

14

Transformar lo público

Perspectivas sobre la
reforma administrativa
de Santiago de Cali
de 2016

Editores

Pedro Pablo Sanabria Pulido
Enrique Rodríguez Caporalli



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

01

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

Pedro Pablo Sanabria Pulido

Universidad de los Andes | psanabri@uniandes.edu.co

Jairo Eduardo Gómez Chamorro

Universidad de Auckland | jairo.eduardogch@gmail.com

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

Antecedentes y contexto

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

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

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

Así, los gobiernos subnacionales también realizan cada cierto tiempo ajustes a su estructura administrativa con el fin de actualizar los medios y fines de la gestión pública. En el caso de Santiago de Cali, desde 1996, cuando inició el último proceso estructural de reforma, y luego entre los años 2000-2001 con reformas enfocadas en lo fiscal, no se han hecho nuevos procesos de ajuste a la estructura. La reforma de 1996 constituyó un momento fundamental de reflexión sobre la puesta al día del aparato administrativo de la ciudad, y dio elementos para avanzar hacia el siglo XXI¹ en momentos de alta agitación social y retos a la institucionalidad. Por su parte, las reformas que se llevaron entre 2000 y 2001, con un enfoque de eficiencia, respondieron a la necesidad de aplicar ajustes y recortes al gasto público, acorde con las Leyes 550 de 1990, 617 de 2000 y 715 de 2001 (Visión Cali 2036). Si bien la primera correspondió más a un esfuerzo voluntario de la ciudad para replantear el modelo administrativo y la segunda buscaba la racionalización fiscal en momentos de crisis económica, las dos implicaron importantes cambios en términos de reasignación y remoción de cargos laborales, funciones administrativas y reorientación del modelo de gerenciamiento local de la administración.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Salud

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

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

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

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

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

Espacio público y movilidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tonales y semi-peatonales, entre otros (Artículo 209, Nº 2), por el lado de la secretaría de movilidad hay mucho énfasis en materia de educación y seguridad vial (Artículo 200, Nº 6, 9; Artículo 201, Nº 5, 9.). De esta forma quedan pendientes en la implementación futura los temas prioritarios resaltados en la línea prospectiva, como la planeación a largo plazo y con mirada metropolitana, la conexión y articulación de las acciones de transporte y movilidad con otras áreas de política clave como el ordenamiento territorial, la constitución de un espacio público efectivo, el diseño de reservas naturales y la regulación de los procesos de expansión y construcción.

Desarrollo humano

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

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

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

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

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

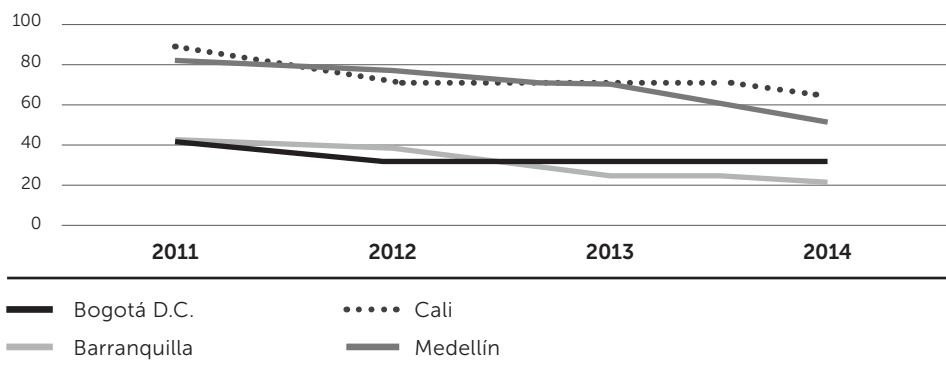
Seguridad y convivencia

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

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

Gráfica 01

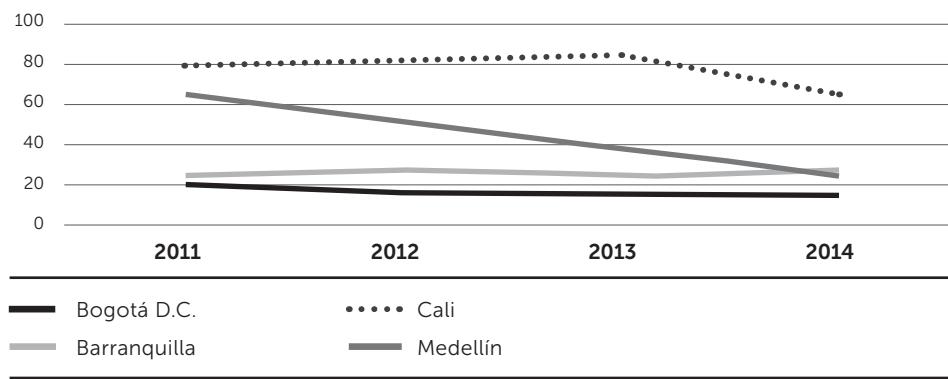
Tasa de hurto de vehículos por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



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

Gráfica 02

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



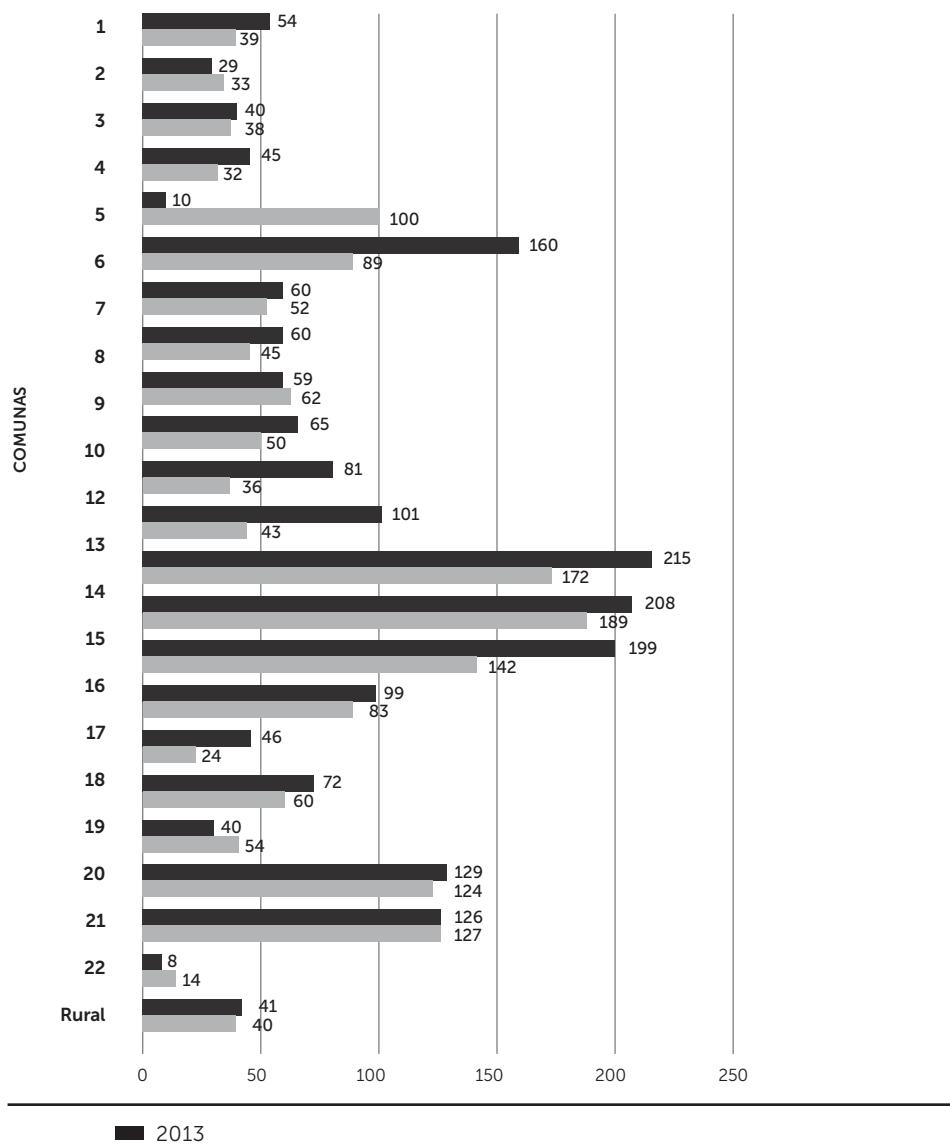
Fuente: Plan de Desarrollo Municipal (2016), Policía Nacional.

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

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

Gráfica 03

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



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

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

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

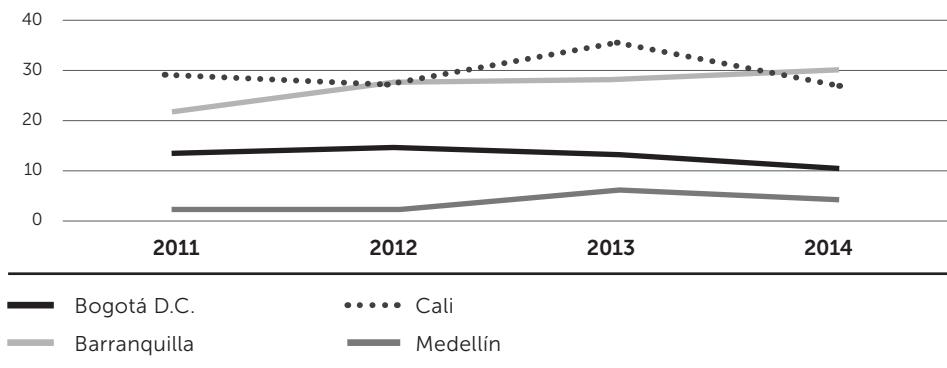
En lo relacionado con otros delitos, las tasas de violencia sexual (Gráfica 4) y de lesiones personales (Gráfica 5) por cada 100000 habitantes también han decrecido a partir de 2013, ubicándose, en 2014, en tasas de 29 casos/100.000 habitantes y 248 casos/100.000 habitantes, respectivamente. Aunque mantienen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

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

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

Gráfica 04

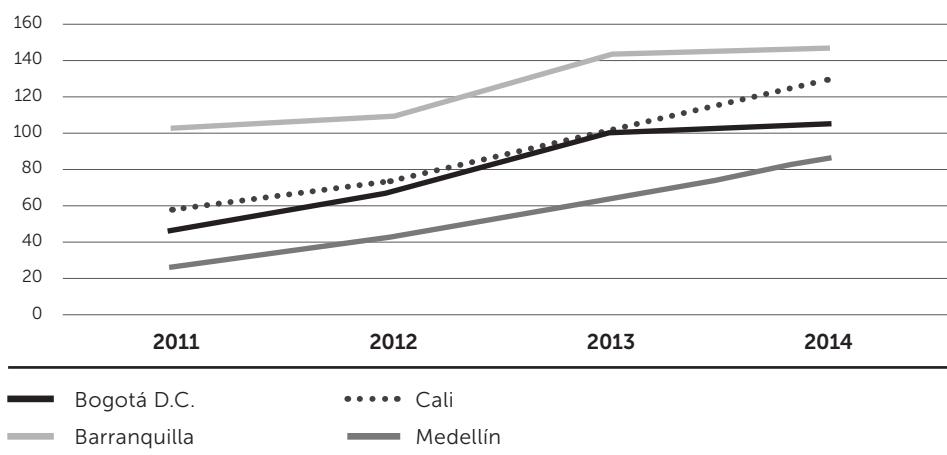
Tasa violencia sexual por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



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

Gráfica 05

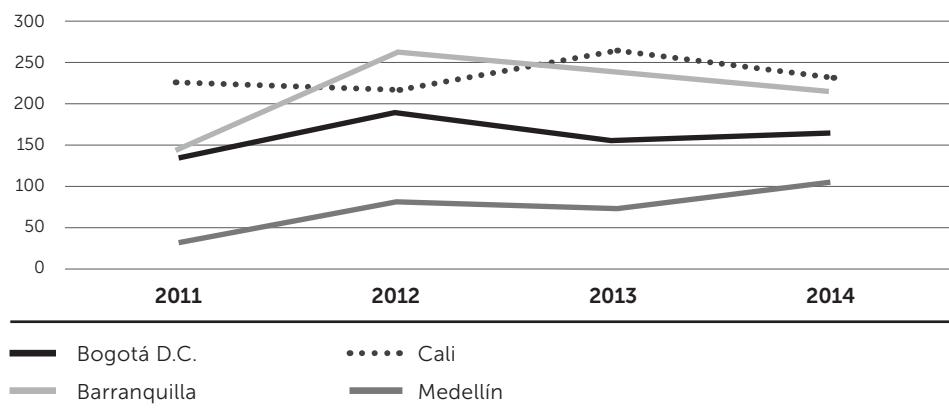
Tasa Lesiones Personales por 100.000 habitantes principales ciudades Colombia 2011-2014



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

Gráfica 06

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



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

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

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

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

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

Frente a esto, la reforma administrativa en el Decreto Extraordinario 0516 de 2016 creó la Secretaría de Seguridad y Justicia a través del Artículo 109, con la función de generar condiciones de gobernabilidad, orden público y desarrollar una política de seguridad ciudadana con acceso a los servicios de justicia. Entre sus funciones, se observa una priorización en el tema de seguimiento a los homicidios de alto impacto por medio del monitoreo y seguimiento de información geo-referenciada (Artículo 113, Nº 8, 9, 10). Además, hay un énfasis marcado en el desarrollo de estrategias de prevención, coordinación y realización de consejos de seguridad comunales para la prevención de delitos, así como acciones que rompan con la inserción a redes de delincuencia de la población juvenil. Por consiguiente, se puede evidenciar una correspondencia entre la agenda de los ciudadanos revisada en los datos previos y lo planteado por la reforma.

Educación

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

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

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

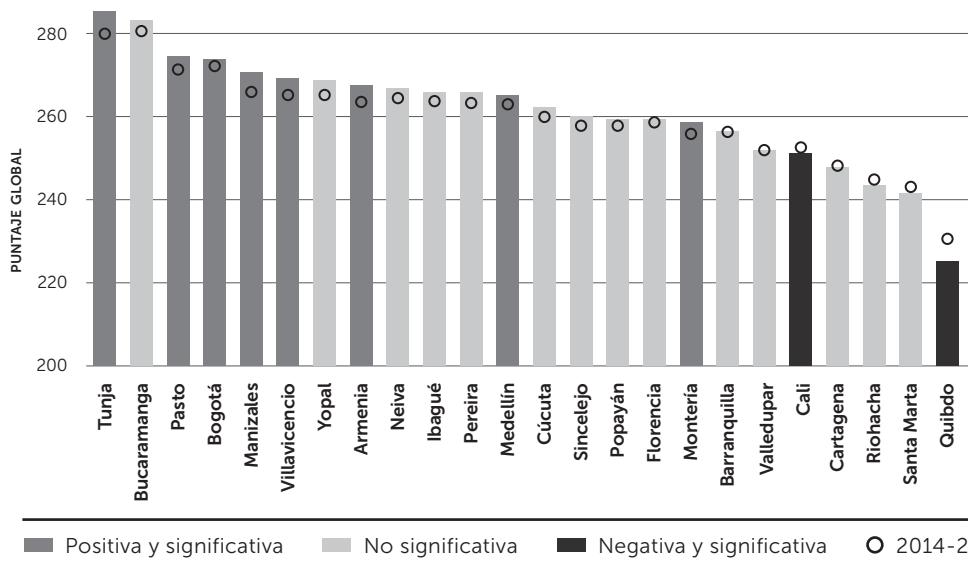
La revisión general de los indicadores previos refleja los potenciales de mejora del municipio en términos del acceso y la calidad de la educación tanto a nivel secundario como superior. La estructura administrativa ajustada a esta nueva

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

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

Gráfica 07

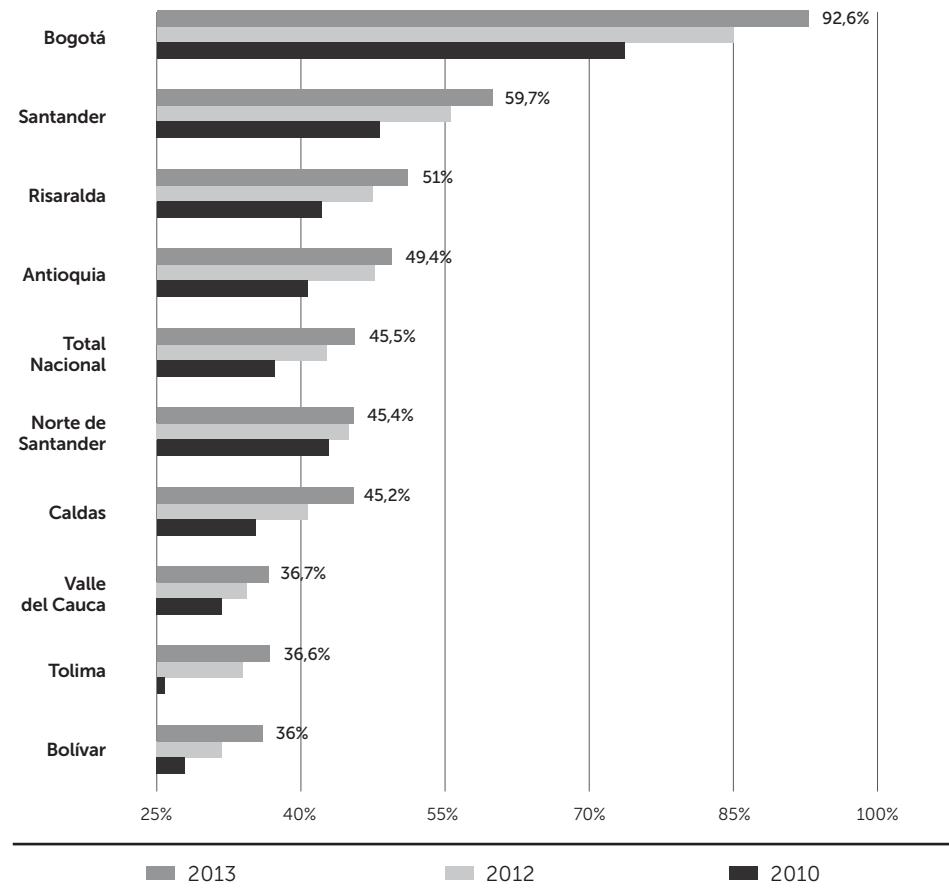
Resultados pruebas Saber 11 principales ciudades Colombia



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Gráfica 08

Cobertura educación superior principales ciudades del país



Fuente: Cali Cómo Vamos (2014).

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

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

Niñez y juventud

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

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

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

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

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

Cultura ciudadana

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

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

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

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

Cultura, deporte y recreación

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

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

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

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

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

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

se enfatiza el desarrollo de estrategias para el fomento de lectura y escritura (Artículo 173 Nº 13) y fortalecimiento a procesos de alfabetización informacional con uso de las Tecnologías de la información (Artículo 173 Nº 16).

Frente al tema del deporte, la reforma crea una Secretaría de Deporte y Recreación cuyo enfoque está dirigido al apoyo de actividades deportivas de corte profesional y a su vez en el fomento de este como medio de recreación para la población. Así pues, el Decreto Extraordinario en su Artículo 181 Nº4 pone en evidencia la necesidad de liderar procesos de oferta educativa, recreativa y de educación física en concordancia con las necesidades específicas de la población. En este punto, cabe hacer mención sobre el requerimiento de escenarios deportivos como se establecía previamente en las prioridades del lineamiento, acompañadas de actividades para la población joven, adulta y adulta mayor (Artículo 181 Nº 4; Artículo 182 Nº 3). Finalmente, la reforma apunta, también, a fijar políticas de fomento, estímulo y bienestar para los deportistas profesionales del Municipio (Artículo 181 Nº 7). En términos generales, es posible observar que la reforma le da un espacio a los temas de cultura, recreación y deporte aun cuando los niveles de percepción son bastante bajos en la ciudad.

Crecimiento y metropolitanaización

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

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

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

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

Medio ambiente

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

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

Otro tema de relevancia es los niveles de contaminación atmosférica y auditiva en el municipio. Cali ocupa el tercer puesto, después de Bogotá y Medellín, en términos de Concentración de Partículas Suspendidas (PS) y Material Particulado (PM-10 (micras), PM-2,5 (micras)). Nuestra ciudad reporta valores de PS, PM-10 Y PM-2,5 cerca a los 110, 38 y 22 ug/m³ respectivamente; mientras Bogotá y Medellín reportan en su orden 130, 70, 30 ug/m³ y 99, 50, 25 ug/m³ respectivamente. Los análisis por comunas de Cargas Contaminantes (Toneladas/Años) muestran que los mayores niveles de contaminación se ubican, como es de esperarse, en aquellas comunas con mayor actividad industrial. No obstante, el tamaño del parque automotor ha contribuido notoriamente a la emisión de gases, cuyo crecimiento en los últimos años ha sido sostenido (Visión Cali, 2009, p. 325).

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

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

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

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

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

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

Desarrollo económico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

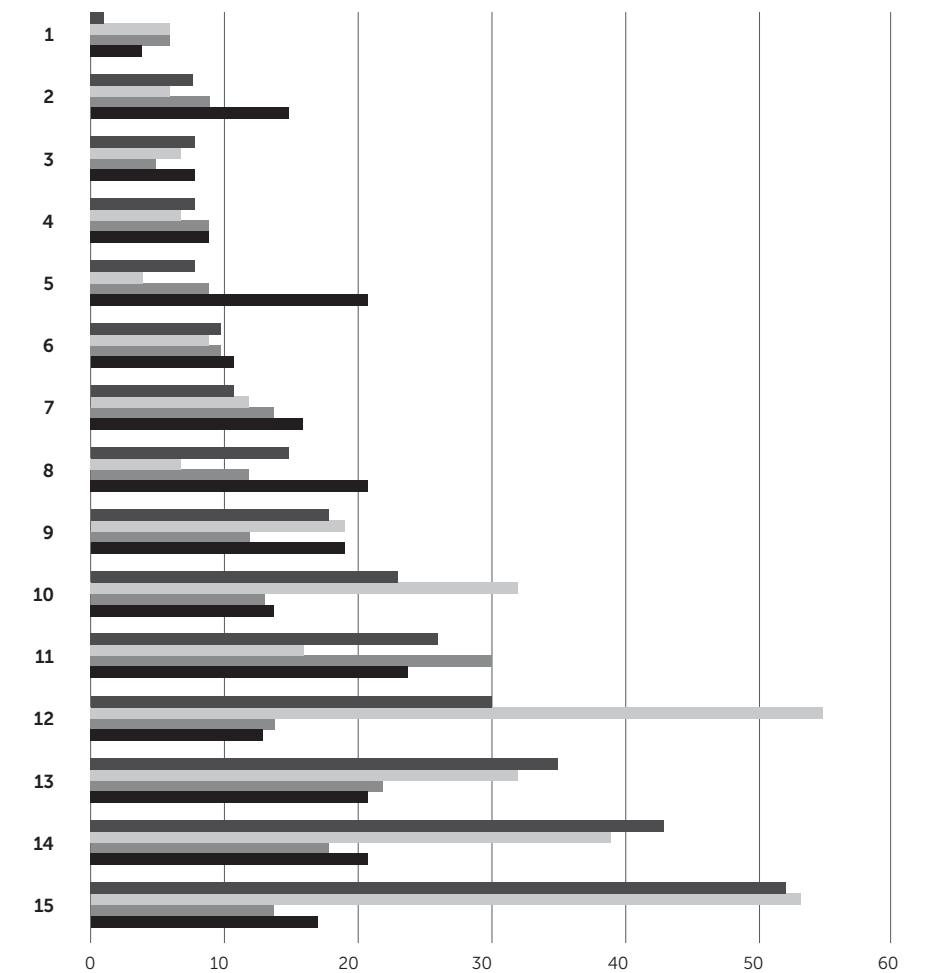
Con respecto a la reforma administrativa, son importantes los pasos tomados. La reforma creó dos entidades de carácter económico: la Secretaría de Desarrollo Económico (Artículo 158) y la Secretaría de Turismo (Artículo 162). Según las funciones esbozadas en el Decreto para la Secretaría de Desarrollo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

Prioridades desde la ciudadanía

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

Gráfica 09

Retos que la administración debe trabajar según la percepción ciudadana



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

■ 2013 ■ 2012 ■ 2011 ■ 2010

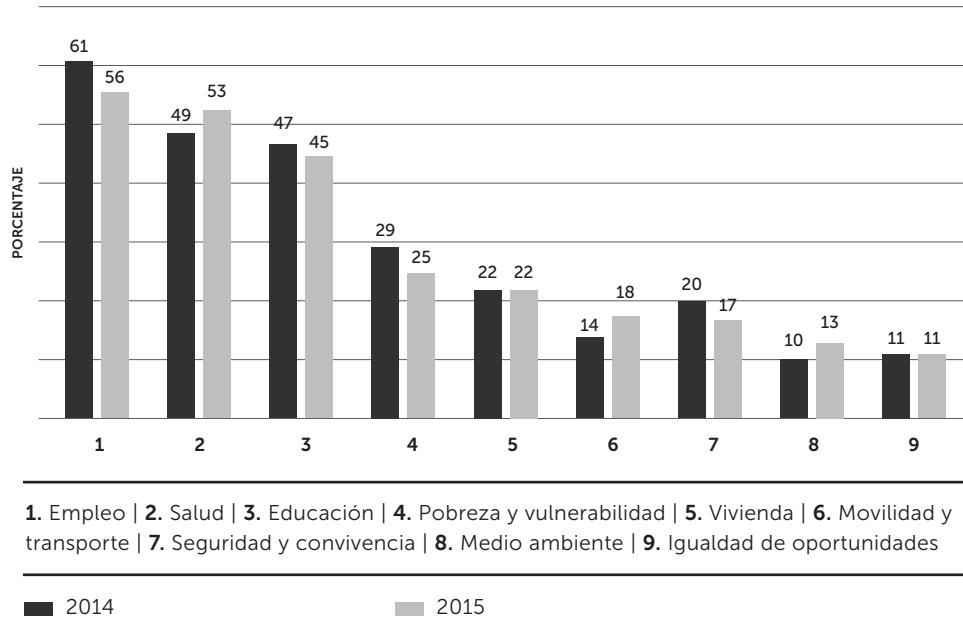
Fuente: Cali Cómo Vamos (2004-2014).

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

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

Gráfica 10

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



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

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

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

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

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

Desarrollo económico

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

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

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

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

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

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

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

Desarrollo humano y social

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

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

Crecimiento y metropolitización

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

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

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

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

Movilidad y espacio público

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

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

Medio ambiente

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

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

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

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

Gobernabilidad y gobernanza

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

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

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

Educación

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

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

Salud

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

- Implementar estrategias de reducción de la carga ambiental de la enfermedad, promoviendo entornos saludables para la vida, previniendo enfermedades de interés en salud ambiental, realizando inspección, vigilancia y control (IVC) de los factores de riesgo sanitarios del ambiente y la vigilancia epidemiológica en salud ambiental, de acuerdo a las normas vigentes en la materia (Artículo 139 Nº 3-Nº 4).
- Cumplir y hacer cumplir la gestión integral e intersectorial en salud ambiental, contribuyendo a un mejor estado de salud y de calidad ambiental en el marco de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA) y normas vigentes relacionadas con la materia (Artículo 139 Nº 5).

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

Seguridad

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

Conclusiones generales

La reestructuración de la estructura administrativa representa un paso necesario para el mejoramiento de la gestión pública, la generación de valor público y el servicio efectivo al ciudadano en la ciudad de Santiago de Cali. Dicha transformación significa repensar la organización de toda la estructura administrativa desde una perspectiva de gobernanza² y gobierno abierto para responder a los cambios que demanda una ciudad en casi permanente crecimiento y transformación como la nuestra. El municipio de Santiago de Cali adoptó, en 2016, un nuevo modelo de reforma en la administración local en aras de responder a los desafíos y prioridades que se encuentran en la agenda pública actual de ciudad. Como se ha presentado a partir de la revisión de los análisis de estudios prospectivos estratégicos y de agenda –realizados por la Alianza de Universidades durante el diseño de la reforma y como parte de su acompañamiento al equipo de la Alcaldía–, en paralelo con la estructura y las funciones decretadas, se puede apreciar que la reforma responde, en gran

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

Alonso, J. C. & Bonilla, M. F. (2016). Empleo y Precios. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción de la seguridad, Cali: 2005-2014*. UAO.

Barona, B. et al. (1995). *Hacia una administración municipal moderna para Cali*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8154/1/hacia%20una%20administracion.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Gobernar para Cumplir con los Ciudadanos. El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.

Cali Cómo Vamos. Encuestas de Calidad de Vida (2011-2014). Recuperado de <http://www.calicomovamos.org.co/#!blank-1/c1onh>

CorpoVisionarios. (2013). *Medición de Cultura Ciudadana de Cali (2013)*. Cali: CorpoVisionarios.

Doing Business en Colombia. (2013). *Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas. Comparando las regulaciones empresariales para las empresas locales en 23 ciudades con 4 puertos en 185 economías*.

Gandini, M. A. (2016). Análisis del programa *Cali, Cómo Vamos*. Aspectos ambientales. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)*. Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.

Guzmán, A. (2016). Percepción de la seguridad, Cali: 2005-2014. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)* (pp. 185-211). Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.

Alcaldía de Cali. (2011). Visión Cali 2036. *Diagnóstico Estratégico*. Cali: Alcaldía de Cali
Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación. (1996).
Reforma Administrativa - Acuerdo 01 de 1996.

Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019). Anexo 1. Recuperado de http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2016_2019_abril_2016_pub.

Reporte Global de Competitividad 2014-2015: Foro Económico Mundial. Síntesis de Resultados para Colombia.

Rodríguez, E. (2016). El espacio público y la oferta de cultura y recreación en Cali. En Guzmán, A. y Rodríguez, E. *Percepción y ciudad: análisis de la encuesta del programa Cali Cómo Vamos (2005-2014)* (pp. 139-184). Universidad Autónoma de Occidente y Universidad Icesi.