencias siguientes (2010 y 2011) fue perdiendo posiciones a nivel nacional –aun cuando conservaba su liderazgo en el nivel departamental– llegando a ubicarse en los puestos 27 y 23 respectivamente. Candelaria que con un tercer puesto departamental en 2008 clasificó en el puesto 91 en el ranking nacional, en el 2011 con un cuarto puesto departamental, pasó a ocupar el lugar 116 en el escalafón nacional. Igualmente en el caso de Zarzal, que ocupó el noveno puesto en el departamento en el 2010 y 2011, pasó de clasificar en el lugar 125 en el escalafón nacional, al 184 durante la última vigencia.

De tal suerte que, al promediar los resultados obtenidos en el ICA y el Índice de Desempeño Fiscal antes presentados, se obtiene que el **Índice de Gestión** en el Departamento se encuentra en un nivel SATISFACTORIO, en tanto que 12 municipios obtuvieron una evaluación sobresaliente para la vigencia 2011 (6 en el Centro, cuatro en el Sur, uno en el Norte y otro en el Pacífico), y otros 20 obtuvieron un nivel SATISFACTORIO de desempeño en la gestión (7 en el Centro, 6 en el Sur y 7 en el Norte). Los restantes 10 municipios están en la zona de clasificación INSATISFACTORIA: dos con calificación de CRÍTICA (Toro y La Unión), y los demás con calificaciones MEDIA y BAJA.

2.2.4.7.3 Consideraciones sobre los indicadores de capacidad y eficiencia institucional en el Departamento

Estos ejercicios son importantes porque a nivel de cada indicador, cada municipio y sus autoridades –lo mismo que los organismos de control político, fiscal, disciplinario, etc.–, así como la sociedad civil, tendrán diferentes rangos de comparación para sacar sus propias conclusiones, identificar causas, problemas y oportunidades, para formular programas remediales y de mejoramiento en aquellos indicadores que así lo ameriten o (en los casos de buenos desempeños) fijarse retos para alcanzar más altos niveles o al menos

mantenerse en los niveles de desempeño alcanzados. Igualmente, son un buen camino para el aprendizaje organizacional y de gestión, el mejoramiento continuo y la búsqueda de la excelencia.

Sin ninguna pretensión de haber sido exhaustivos en el presente análisis, los datos observados y las interpretaciones que los analistas del DNP y el DAPV han realizado, teniendo como referente principal los sendos informes de evaluación del desempeño integral municipal, siguen quedándose cortas en algunos cruces de información que tienen la potencialidad de revelar situaciones que superan la explicación convencional de tipo vertical, por indicadores tipo y la creación de los escalafones que siempre serán útiles.

Lo anterior, porque nos resulta preocupante que los resultados de la evaluación de los ítems de “Capacidad Administrativa”, que es un compuesto de: a) estabilidad del personal directivo, b) profesionalización del personal de los niveles altos de la administración, c) disponibilidad de computadores, d) automatización de procesos, e) aplicación del MECI, f) desempeño fiscal y g) gestión, han venido siendo muy positivos. Por ejemplo, en 2011, de 42 municipios, 27 califican en sobresaliente y 9 cumplen en satisfactorio, lo que quiere decir que, por defecto, sólo 6 municipios tienen desempeños en niveles insatisfactorios. Sin embargo, cuando se califica la Eficacia, hemos resaltado un nivel general departamental muy negativo, ya que sólo 4 municipios superan la barrera del nivel satisfactorio, en el período 2008-2011, lo cual además plantea que no se trata de una cuestión coyuntural o de un problema puntual de reporte de información, sino que se está volviendo una situación endémica y crónica en el Departamento.

En apariencia, parecemos estar muy preparados, con muy buena calidad de medios para aplicarlos a la gestión del gobierno departamental y los gobiernos municipales, pero los resultados siguen siendo pobres en materia de ejecución del programa de gobierno-plan de desarrollo; por lo cual inicialmente se plantean dos inquietudes sobre las que habrá que generar las discusiones pertinentes para encontrar alternativas de solución:

¿En qué estamos utilizando toda la capacidad instalada, toda esa “perfección” de medios y capacidades instaladas de gestión que arrojan los indicadores anteriores, si la eficacia –que es la medición política por excelencia del cumplimiento del programa de gobierno y su consecuente plan de desarrollo– está demostrando que hacemos poco más de la mitad, según estas mediciones? Y, por otra parte, ¿qué tan confiable es la información que se utiliza para construir los datos agregados y hacer las correlaciones pertinentes que permitan hacer interpretaciones más acertadas acerca de la realidad que estamos viviendo en el Departamento?

2.2.5 Tendencia Pesada # 5: Deficiencias en la planificación del territorio urbano y rural, y deterioro de la gobernabilidad de la administración pública departamental y municipales sobre el hábitat, el territorio y el ambiente

	Deterioro de la competitividad del Departamento, limitaciones para el acceso a oportunidades y deterioro en la formación de capacidades que afectan la calidad de vida de los ciudadanos		Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales
Efectos indirectos	Deterioro de la gobernabilidad sobre el hábitat, el territorio y el ambiente		
	Aumento de las probabilidades de ocurrencia de desastres por amenazas naturales y afectación de la salud pública		
	Aumento de presión humana sobre el territorio y deterioro del patrimonio ambiental	Surgimiento y/o proliferación de actividades económicas legales e ilegales	
	Aumento de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y persistencia de condiciones de riesgo y vulnerabilidad	Débil capacidad institucional para controlar adecuadamente el uso del suelo y de los recursos naturales	
Efectos directos	Baja capacidad institucional para realizar una planificación sustentable del territorio, a pesar de mayor regulación y mecanismos de planificación (ej. POT, PONCH, etc.).		
	La capacidad de adaptación e innovación institucional del Departamento del Valle del Cauca no responde a los retos de desarrollo humano - regional y afecta la gobernabilidad		
Problema central	Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo de departamentos en el Valle del Cauca que se instaura desde la Constitución Política de 1991		
Tendencias emergentes	Deterioro institucional de los actores públicos regionales (CVC y autoridades ambientales municipales), frente al fortalecimiento de los privados que intervienen en la planificación y usos del territorio		
	Flexibilización de las políticas públicas de hábitat y ambiente, y profundización de las deficiencias en planificación del territorio		
Factor de ruptura	Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que contribuyó al diseño e implementación de nuevas reglas institucionales a partir de 1991: competencia y complementariedad entre el sector público, privado y solidario para la provisión de bienes y servicios públicos		
Tendencias Pesadas	Deficiente planificación del territorio urbano y rural que afecta la gobernabilidad		
	Conflicto armado y narcotráfico: Cooptación del Estado y continuidad de las prácticas de corrupción político-administrativas		

2.2.5.1 Cooptación del Estado, deterioro institucional y flexibilización de las políticas públicas de hábitat y ambiente

2.2.5.1.1 Captura política y empresarial que incidió en la planificación del territorio

En Colombia siempre han existido deficiencias en la planificación del territorio por parte de las autoridades gubernamentales, la cual se evidencia en el crecimiento desordenado y poco planificado en las grandes urbes. No obstante, estos fenómenos se relacionan con las diásporas migratorias provenientes de las zonas rurales hacia las urbanas como consecuencia del conflicto armado y la violencia política que se documentó en la Tendencia

Pesada # 1, así como por la disponibilidad de recursos hídricos (principalmente) que ha potencializado el asentamiento de actividades económicas agroindustriales e industriales que igualmente han atraído población. Tales fueron los casos de municipios como Cali, Yumbo, Palmira, Buenaventura, entre otros⁵¹.

En este contexto, la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), mediante el Decreto 3110 de 1954⁵², significó un hito fundamental para la promoción del desarrollo integral de la región del valle del Alto Cauca mediante un mejor y más intenso aprovechamiento de sus recursos, así como para el desarrollo del sector de la industria azucarera⁵³. Dicha función de promoción del desarrollo de la región incluía parte de la planificación del territorio, dada la capacidad técnica y la naturaleza despolitizada con la que fue creada esta entidad. Sin embargo, no se puede desconocer que su creación respondió a la injerencia política que el conglomerado industrial azucarero que se había iniciado desde 1901, ejercía sobre las autoridades no sólo departamentales, sino del nivel nacional⁵⁴.

⁵¹ Para el caso del municipio de Santiago de Cali, véase al respecto el libro de Diagnóstico Estratégico – Visión Cali 2036 (2009), en particular los documentos de Varela, Tabarquino y otros (pp. 67 – 114), Martínez (pp. 269 – 292) y Botero (pp. 293 – 308). Para el caso del municipio de Yumbo, véase el Capítulo 2 del Informe Final del Proyecto “Desarrollo industrial y potencial de transformación productiva en Yumbo” (Varela, Velasco y Delgado, 2010). Para los casos de Palmira y Buenaventura pueden consultarse las Agendas de Competitividad para Palmira (2011) y Buenaventura (2012), elaboradas por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle.

⁵² La CVC fue creada como una entidad con autonomía administrativa y recursos propios, con los siguientes lineamientos: 1. Abarcar toda el área del Valle del Cauca, por lo cual no se podía circunscribir al área política de un departamento. 2. Personería jurídica y cierta libertad administrativa. 3. Desvinculación de todo aspecto político gubernamental. 4. Creación de una organización técnica cuyo equipo humano trabajara dentro de la misma zona. Esta entidad se convirtió en un modelo administrativo para otras instituciones descentralizadas que se crearían en la época como por ejemplo las Empresas públicas de Medellín.

⁵³ Hasta esa época el valle se caracterizaba por periódicas inundaciones causadas por desbordamientos del río Cauca que limitaban el desarrollo agrícola de la región, así como por la escasez de agua en épocas de intenso verano, la ausencia de infraestructura y energía y el limitado conocimiento de la agricultura, fueron otros aspectos que se consideraron como importantes obstáculos al desarrollo potencial de la región (Velásquez y Jiménez, 2004, pp. 8 – 9, citados por Mosquera, 2010).

⁵⁴ En 1901 el ingenio Manuelita inauguró su planta para la producción de azúcar centrifugada, dando con ello inicio al proceso de industrialización del sector azucarero en Colombia. Bajo el modelo de desarrollo endógeno y la política de sustitución de importaciones, implementados como respuesta a la crisis económica mundial de 1929, durante las décadas de 1930 a 1950 se creó un importante conglomerado industrial azucarero (Ingenios Bengala en Puerto Tejada; Mayagüez en Candelaria; Balsilla, María Luisa y La Industria en Florida; Pichichí en Guacarí; Oriente y El Papayal en Palmira; San Carlos en Tuluá; Central Castilla en Pradera; y El Porvenir en Miranda-Cauca) que contribuyó al fortalecimiento del sector en el Valle del Cauca para satisfacer la creciente demanda interna a nivel nacional (Mosquera, Ob. Cit.).

El poder político de este sector en el Departamento progresivamente se ha acrecentado durante las últimas cinco décadas, como producto de acontecimientos como la Revolución Cubana de 1959 (que llevó a Estados Unidos a redistribuir la cuota azucarera a favor de Colombia), la fundación de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) y un importante proceso de crecimiento y modernización del sector, entre 1960 y 1970, que incluyó el manejo de información científica y tecnológica a través de Cenicaña. A comienzos de la década de 1980 se presentó una grave crisis que implicó la terminación del convenio internacional del azúcar provocando una baja de los precios internacionales, a lo que se sumaron las medidas proteccionistas asumidas por Estados Unidos y la entonces Comunidad Económica Europea (CCE) (Baeza y Cuellar, 1999, p. 38, citado por Mosquera, 2010). Esta crisis condujo a que el gremio azucarero diversificara o ampliara su portafolio de productos hasta convertirse hoy en día en una de las principales industrias del país, con más de 100 empresas relacionadas, consolidando un gran conglomerado (clúster) en la región, que produce y vende en la actualidad una gran variedad de productos y servicios, al estar compuesto por cerca de 1200 proveedores de caña de azúcar, 13 ingenios, más de 40 empresas procesadoras de alimentos, bebidas y licores; dos co-generadoras de energía eléctrica; un procesador de papel, tres industrias sucroquímicas, más de 50 grandes proveedores especializados y 100 empresas asociativas de trabajo, que los ha convertido en la columna vertebral del desarrollo económico y social del departamento del Valle del Cauca (Pérez y Álvarez, 2009, citado por Mosquera, *Ibíd.*).

En los últimos años, el poder económico y político del sector le ha permitido mejorar su posición estratégica en la economía del país a partir de la producción de alcohol carburante. Tal como lo señalan Pérez y Álvarez (2009, p. 9):

La agroindustria de la caña de azúcar ha recibido inmensos estímulos del gobierno nacional para la producción del agrocombustible⁵⁵, asegurando el mercado interno con base en subsidios y exención de impuestos. El millón 50 mil litros que producen diariamente, encuentra una demanda fija, puesto que en el país existe la obligatoriedad de la mezcla de gasolina con etanol en un 10%. De acuerdo a esa política en los años venideros ese porcentaje seguirá subiendo gradualmente.

⁵⁵ Marco normativo que da garantía a los inversionistas: Ley 693 de 2001 estimula el uso y la producción de alcohol carburante, a partir de 2005 en ciudades como Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá la gasolina se mezclará con un 10% de alcohol carburante; Ley 788 de 2002 introdujo las exenciones del IVA, impuesto Global y sobretasa al componente alcohol de los combustibles oxigenados; Resolución 180687 de 2003 en donde se reglamenta la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla de los alcoholes carburantes y su uso en los combustibles nacionales e importados; Decreto 383 de 2007, reglamenta el establecimiento de zonas francas especiales para proyectos de alto impacto económico y social, CONPES 3510 de 2008 en donde se definen las políticas y estímulos para el sector, Decreto 2328 de 2008 del MADR, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el manejo de biocombustibles (Álvarez, 2008, citado por Pérez y Álvarez, 2009).

Como se observa, estos procesos de captura del gobierno departamental y nacional, por parte de sectores económicos legales han incidido en la planificación del territorio, el mal uso del suelo y otros recursos por el monocultivo de la caña de azúcar y sus impactos ambientales, impidiendo que se desarrollen actividades económicas diferentes en estos terrenos. Para todos estos propósitos, la CVC cumplió su misión, siendo funcional a los intereses de dicho sector económico.

2.2.5.1.2 La Constitución Política de 1991 y profundización de las deficiencias en la planificación del territorio

La Constitución Política de 1991 significó para Colombia la reducción de la participación del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos, permitiendo la ampliación de los ámbitos de concurrencia de actores públicos, privados y del sector solidario bajo los principios de competencia, complementariedad y subsidiariedad. Este cambio institucional se expresó en la expedición de una serie de políticas públicas sectoriales que entrañan la implementación del principio de subsidio a la demanda, como eje de la financiación, sustituyendo con ello, el subsidio a la oferta característico del modelo de Estado garantista de bienes y servicios que predominó en Colombia durante las décadas de 1940 y 1980. Bajo esta lógica se desdibuja la noción del acceso a los bienes públicos como ciudadano – entendido como poseedor de derechos y deberes– y se sustituye por un proceso de mercantilización en el que el ciudadano es tratado como cliente.

Otro rasgo característico de dicho cambio institucional fue la profundización del proceso de descentralización político-administrativa en Colombia, la cual le asigna un rol importante a los municipios en la cofinanciación, implementación y reconfiguración de las políticas públicas a través de los Planes de Desarrollo Municipales, y en la planificación del territorio a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH), entre otros. [A pesar de la existencia de estos instrumentos de planificación y regulación del ordenamiento territorial y el uso del suelo, no siempre la institucionalidad pública los aplica, dadas sus limitaciones en la capacidad fiscal y administrativa antes documentadas. Aunque en el departamento y en algunos municipios se ha avanzado en procesos de planificación de largo plazo \(ej. Plan Maestro, Cali 500 años Visión 2036, etc.\), éstos se han visto obstaculizados por la debilidad institucional, las restricciones fiscales, y porque los gobernantes de turno toman la decisión de no articular sus planes de desarrollo a estas líneas estratégicas si no les genera dividendos políticos en el corto plazo.](#)

Este diseño institucional ha evidenciado problemas relacionados con la coordinación de actores públicos, privados y públicos no estatales para la implementación de las políticas; debilidad en los sistemas de evaluación y seguimiento de los desempeños de los operadores de las políticas desde los gobiernos locales; dificultades para la implantación

del modelo de nueva gerencia pública; rezagos en la planificación territorial y la capacidad institucional para responder eficientemente a la tendencia de metropolización de los territorios; débiles mecanismos para ejercer el control social y la participación ciudadana en pro del mejoramiento de legitimidad ciudadana y gobernanza local; lo que en últimas ha afectado la articulación regional e internacional y el mejoramiento de la competitividad de las ciudades y el país.

A estos problemas institucionales, se suman otros dos antecedentes: por una parte, la captura y clientelización política del gobierno departamental y de algunos locales/municipales (Cali, Buenaventura, Yumbo, Cartago, etc.), así como de instituciones descentralizadas que intervienen en la planificación del territorio, tales como EMCALI, CVC, ACUAVALLE, etc., por parte de actores legales e ilegales; y, por otra parte, la crisis fiscal del Departamento, de algunos municipios y sus entidades descentralizadas, el agotamiento del modelo de departamentos que institucionalizó la Constitución y la baja capacidad de adaptación para la implementación del modelo de nueva gerencia pública. Estos antecedentes han conllevado al deterioro institucional de dichos actores públicos regionales que han visto limitada su capacidad para regular y ejercer soberanía sobre el territorio, lo cual ha sido aprovechado tanto por los actores privados legales que han fortalecido su capacidad para intervenir en la planificación y usos del territorio, no solamente como implementadores de política sino en la definición de lineamientos de política; como también por los actores ilegales que han logrado emprender y/o proliferar actividades económicas ilícitas.

Un claro ejemplo de la captura institucional por parte de actores económicos, se presenta en la política de vivienda, donde las relaciones entre las firmas constructoras y los curadores urbanos (que son particulares que desempeñan la función administrativa de otorgar las licencias de urbanismo y construcción en los municipios del país), tienen un carácter asimétrico y mercantil, dado que los ingresos de estos últimos dependen del volumen y la naturaleza de las licencias otorgadas. Esta situación se deriva de las fallas en el diseño institucional derivadas de la Ley 388 de 1997, el decreto 1052 de 1998 y las posteriores modificaciones que se le hicieron mediante los decretos 89 de 2001, 1347 de 2001, 47 de 2002 y la Ley 810 de 2003 que nuevamente regula el tema de las curadurías. Lo anterior, en la medida en que le otorga al curador funciones ambivalentes, dada su doble función de prestador de un servicio público cuya remuneración está sujeta al vínculo que lo une con sus constructores que son sus clientes y la naturaleza pública de la función que desempeña, sujeta al interés general (Herrera, 2004, p. 137). Bajo estas condiciones, la figura de los curadores urbanos probablemente está sujeta a realizar prácticas de corrupción, y han coadyuvado a la proliferación de proyectos de vivienda para población de diferentes estratos socioeconómicos en zonas de alto riesgo a amenazas naturales asociadas a los sismos y las inundaciones.

Adicionalmente, la privatización y mercantilización de la política pública de vivienda en Colombia ha generado la **proliferación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo (Tabla 40)**. Por una parte, algunos proyectos de renovación en el perímetro urbano han provocado incrementos significativos en el precio del uso del suelo, haciendo que el acceso a este bien básico sea un privilegio de los estratos socioeconómicos más altos. Por otra parte, ante el déficit de vivienda, el gobierno nacional y algunos de los gobiernos municipales, han promovido construir proyectos de vivienda en zonas no aptas para la urbanización. Tales son los casos de la Ciudadela Desepaz, que desde 1998 pasó a ser la Comuna 21 del municipio de Santiago de Cali⁵⁶, y el proyecto de vivienda Ciudad del Campo en el corregimiento de Candelaria recientemente construido en el área inundable del río Cauca. Así mismo, los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, ubicados especialmente en las zonas de ladera, han sido consecuencia del conflicto armado que genera desplazamiento forzado, sumado al déficit de vivienda y a las condiciones de pobreza que obstaculizan que las personas más marginadas de la sociedad no puedan acceder ni siquiera a la vivienda de interés social⁵⁷.

Tabla 40. Número de habitantes y viviendas en alto riesgo (o en riesgo no mitigable), por municipios en el Valle del Cauca 2012

MUNICIPIO	Número de habitantes	Número de viviendas
Alcalá	225	53
Andalucía	0	0
Ansermanuevo	550	110
Argelia	0	0
Bolívar	0	39
Buenaventura	46.525	9.305
Buga	126	34
Bugalagrande	1.350	271
Caicedonia	1.505	326
Cali	31.955	7.390
Calima (Darien)	0	131
Candelaria	1.102	108
Cartago	20.690	4.076
Dagua	0	37
El Aguila	1.105	277

⁵⁶Véase en detalle Delgado y Jiménez, 2013.

⁵⁷Para el caso de Cali, según datos del Fondo Especial de Vivienda de la Secretaría de Vivienda del municipio, al año 2010, existían 78 asentamientos humanos de desarrollo incompleto, los cuales concentraban aproximadamente 14.010 viviendas, distribuidas territorialmente en las comunas 1 (8 asentamientos), 2 (3 asentamientos), 4 (2), 6 (2), 7(1), 13 (12), 14 (1), 15 (6), 16 (1), 18 (9), 20 (11), 21 (4 asentamientos) y en la zona rural se habían identificado otros 18 sectores humanos de invasión (Zambrano, 2010).

MUNICIPIO	Número de habitantes	Número de viviendas
El Cairo	96	40
El Cerrito	0	105
El Dovio	0	0
Florida	1.947	301
Ginebra	285	76
Guacari	695	186
Jamundí	10.299	2.546
La Cumbre	186	45
La Unión	1.355	306
La Victoria	0	0
Obando	0	17
Palmira	2.215	434
Pradera	3.670	734
Restrepo	0	0
Riofrío	324	86
Roldanillo	489	158
San Pedro	0	0
Sevilla	3.275	582
Toro	0	18
Trujillo	0	0
Tulúa	354	92
Ulloa	73	15
Versalles	705	141
Vijes	320	25
Yotoco	2.701	0
Yumbo	1.740	1.039
Zarzal	760	184
TOTAL	136.622	29.287

Fuente: CVC Síntesis Ambiental –Valle del Cauca Plan De Acción 2012.

En estos procesos existe igualmente una corresponsabilidad de las corporaciones regionales ambientales que son instituciones cuyos ámbitos de jurisdicción las habilita para intervenir, en coordinación con las autoridades ambientales municipales, en la planificación del territorio y en la prevención del riesgo. Sin embargo, las corporaciones regionales y, específicamente, la CVC en las últimas dos décadas ha venido siendo objeto de captura política, lo que ha incidido negativamente en dos aspectos fundamentales: por una parte, se ha generado la desinstitucionalización de la entidad, lo que ha permitido la clientelización política; y por otra, como resultado de dicha clientelización, se ha dado la

disminución de su capacidad técnica; siendo por ello, contradictoria con los objetivos misionales que llevaron a su creación⁵⁸.

En síntesis, el crecimiento desordenado y no planificado de las ciudades en el Departamento del Valle del Cauca, junto a la creciente migración que se ha ubicado en las zonas de ladera y en las orillas de los ríos, han generado una enorme presión y deterioro de la base ecosistémica y de los cerros tutelares. Esta situación afecta la gran riqueza de biodiversidad de los municipios, impacta las fuentes hídricas que abastecen las ciudades e incrementa los riesgos de inundaciones y deslizamientos.

2.2.6 Consideraciones finales de la segunda parte

La crisis institucional y de gobernabilidad, de la que durante los últimos tres años se ha venido recuperando paulatinamente el Valle del Cauca, nos remite a tener en cuenta que obedece a problemas de carácter estructural que se relacionan con las cinco tendencias pesadas expuestas anteriormente. Por una parte, **resulta imperativo llegar a una solución política del conflicto armado en Colombia** que requiere de un marco institucional (con políticas públicas integrales y agentes operadores articulados y coordinados) que genere las condiciones reales para que el período del post-conflicto signifique la reincorporación exitosa a la vida civil de los actores armados ilegales y la profundización de la democracia orientada a garantizar la participación en política de estos actores, así como el diseño e implementación de políticas públicas tendientes a la mejora de la equidad social y el desarrollo sustentable de los territorios. Llevar a cabo este proceso implica retos institucionales en términos fiscales, políticos y de reconocimiento de estos actores reincorporados por parte de la sociedad civil. En ese escenario, los territorios serían de los más beneficiados, dado que el conflicto armado se desarrolla en ellos y son las entidades territoriales y sus poblaciones las que asumen los impactos negativos de este fenómeno y sus actividades conexas. Aunque las actuales negociaciones de paz que se adelantan en La Habana con las FARC EP mejoraría la gobernabilidad territorial, es

⁵⁸ La pérdida de capacidad técnica e institucional de las corporaciones autónomas regionales se evidencia en los impactos de las últimas olas invernales en Colombia que llevaron a grandes pérdidas económicas y humanas en las diferentes regiones del país. Para el caso del Valle del Cauca, cabe recordar en el año 2010 la inundación de la Zona Franca del Pacífico en Palmira, la zona industrial de Yumbo, las áreas de cultivo de caña en Florida, Pradera, Palmira, entre otras, lo que evidencia que la CVC no ha tenido la capacidad para implementar una política de prevención que incorpore el cambio climático como una variable determinante del desarrollo urbano y el crecimiento económico de la región. Para solucionar esta problemática, la administración de Juan Manuel Santos intentó, en una salida política equivocada, acabar con las corporaciones regionales en el país y fusionar algunas de ellas para que funcionaran de manera autónoma de los Departamentos. La respuesta de las dirigencias políticas regionales a nivel nacional fue la resistencia.

importante reconocer que ello no significaría el final del conflicto armado, ya que existen otros actores ilegales generadores de violencia, con los cuales en algún momento el Estado y la sociedad tendrán que tomar la decisión de negociar políticamente, o en su defecto continuar con la confrontación militar hasta lograr una minimización de sus capacidades militares y logísticas.

Por otra parte, la lucha frontal contra la corrupción y el clientelismo –que no es un problema exclusivo del Valle del Cauca– debe ser una decisión política estatal que cuente con la cooperación efectiva de la sociedad civil y sus diferentes grupos de interés para ejercer mayor control político sobre la asignación de recursos públicos y demás procesos administrativos. Este propósito además demanda una revisión a fondo del diseño institucional y operativo del sistema de administración de justicia y de los organismos de control del Estado (Contralorías y Ministerio Público), de manera que se garantice un control más efectivo que cumpla con los principios de neutralidad, eficiencia, transparencia y ética de lo público. Este proceso demanda la construcción de nuevos códigos éticos y morales que penalicen jurídica, social y electoralmente las lógicas del enriquecimiento ilícito y demás prácticas que instrumentalicen las entidades y bienes públicos en favor de intereses particulares.

Otro aspecto a resaltar que si bien su solución no es exclusiva de la gobernabilidad del Departamento, afecta su desempeño institucional y su capacidad de respuesta, es el agotamiento del modelo institucional de departamentos que se diseñó en la Constitución Política de 1991. Si este diseño institucional se mantiene, la figura de los departamentos en la práctica tenderá a la desaparición; sin embargo, lo que se viene evidenciando con los desarrollos institucionales recientes (Ley 1451 de 2011, Ley 1551 de 2012, entre otros) es que se requiere este nivel intermedio de gobierno para liderar, promover y coordinar procesos de carácter interdepartamental y supramunicipal que contribuyan al desarrollo regional y local.

Como se ha mencionado, este modelo requiere urgentemente un rediseño institucional profundo que tome en cuenta: a) las diferencias inter e intra-regionales existentes en Colombia en términos de la competitividad territorial y el desarrollo humano-social; b) la necesidad de actualizar y atemperar las políticas y mecanismos para la operación del modelo, de manera que se ajusten a las nuevas dinámicas y realidades geopolíticas, socioeconómicas, territoriales, tecno-científicas, culturales y ambientales; c) la necesidad de continuar desarrollando una arquitectura institucional consistente que potencialice el rol de los gobiernos departamentales y tienda al logro de la profundización de la descentralización en el país, que le genere las condiciones a los departamentos para cumplir plenamente y a cabalidad las funciones para las que fueron creados, y que a su vez, los fortalezca organizacionalmente, así como con nuevas fuentes de financiación que

garanticen su sostenibilidad y mejoren su capacidad adaptativa e innovadora frente a los retos de la competitividad y la equidad.

Por otra parte, un factor que ha afectado la capacidad institucional del departamento y que se encuentra en su ámbito de gobernabilidad, son las finanzas públicas. En este sentido, **se requiere de mayores esfuerzos y cooperación entre los diferentes actores que permitan la recuperación fiscal del Departamento**, a través de mejoras sustanciales en el recaudo, el control de la evasión y la elusión, la identificación de nuevas fuentes de financiación, la canalización de recursos del orden nacional e internacional para la financiación de proyectos estratégicos, la preservación y fortalecimiento del Estado empresarial, bajo un enfoque de autarquía económica y que tienda (en la medida de sus posibilidades) a su amplificación en el largo plazo. **Este proceso de recuperación fiscal debe ir acompañado de una reconfiguración del modelo de gestión** que le permita a la Gobernación, además de fortalecer su aparato administrativo, mejorar su capacidad de respuesta institucional y de planificación del territorio. Todo ello en pro de garantizar su viabilidad fiscal, legitimidad política y gobernabilidad territorial que le permita contribuir en la cofinanciación de políticas públicas sectoriales y territoriales en el Departamento y sus municipios.

Tercera parte: HECHOS PORTADORES DE FUTURO

3.1 Negociaciones de paz y post-conflicto

Como se sabe, en estos momentos se adelanta una negociación en La Habana, Cuba, entre el alto gobierno, a través de una comisión del más alto nivel, con una representación significativa del alto mando de las FARC. Este proceso centralizado en negociaciones en una sola mesa, tendrá que tomar en cuenta que los impactos probables de las decisiones que allí se tomen, tendrán direcciones diversas, diferenciadas y, a menudo, contradictorias al ser implementados en los distintos ámbitos territoriales.

Es probable que se adelanten conversaciones, aunque este es un tema aún no plenamente definido, con el ELN (la otra guerrilla radical que hace presencia en el conflicto armado de Colombia desde hace cinco décadas). No se sabe aún si estas dos negociaciones podrán concluir en términos convergentes. En todo caso, se habla a menudo de una propuesta de política pública para el posconflicto y el aclimatación de la paz, que pasa por la reinserción de los combatientes y militantes de estas facciones radicales, al igual que por procesos que tienen que ver con la justicia transicional, incluyendo temas como la verdad, la reparación (particularmente articulado este tema a los contenidos de la Ley de Víctimas que el gobierno nacional propició para que fuera avalada por el Congreso de la República y se convirtiera en una política de Estado). Sin duda, este es uno de los más importantes pasos en los últimos años y constituye un precedente significativo para el proceso de negociaciones con la insurgencia (Varela, 2013b).

Por otro lado, los contenidos de las negociaciones en la Habana aparecen definidos en tres grandes ejes que son definitorios del suceso positivo o del fracaso de dichas negociaciones. El primero de ellos – ya abordado parcialmente en la mesa de diálogos – es la llamada cuestión agraria con una serie de subtemas en los que se han logrado unos acuerdos parciales y donde aún restan puntos vitales por definir y precisar. En segundo lugar, el tema de la participación política de las guerrillas en el posconflicto, que incorpora elementos tan fundamentales como el estatuto jurídico de los altos mandos de dicha organización insurgente en relación con crímenes de guerra, con procesos penales adelantados contra sus jefes máximos, sus jefes operacionales, sus cuadrillas y mandos que hacen parte del marco jurídico para la paz y de los modelos de justicia transicional, más allá de esta condición que permitiría la rehabilitación o la inclusión política en posconflicto de la insurgencia transmutada en una fuerza política no beligerante que accede a las condiciones de participación en el debate político-democrático.

Está el tema de la reforma política de las garantías para el ejercicio de la oposición, no solamente para las FARC o probablemente para el ELN una vez integrados a la vida civil, sino también para el ejercicio de la actividad política por parte de fuerzas disímiles o ajenas al *stablishment* político-empresarial dominante. En este sentido, el proceso de paz implicaría una refundación de la forma de hacer política y uno de sus temas principales

tiene que ver precisamente con las reconfiguraciones de la gobernabilidad en los territorios, con el ejercicio de un nuevo tipo de participación política y formas diferenciadas del ejercicio de diseño institucional a nivel de los gobiernos locales y de las vastas zonas rurales. Parte de este debate se ha presentado con las llamadas zonas de reserva campesinas que, aunque incluidas en la legislación colombiana desde la década de los 90, hoy se pretende que sean rediseñadas en términos de la gobernabilidad político-territorial en un esquema que en algunas de las propuestas de las FARC semeja el estatuto semiautónomo que los pueblos indígenas han logrado para sí desde la Constitución Política de 1991 (Ibíd.).

3.2 Conversión de Buenaventura en Distrito Especial

Como es de conocimiento de la opinión pública, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1617 de 2013 por la cual se establece el régimen para los distritos especiales en Colombia, en el marco del cual Buenaventura en adelante se asume como un distrito portuario, biodiverso, industrial y ecoturístico. Para ello, la administración distrital ha contratado a la Universidad del Valle para la realización de algunos de los estudios técnicos que soporten la decisión política que debe tomar el Alcalde, el Concejo Distrital y las principales “fuerzas vivas” del territorio, para enfrentar los retos y oportunidades que la implementación de la Ley implicará para al Distrito de Buenaventura, en los siguientes términos:

- *La administración distrital debe diseñar una nueva autoridad ambiental*, cuya jurisdicción sea el área urbana y sub-urbana. Esto implica mayores recursos fiscales para la administración, dado que la CVC debe transferir los recursos provenientes de la sobretasa ambiental; así como diseñar estrategias de coordinación interinstitucional con la CVC para garantizar la sustentabilidad ambiental del territorio, teniendo en cuenta que las problemáticas ambientales desbordan los límites jurídico-administrativos. A la vez, el reto que le implica a Buenaventura ser responsable de la gobernabilidad ambiental del territorio, requiere un fortalecimiento institucional y administrativo que le permita responder con celeridad a las disposiciones de la Ley y a la solución de estas problemáticas.
- *Dividir el territorio en localidades*. Ello implica la distribución del poder, la descentralización político administrativa y la profundización de la democracia, para lo cual se requiere la recuperación fiscal del Distrito y buscar nuevas fuentes tributarias, dado que la Ley le asigna nuevas responsabilidades y competencias, pero éstas no van acompañadas de la inyección o transferencia de recursos desde el nivel central.
- Éstos y otros cambios que estipula la Ley, requieren de un *cambio institucional y organizacional (reforma administrativa)*, que le permita a la administración distrital y los organismos de control, recuperar la soberanía y gobernabilidad sobre el territorio,

dado que éste ha sido uno de los principales escenarios de captura política y control territorial por parte de los diferentes actores ilegales, y que a su vez **evite que se repliquen en los gobiernos locales los problemas de ineficiencia identificados en las experiencias institucionales y organizacionales de otros distritos del país (Bogotá D.C., Cartagena y Barranquilla).**

Por lo anterior, la Ley 1617 de 2013 es una apuesta estratégica por continuar el proceso de descentralización, que le otorga a Buenaventura diferentes instrumentos de gestión para transformar la institucionalidad político-administrativa, profundizar la democracia y la participación ciudadana, y alcanzar mayores grados de desarrollo y bienestar social. No obstante, su implementación también está mediada por las limitaciones al proceso de descentralización. Así por ejemplo, si bien cada localidad contará con un Fondo de Desarrollo Local que tendrá patrimonio autónomo, personería jurídica y cuyo ordenador del gasto será el alcalde local, con los recursos del fondo no se podrán sufragar gastos de personal y por tanto las funciones técnicas y administrativas serán cumplidas por funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el alcalde y otras entidades distritales.

Ello implica que las Alcaldías locales podrían tener serias dificultades para alcanzar un desarrollo institucional que les permita cumplir con las funciones y responsabilidades relacionadas con ser uno de los principales actores del desarrollo local, en la medida en que la implementación de las políticas y de los procesos administrativos podría afectarse por la inestabilidad de la planta de personal. Sumado a esto, las restricciones presupuestales que en la actualidad presenta el distrito, hacen que el porcentaje del presupuesto asignado a las localidades, que establece la ley, genere obstáculos para que en el corto y mediano plazo puedan contar con los recursos financieros necesarios para acometer las disposiciones establecidas. Este y otros elementos de las características territoriales de Buenaventura, tales como la situación de orden público que actualmente vive el distrito y los altos índices de pobreza y exclusión social, hacen que se tengan que realizar mayores esfuerzos institucionales en relación, por ejemplo, con la recuperación de la capacidad fiscal del distrito, que permitan garantizar la gobernabilidad de los Alcaldes locales sobre el territorio.

Las anteriores limitaciones deben ser consideradas como **un llamado de atención para que los diferentes actores sociales del distrito asuman la ley como una gran oportunidad y un desafío para hacer de Buenaventura un territorio cuya principal apuesta política, económica y social sea la complementariedad entre la competitividad y la equidad, como ejes fundamentales del desarrollo.** Para ello es necesario que el gobierno distrital lidere este proceso con el apoyo de los gobiernos departamental y nacional, y demás actores del desarrollo distrital, ya que las sociedades contemporáneas no son Estado-céntricas y por tanto hay una corresponsabilidad entre los

diversos actores frente al desarrollo sostenible de los territorios. Pero además, los problemas sociales de Buenaventura obedecen a causas históricas estructurales que desbordan la capacidad institucional del distrito y la buena voluntad de su dirigencia política y gubernamental. La nación tiene también una responsabilidad histórica y ética con los habitantes de Buenaventura, ya que por este territorio transita gran parte de la riqueza nacional.

3.3 Alianza Pacífico y nuevos tratados de libre comercio

Estos mecanismos de integración regional y global tienen como corolario el incentivar la liberalización económica a través de la desregulación de los mercados, la movilidad de capitales y de personas, así como configurarse en una especie de bloque político, económico y comercial que le permita generar sinergias y cooperar entre los países para insertarse de manera más competitiva hacia los mercados actuales y potenciales del Asia-Pacífico, la cual se vislumbra como la locomotora del capitalismo del siglo XXI.

Para el país y el Valle del Cauca, estos procesos de integración progresiva le representan las siguientes oportunidades:

- Acceso a nuevos mercados de bienes y servicios.
- Transferencia e intercambio de tecnologías.
- Movilidad de personas y saberes.
- Transferencia de políticas públicas y aprendizajes organizacionales.
- Ampliación del mercado de capitales nacional.
- Flexibilización de las políticas arancelarias.
- Modernización tecnológica e incrementos en la productividad del trabajo.
- Generación y oportunidades de empleo.

Sin embargo, para que las anteriores oportunidades se materialicen se hace necesario que tanto en el país como en el Departamento, se diseñen e implementen políticas públicas encaminadas a consolidar sistemas de transporte multimodal; se produzcan mejoras sustanciales en la educación en todos sus niveles, como pivote fundamental de la ciencia, la innovación y la tecnología; se llegue a la solución política del conflicto armado y la reducción de la criminalidad urbana; se mejore la estabilidad institucional y la capacidad técnica para regular y coordinar la operación dichas políticas; se fortalezcan las prácticas de transparencia y buen gobierno en la administración gubernamental en los diferentes niveles del Estado; así como hacer cumplir las políticas ambientales en pro de la sustentabilidad territorial y la competitividad de la oferta exportable. Igualmente, se deben fortalecer los mecanismos de cooperación entre el sector público, privado, solidario, académico y la sociedad civil. Todo ello, si se materializa, redundaría en el acceso de los

sectores excluidos de la sociedad a mejores oportunidades y al fortalecimiento de sus capacidades para lograr condiciones de vida digna.

3.4 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Sistema General de Regalías y Contratos Plan

Como se ha mencionado la LOOT profundiza la descentralización, la autonomía y asociatividad de los entes territoriales en Colombia, clarificando las funciones y competencias de los Departamentos. Uno de los aspectos más innovadores de este desarrollo institucional es la posibilidad de establecer un nuevo orden político administrativo en el territorio, a través de los esquemas asociativos entre los gobiernos subnacionales (bien sean éstos departamentos o municipios) para la elaboración de proyectos y la solución de problemas comunes, al igual que reconocer las asimetrías regionales y subregionales en Colombia. La implementación de esta Ley puede generar tensiones entre entes territoriales ya que dicha asociatividad puede darse tanto al interior del Departamento, como con municipios de otros departamentos para configurar provincias, pero en el caso de configurarse como regiones (asociación de dos o más departamentos), este esquema además de reconfigurar los niveles escalares de gobierno y las jerarquías, deja vacíos que pueden generar duplicidad de funciones, diluir la responsabilidad técnica y política frente a problemas de interés regional y complejizar los procesos de coordinación de políticas y actores.

Es clave pensar en entidades con mayor capacidad de gestión que puedan trabajar conjuntamente con el departamento y con la nación, articulando y promoviendo el sistema de ciudades. La competencia departamental en el ordenamiento del territorio no debe pretender reemplazar la competencia de los municipios, su actividad podría estar enfocada hacia la definición de unos lineamientos que orienten a los municipios hacia la creación de esquemas asociativos que les permita administrar y gestionar conjuntamente los territorios que regentan. El reto para las entidades departamentales está en orientar la iniciativa de los municipios que cuentan con un perfil para asociarse.

La LOOT tiene unos principios rectores entre los cuales se destacan la Autonomía, la Descentralización, la Convergencia, la Integración, la Regionalización, la Economía y el Buen Gobierno, entre otros. Este último principio está articulado a “la profesionalización de las administraciones territoriales, la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento”, lo que se refuerza con alguna legislación nacional como la Ley 617 del 2000 o la Ley 1551 de 2012 (régimen municipal), que prevé que las entidades competentes deben realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas para hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Como el ordenamiento departamental del territorio hoy día no puede estar enfocado hacia los suelos (dado que es competencia de los municipios), podría enfocarse en el ordenamiento

institucional, donde las políticas territoriales cobrarían fuerza si se logra que las entidades agrupadas planifiquen su inversión “bloqueando” la sectorialidad de la función pública estatal para que la inversión pueda ser más transversal a los intereses de las comunidades que habitan las regiones.

En tal sentido, la LOOT deja por fuera la regulación de los entes territoriales regionales y la de los entes territoriales indígenas, lo cual no fue por falta de voluntad política del poder legislativo, sino por la carencia de una ley estatutaria de consulta previa y de consenso para dichos entes territoriales (Urrea, 2011). Por lo anterior, **en el Departamento del Valle del Cauca se debe reconocer que esta Ley, aunque genera avances significativos en la definición de competencias e instrumentos para la gestión del territorio, no resuelve la tensión relacionada con el modelo de departamentos instaurados en la Constitución de 1991 y, por lo tanto, requiere de seguir avanzando en la formulación e implementación de la legislación que reglamente los asuntos relacionados con la modernización de la gestión territorial.**

El cambio estructural asociado al desarrollo institucional y a la gobernabilidad, debe estar basado en un esfuerzo sostenido en el tiempo, que promueva a través de los esquemas asociativos una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia las regiones. Actualmente, la Dirección de Planeación Departamental en la elaboración de los proyectos de prospectiva y planificación, busca encontrar los nodos conectores que le permitan al POTD territorializar las apuestas de los escenarios futuros y romper los tendencias inerciales. Es clave para una buena administración del territorio determinar la autonomía como apuesta estratégica para la gestión pública, por esto es crucial para la entidad departamental promover y definir los esquemas asociativos en el Valle del Cauca; éstos están llamados a ser los filtros de los recursos que transfiere el gobierno nacional a través de los Contratos Plan y de las Regalías⁵⁹.

Una buena organización Sub-regional o Micro-regional del territorio fomentará la planificación, la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la innovación y la productividad del suelo, y la ejecución de obras del ámbito supra-municipal (que benefician a dos o más municipios). La planificación municipal seguirá controlando y reglamentando el suelo, pero el departamento a través de una estrategia gradual y flexible, orientará la inversión nacional de los fondos de desarrollo regional ligados al presupuesto nacional y al sistema general de regalías, hacia las asociaciones que se hayan conformado que estén aplicando los instrumentos generados por la integración de acuerdo a los esquemas que propone la Ley.

⁵⁹ Desde el año 2012, el país cuenta con un sistema general de regalías (Ley 1530 de 2012), a través del cual se pretende mejorar la distribución de los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables entre las regiones, y financiar proyectos estratégicos de impacto local o regional, aún es prematuro evaluar su eficacia.

Referencias

Acosta O., C. (2012). Anatomía del conflicto armado en el Valle del Cauca durante la primera década del siglo XXI. En: Revista Científica Guillermo de Ockham, Vol. 10, No. 1, pp. 83 – 99. Santiago de Cali: Universidad de San Buenaventura.

Almario G., O. (2007). Ocho tesis acerca de lo que está pasando en Buenaventura. Evidencias de un caos. En: Revista Posiciones No. 1, pp. 42 – 57. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

ANDI, FIP y NIR (2011). Entornos complejos: Buenaventura. Bogotá: ANDI.

Arias O., A. (2012). Las BACRIM retan a Santos. En: ARCANOS, Año 15, No. 17, pp. 4 – 35. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2012). Ordenanza 356 “Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca ‘El Valle Vale’ para el período 2012 – 2015”. Santiago de Cali.

Ávila, A. F. y Velasco, J. D. (2012). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisitando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. En: Revista Papel Político, Vol. 17, No. 2, pp. 371 – 421. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ávila, A. F. y Velasco, J. D. (2012b). Triunfos y derrotas de las mafias en las locales. En: Arcanos, Año 15, No. 17, pp. 76 – 109. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Caracol Radio (2014). Bacrim causantes del aumento de muertes violentas en el Valle. Noticias Regionales. Bogotá, Abril 10. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/8203bacrim-son-causantes-del-aumento-de-muertes-violentas-en-el-valle/20140410/nota/2171302.aspx>

Congreso de la República (2000). Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Bogotá. Diario Oficial No. 44188, octubre 9 de 2000.

Comisión Colombiana de Juristas (2010). Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) (2010). Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: CEJ – Embajada Británica Bogotá. Informe completo.

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) (2010b). Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: CEJ – Embajada Británica Bogotá. Ficha resumen.

Corporación Transparencia por Colombia (2013). La corrupción en Colombia – Radiografía y retos. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107:la-corrupcion-en-colombia-radiografia-y-retos&catid=79:sobre-la-corrupcion&Itemid=536

Corporación Transparencia por Colombia (2005). Índice de Transparencia Departamental: Resultados 2004 – 2005. Bogotá: Colección Observatorio de Integridad No. 5.

Dane (2013). Encuesta de Cultura Política 2012.

DANE (2012). Encuesta de Cultura Política 2011. Boletín de Prensa. Bogotá, Septiembre 10. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_11.pdf

Delgado M., W. y Jiménez P., N. (2013). Política de vivienda de interés social en Colombia: análisis de las relaciones entre la implementación de la política y la configuración de condiciones de vulnerabilidad social. Ponencia a presentar en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se llevará a cabo en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). Informe de Evaluación del Desempeño Municipal. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). Boletín Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Gasto del Sector Justicia 2008. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008). Gasto del sector justicia 1995 – 2007. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). Boletín de resultados en seguridad democrática. Bogotá: DNP, Dirección de Justicia y Seguridad – Dirección de Evaluación de Políticas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005 – 2012). Anexos estadísticos del Índice de Desempeño Integral Municipal. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1990 – 2013). Anexos estadísticos sobre ejecuciones presupuestales de los municipios. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1990 – 2013). Anexos estadísticos resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios – Cifras sobre deuda pública territorial. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Default.aspx?tabid=386>

Devia R., S. P. (2006). La descentralización en Colombia: Un reto permanente. En: Revista de la Información Básica (Revista Virtual), Vol. 1, No. 2. Disponible en: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

Escobar, P. (2013). Las FARC pierden la guerra en el centro del país pero dan la pelea en la periferia. En: Informes Corporación Nuevo Arco Iris, Marzo 7. Bogotá.

Gobernación del Valle del Cauca (2014). Oficio 131 M1-P1 193003. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación – Subdirección de Desarrollo Regional, Marzo 26.

Gobernación del Valle del Cauca (2013). Acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre el Departamento del Valle del Cauca y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca. Recuperado de: <http://www.valledelcauca.gov.co/hacienda/descargar.php?id=11402>

Gobernación del Valle del Cauca (2012). Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 2012-2015 “Vallecaucanos, Hagámoslo bien”. Santiago de Cali.

Gobernación del Valle del Cauca (2006 – 2011). Informes Departamentales de Evaluación de la Gestión Municipal, Vigencias 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca (Departamento Administrativo de Planeación).

Gobernación del Valle del Cauca (2011). Informe de rendición pública de cuentas en garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud (documento preliminar). Santiago de Cali.

Gobernación del Valle del Cauca. Varias ordenanzas, vigencias 2008, 2009 y 2010. Santiago de Cali.

Gobernación del Valle del Cauca (2003). Plan Maestro para el Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo del Valle del Cauca al 2015. Santiago de Cali.

Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.

Grupo de Memoria Histórica (2013b). Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Bogotá.

Junguito, R. y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el Siglo XX en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”. Bogotá, agosto 4 y 5.

Misión de Observación Electoral (MOE) (2011). Hacia una política criminal electoral: El reto de la Justicia frente a la Democracia (Situación y Mapeo). Bogotá.

Misión Observatorio Electoral (MOE) – Corporación Nuevo Arco Iris (2009). Monografía político electoral Departamento del Valle del Cauca, 1997 a 2007. Bogotá: MOE.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2003). Panorama actual del Valle del Cauca. Serie Geográfica No. 17. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009). Diagnósticos estadísticos 2003 –2008 por departamentos. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2011). Diagnósticos estadísticos 2008– 2011 por departamentos. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2012). Cifras violaciones a los derechos a la vida e integridad por departamentos, enero – julio 2011 y 2012. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.

Oszlak, O. (1996). La modernización del Estado en América Latina. En: Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado. San José: ICAP.

Pérez R., M. A. y Álvarez R., P. (2009). Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia – Responsabilidad social empresarial y subsidios implícitos en la industria cañera (Análisis en el contexto del conflicto corteros – empresarios). Bogotá: Publicación Auspiciada por Grupo Semillas – SWISSAID – Sociedad Sueca para la Protección de la Naturaleza – Appleton Foundation.

Prieto, C. A. (2013). Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia (Resumen Ejecutivo). En: FES Seguridad. Serie Policy Paper 47. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Procuraduría General de la Nación – ICBF – UNICEF (2006). Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción. Bogotá.

[Revista Semana \(2014\). ¿Qué va a pasar con las elecciones? Bogotá, Febrero 15.](#)

Rocha G., R. (2011). Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Rubio, M. (1998). Crimen sin sumario. Análisis económico de la justicia penal colombiana. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

[Salazar, B. \(2007\). Morir en Buenaventura: entre el gueto y la prisión. En: Revista Posiciones No. 1, pp. 66 – 73. Santiago de Cali: Universidad del Valle.](#)

Springer, N. (2012). Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia. Bogotá: Springer Consulting S.A.S. – ONU.

[Steiner, R. \(2011\). Sostenibilidad fiscal dentro de la reforma del ordenamiento territorial. En: Debate de Coyuntura Legislativa, Boletín No. 6. Bogotá: FEDESARROLLO – ICP Hernán Echavarría Olózaga.](#)

Stiglitz, J. (2010). Caída libre. España: Santillana Ediciones Generales.

Stiglitz, J. (2010). Regulación y fallas. En: Revista de Economía Institucional Vol. 12, No. 23, pp. 13 – 28.

Sudarsky R., J. (2007). La evolución del capital social en Colombia, 1997 – 2005. Los cambios en el Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confie) y Fe en Fuentes de Información no Validadas (Fenoval). Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.

Syed, T. y Bruce, D. (1998). Police Corruption: toward a working definition. En African Security Review, Vol. 7, N° 2. Institute for Security Studies.

Uprimny Y., R. (2005). La justicia en la encrucijada. En: De justicia – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, No. 78. Bogotá. Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=78

Urrea, N. M. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ¿promesa incumplida? En: Debate de Coyuntura Legislativa, Boletín No. 6. Bogotá: FEDESARROLLO – ICP Hernán Echavarría Olózaga.

Varela B., E. (2013). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas – Gobernabilidad territorial y competitividad global. (Artículo enviado a la Revista EURE para evaluación).

Varela B., E. (2013b). Las territorialidades y las lógicas subregionales como referentes del proceso de negociación del conflicto armado en Colombia. Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 25 al 27 de septiembre.

Varela B., E., Martínez S., Á. M. y Delgado M., W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. En: Revista Estudios Políticos No. 43, pp. 205 – 227. Medellín: Instituto de Estudios Políticos – Universidad de Antioquia.

Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. En: Revista Nómadas No. 3. Bogotá: Universidad Central.

Velásquez, J. (1990). Individualismo y democracia. La paradoja de una era destrascendentalizada. En: Revista Iztapalapa 21 (Núm. extraordinario), Sección Otros Temas, pp. 113 – 122. Disponible: <http://tesuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=1262&article=1295&mode=pdf>

Zambrano S., M. A. (2010). Informe de asentamientos humanos de desarrollo incompleto existentes en el municipio de Santiago de Cali. Cali: Secretaria de Vivienda Social – Fondo Especial de Vivienda.