

La gestión pública local: una aproximación al Concejo de Santiago de Cali¹

Rosalía Correa Young²

-
1. Avances del proyecto «La incidencia del Concejo de Santiago de Cali en la gobernabilidad democrática de la ciudad», inscrito en el Grupo de Investigación Política Local, Nacional e Internacional; Procesos, Actores e Instituciones, de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Este artículo se recibió el 06/04/2005 y se aprobó el 09/06/2005.
 2. Magíster en Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia y socióloga Universidad del Valle, Cali, Colombia. Profesora de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y coordinadora del Programa de Seguimiento a la Gestión del Concejo Municipal de Santiago de Cali: Cali Visible. Correo-e: rcorrea@puj.edu.co

RESUMEN

El Concejo es una corporación administrativa local. Comparte con el alcalde funciones gubernamentales, y por medio de acuerdos le ratifica sus propósitos de política pública. A su vez, exige rendición de cuentas a los responsables de ejecutar las políticas. Este artículo se refiere a la gestión realizada entre enero y junio de 2004 y analiza las condiciones técnicas y políticas de sus decisiones. Teóricamente se respalda en los debates generados por los nuevos paradigmas de la gestión pública que defienden la reducción del tamaño del Estado y la incorporación de la gerencia privada en la gestión pública para buscar una neutralidad administrativa que haga más eficiente y eficaz la acción del Estado.

No obstante la teoría, el Concejo no demuestra aptitudes tecnocráticas en sus decisiones; las posiciones son a título personal y no grupal ni de bancada. Pocas son las intervenciones producto de estudios serios y comprometidos con los problemas de la ciudad. Por el contrario, se advierten debates reactivos, espontáneos e improvisados. En conclusión, la dinámica del Concejo puede obedecer a las características profesionales y políticas de quienes asumen las curules. Y en realidad, el concejal es más un político que un técnico que se reproduce gracias a una mínima clientela que lo reelige periódicamente.

Palabras clave: gestión pública, descentralización, concejo municipal, administración local, política pública, gestión privada, democracia, gobernabilidad, Santiago de Cali.

ABSTRACT

The Council is a local administrative corporation. It shares government functions with the mayor and ratifies its public policy proposals by means of agreements. At the same time, it requires those in positions of responsibility to account for their actions. The article refers to the period of management between January and June 2004 and analyzes the technical and political circumstances of their decisions. Theoretically it is supported by debates arising from new paradigms of public administration that defend the reduction of the size of the State, and the incorporation of private management in public administration, to seek administrative neutrality which would make the role of the State more efficient and effective.

In spite of the theory, the Council does not show a technocratic aptitude in its decisions; the positions are of an individual nature and not of groups or political parties. There are few interventions which are the product of serious study and with a commitment to the problems of the city. On the contrary, it engages in reactive, spontaneous and improvised debates. In conclusion, the dynamics of the Council could depend on the political and professional characteristics of those who occupy the seats. And in reality, the councillor is more of a politician than a technician thanks to a small clientele who periodically re-elect him.

Key words: public administration, decentralization, municipal council, local administration, public policy, private administration, democracy, governability, Santiago de Cali.

Clasificación JEL: H83.

INTRODUCCIÓN

La gestión pública gubernamental ha recibido diferentes tratamientos según los enfoques teóricos que animan el modelo de Estado: burocracia, según la postura weberiana que dio inicio al papel administrativo del Estado; gerencia, manejo público y otras acepciones provenientes de la administración privada, en momentos en que se quiso minimizar el tamaño del Estado para reducir el déficit fiscal producido por el crecimiento de la burocracia, y para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Con base en la acepción gerencial que hizo carrera durante la implantación del modelo de Estado neoliberal, la gestión pública se definió como una cuestión eminentemente práctica y alejada de las luchas y confrontaciones políticas que se dan en instancias del Estado diferentes a las netamente administrativas. Sin embargo, quienes ejecutan las acciones gubernamentales o materializan las decisiones políticas no sólo forman parte de un espacio donde se generan conflictos inter o intraburocráticos, sino que son objeto de presiones y controles procedimentales, políticos y ciudadanos.

El control también es una dinámica política que el poder legislativo o judicial realiza por medio de meca-

nismos administrativos internos, según el caso, o como un derecho ciudadano. Es la opción política que valoriza el proceso administrativo y contribuye a la gobernabilidad porque confirma el cumplimiento de los objetivos propuestos para que el Estado gane legitimidad. Los funcionarios directivos y operativos, pero también los actores políticos y sociales intervienen, ya que toda decisión o acción estatal implica beneficiados y no beneficiados. Unos y otros, mediante distintos mecanismos de presión, intentan desviar hacia sus intereses el resultado final de la acción.

Este artículo es resultado de la experiencia con el seguimiento a la gestión del Concejo del Municipio de Santiago de Cali y en desarrollo del proyecto de investigación «La incidencia del Concejo Municipal de Santiago de Cali en la gobernabilidad democrática de la ciudad». El Concejo es una organización gubernamental híbrida conformada por ciudadanos elegidos por voto popular cada cuatro años. Sus integrantes provienen de distintas corrientes o partidos políticos y representan los intereses de los habitantes de la ciudad. A su vez, coadyuvan con la administración en la medida en que apoyan y respaldan técnica y políticamente los planes y programas del Ejecutivo municipal. Adicionalmente, fiscalizan y contro-

lan sus actuaciones; lo que significa que de ellos también dependen los resultados o impactos sociales, económicos y culturales. En síntesis, el Concejo brinda apoyo y respaldo, pero permanece en estado de alerta para cuestionar y denunciar las desviaciones.

En este artículo se emplea el debate sobre el enfoque conceptual de la gestión pública para enmarcar la dinámica del Concejo como corporación administrativa; pero no por ello menos política ni menos técnica. En segundo lugar, se describe la gestión realizada en los dos primeros períodos de sesiones³ de 2004 y primer año de gestión, la que se dividió en sus dos principales funciones: gestión de proyectos de acuerdo y gestión de control político; finalmente se presentan las conclusiones.

1. LA GESTIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Gestión pública es toda actividad que tiene como fin dotar a una comunidad con bienes o servicios que por su carácter son de interés colectivo y

no propiedad exclusiva de los particulares. Para los economistas, un bien público es un *bien consumido en conjunto* que posee tres particularidades: no es divisible, no puede ser racionalizado de forma selectiva por mecanismos de mercado y está disponible para que cada consumidor reciba una parte igual (Meny y Thoenig 1989). Son los bienes llamados *puramente públicos* como la justicia y la defensa nacional. Hay sin embargo, otros bienes parcialmente públicos que son aquellos divisibles, excluyentes y cotizables en el mercado; como la salud, la educación, los servicios de agua potable y energía, el transporte colectivo o el equipamiento colectivo (vías urbanas, parques, teatros, etc.).

Aunque la función gubernamental debe garantizar los bienes públicos y aquellos parcialmente públicos, el proceso de ejecución y suministro no es de su responsabilidad exclusiva. Durante la vigencia del Estado de bienestar, las entidades estatales y paraestatales asumieron la intervención directa sobre gran parte de ellos⁴, pero las reformas enfrentadas en las últimas décadas, han llevado al Esta-

3. Dificultades de orden administrativo y organizacional del Concejo impidieron compilar la información correspondiente a los tres periodos: enero-febrero, junio-julio, noviembre-diciembre, fechas en que se realizan las sesiones de comisión y plenarias.

4. Con el reconocimiento de derechos sociales para los ciudadanos, a comienzos del siglo XX, se introduce un nuevo ingrediente en la legislación estatal y comienzan a aparecer proyectos asistenciales de carácter estatal. Los años veinte y treinta dan paso a la constitución del Estado de bien-

do a compartir la ejecución de políticas públicas con diferentes entes privados, asociaciones de voluntarios u organizaciones no gubernamentales⁵; no obstante, como Estado social de derecho, continúa siendo el principal responsable, junto con las instituciones que lo conforman.

Un componente esencial del Estado es la autoridad política que le otorgan los ciudadanos cuando delegan su soberanía durante los procesos electorales. Para conservar esa delegación, el Estado debe lograr niveles de gobernabilidad que le permitan obtener credibilidad y legitimidad. Estas características se deterioraron en los ochenta y marcaron un reto para su permanencia, no sólo en los países en desarrollo sino también en los desarrollados.

El Estado de bienestar, tal y como venía actuando, entró en crisis como consecuencia del déficit fiscal al que

se enfrentó. En primer lugar, la crisis económica que debilitó los términos del intercambio comercial y declinó el producto interno bruto, se tradujo en altos índices de desempleo y pobreza extrema, y en la reducción de los ingresos tributarios del Estado. En segundo lugar, la expansión de funciones estatales mediante las cuales respondió con políticas económicas y sociales luego de la Gran Depresión y finalizada la Segunda Guerra Mundial. En los países en desarrollo influyeron, además, factores como la Revolución Cubana, a mediados del Siglo XX, los nacionalismos y populismos que condujeron a formas de Estado empresario, y la debilidad de las burguesías locales y de la empresa privada para enfrentar períodos recesivos e hiperinflacionarios. Por último, y no menos importante, la corrupción y el clientelismo político que en América Latina, por ejemplo, han caracterizado las relaciones sociales con el Estado.

Frente a la pérdida de credibilidad del modelo y de gobernabilidad del Estado, surgieron las críticas que se centraron en los costos en que se incurre cuando aumentan las responsabilidades, realizadas a través de empresas paraestatales; y su impacto negativo en la economía. Sus principales exponentes son teóricos del liberalismo clásico que invocan el re-

estar. Las consecuencias de la primera y más tarde de la segunda Guerra Mundial llevan a una intervención masiva del Estado en la producción y distribución de alimentos y productos sanitarios. De igual manera, un fuerte aumento del gasto público para apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores.

5. Autores como Barry Bozeman (1998) consideran que «toda organización es pública». Su argumento se basa en el hecho de que las organizaciones privadas cumplen funciones públicas en la medida en que constitucional y legalmente están obligadas a entregar productos o a prestar servicios que no afecten o vayan en contravía de la salud física, mental y social de los consumidores.

greso a una sociedad regida por las leyes del mercado, la desaparición de las relaciones políticas y el restablecimiento de las relaciones mercantiles. El orden democrático, condicionante de la dinámica capitalista —individuos libres, propiedad y mecanismos de mercado—, se encontraba afectado por la ingobernabilidad creciente, y para conservarlo se debía reformar el Estado.

La reforma se formuló en dos direcciones. Por una parte, la continuidad del Estado benefactor mediante la reforma del régimen político para descentralizar las funciones y acercar los procesos de la política al nivel local. Por otra parte, la reducción del tamaño del Estado para introducir categorías propias de la empresa privada: el ciudadano dejaría de ser usuario para convertirse en cliente y los procesos redistributivos o distributivos cederían el paso a la competencia. Se trataba de corregir el déficit fiscal generado por la excesiva burocracia y la producción de bienes y servicios a través de amplios sectores paraestatales e implantar la eficiencia, la economía y la efectividad como valores fundamentales de la gestión. En ese balance, la fórmula inicial perdió fuerza y se fortaleció la segunda.

Ludwig von Mises, Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, fueron los

teóricos más representativos de esta tendencia. Una ola privatizadora prosperó en la generación de bienes y en la prestación de los servicios públicos. Los argumentos de *fondo* señalaban la incapacidad demostrada por el Estado para responder a las demandas de manera eficiente, es decir, dentro de una relación costo-beneficio. Esta responsabilidad debía asignarsele a la empresa privada, que sí había demostrado ser más eficiente en el desempeño de sus funciones. De esta manera, el Estado recuperaba su papel básico: la justicia y la defensa nacional. En general, el Estado ha ocupado un lugar secundario en el liberalismo, como ahora es patente en el neoliberalismo, motivo por el cual se le juzga como necesariamente limitado y su intervención lesiva al mercado. Tal posición entra en contradicción con la versión marxista que conceptúa lo contrario (Guerrero 1999, 27).

En cuanto a las categorías propias de la gerencia privada, se introdujo el concepto de *public management* (gestión pública) como paradigma de implementación y como medio para obtener gobernabilidad. La introducción de este concepto en el manejo del Estado significó la conducción de los negocios del Gobierno de manera similar a como se hace en empresas comerciales o industriales, que en

general tienen como meta el lucro y el uso eficiente de los recursos.

El *public management* se enfoca en el manejo⁶, que implica la promoción de gerentes con habilidades propias para conducir estratégicamente. Supone el divorcio entre política y administración, olvidando que en el Estado se decide y se hace la política; por consiguiente, sus decisiones y acciones son cualitativamente diferentes a las de la empresa. Aquella es subjetiva, y el conflicto está presente porque es la expresión de intereses, valores, ideologías que luchan por obtener prelación. Por el contrario, el *public management* hace énfasis en la economía más que en la política, en las fallas del Gobierno más que en las fallas del mercado; diferencia los comportamientos que asumen los clientes y los ciudadanos. Los primeros defienden sus intereses y son libres de cambiar de proveedor, los segundos demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes, manifestando su inconformidad mediante el voto o la abstención, o ejerciendo presión con la movilización, la protesta o aún con actos de violencia.

Si los resultados del modelo de Estado de bienestar trajeron consigo

ingobernabilidad⁷, la implantación del Estado mínimo y la asunción de las categorías de la gerencia privada como categorías científicas, conllevó consecuencias similares. La abdicación del Estado de sus funciones para prestar o garantizar los bienes o servicios públicos incidió negativamente en el bienestar social y los índices de desarrollo y calidad de vida disminuyeron. Adicionalmente, la desregulación exagerada frenó conquistas sociales y creó un tipo de competencia que ha hecho triunfar los grandes oligopolios y concentrado el capital en pocas manos para alimentar la inestabilidad política en muchos países.

En síntesis, la propuesta neoliberal no fue la alternativa para superar los problemas sociales y económicos del siglo XXI y los desafíos de la globalización. No se trata de disminuir a ultranza el tamaño del Estado, porque el Estado no puede abandonar su papel regulador del mercado ni entregar a la competencia la reducción de las desigualdades y la exclusión social.

6. Semánticamente «manejo» significa tomar cosas en la mano.

7. La ingobernabilidad se concibe como la incapacidad de un gobierno para alcanzar sus objetivos (Guerrero 1999, 35). En esa dirección, respecto de responsabilidades en el otorgamiento de bienes o servicios públicos como la salud, la educación, el trabajo; así como condiciones para la ampliación de los derechos políticos: participación, democratización e inclusión social, económica y cultural.

Es preciso reconocer que la gestión pública debe realizarse de modo diferente a como venía haciéndose. La ejecución de las políticas⁸ para superar la pobreza y la exclusión que enfrenta el mundo —pero principalmente los países en desarrollo—, debe contar con altas dosis de creatividad para hacer coincidir eficacia y equidad con racionalidad del gasto; pero también es fundamental reconocer que el Estado no es un ente neutro. Está conformado por políticos y administradores (*public management*) que no actúan aisladamente para decidir y ejecutar, como se pretendía en el modelo neoliberal. Están integrados en un proceso continuo que se inicia cuando se identifican los problemas sociales con los cuales se comprometen los gobernantes, pasando por la propuesta de solución, su implementación y evaluación. Este proceso debe integrar también a otros actores políticos (organizaciones sociales, sindicales, agremiaciones,

etc.), cada uno con sus intereses y perspectivas. Se trata de construir un Estado que abra las puertas a la intervención directa de los actores políticos.

En cuanto a la implementación, que ha sido la mayor preocupación de los teóricos en sus enfoques para reformar el Estado, éste no es un asunto meramente administrativo de *simple ejecución* o de plena racionalidad; es el proceso en el cual la política se transforma en hechos; es la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes (Roth 2002, 107).

El hecho de que la decisión y la alternativa de solución propuesta sean viables no es garantía de solución de los problemas; existe una brecha entre ese proceso y la realidad de su aplicación. Cuando la ejecución o sus procesos fallan, se ha pretendido explicarlas desde perspectivas técnicas o administrativas (de planeación, de dirección, de coordinación o de control). Estas explicaciones son válidas, pero los aspectos políticos (valores, motivaciones, intereses) que están implícitos no se advierten claramente; por consiguiente, se dejan de lado en el análisis. Todas las organizaciones del Estado y los procesos que las hacen evidentes, están conformadas y manejadas por hombres y mujeres con valores e intereses que los con-

8. Las políticas son el medio por el cual el Estado responde las demandas de bienes y servicios de los ciudadanos. Según Alejo Vargas (1999), una política pública es «el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables»; y por lo tanto, es el resultado de la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

vierten en un actor más del juego político-administrativo.

Introducir la responsabilidad (*accountability*) o rendición de cuentas en la reforma del Estado es una cuestión fundamental para superar las barreras que los comportamientos políticos generan en los resultados e impactos de la gestión pública gubernamental. Es imprescindible recuperar la legitimidad y credibilidad, lo que significa recuperar gobernabilidad y gobernabilidad democrática. Esto es posible, en la medida en que el comportamiento de los gobernantes con la sociedad, no sólo se manifieste con hechos producto de la gestión, sino con hechos en términos de resultados, impactos y responsabilidad frente a los ciudadanos.

Asumir la responsabilidad es «entendida como un valor que debe guiar los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad» (Bresser et al. 2000, 19). A lo largo de la historia, los Estados han creado instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos. El proceso electoral —aspecto central de la democracia— es el principal instrumento para responsabilizar a los gobernantes. Pero este proceso no garantiza el cumplimiento de las promesas realizadas en campaña⁹ y los ciudadanos deben esperar las elecciones siguientes para evaluarlos. Por el contrario, asumir la

responsabilidad por medio de la rendición de cuentas es una labor continua, genera mayor compromiso y eleva los índices de gobernabilidad: cumplimiento de metas y objetivos.

Otros instrumentos de control tradicionalmente empleados son el parlamentario y los procedimentales. En el primero, el control político se ejerce para evitar la concentración del poder en el Ejecutivo. Es un mecanismo de control horizontal que exige rendición de cuentas al Ejecutivo por medio del control sobre la gestión presupuestaria, sobre los procesos y procedimientos llevados a cabo para ejecutar políticas públicas, además realiza audiencias públicas para evaluar las normas¹⁰ que se están discutiendo y llega a evaluar las nominaciones para ocupar importantes cargos ejecutivos.

En América Latina, y en Colombia en particular, el control político

9. En Colombia existe la revocatoria del mandato para los gobernantes locales y departamentales pero todavía es un instrumento débil y poco útil en términos jurídicos. La Ley 134/1994 de mecanismos de participación ciudadana la puso en marcha, y cuando se ha tratado de emplear no ha sido exitosa.

10. En el caso colombiano podría aplicarse no sólo al Congreso de la República sino también a las instancias coadministradoras de los gobiernos locales, ya que ellas deben discutir y aprobar proyectos de acuerdo u ordenanzas que, aunque no tienen carácter de ley, son decisiones jurídicas y reglamentarias obligantes.

no ha logrado un nivel de independencia para ejercer su papel y existe un exagerado predominio del Ejecutivo. En primer lugar, porque la actuación política y gubernamental es personalista, lo que refuerza el carácter presidencialista. En segundo lugar, constitucional y legalmente, el Ejecutivo tiene un gran poder legislativo y de iniciativa. Por último, porque gran número de cargos administrativos¹¹ son de libre nombramiento y del resorte del Ejecutivo, al contrario de lo que ocurre en países desarrollados (Bresser 2000), donde la decisión debe pasar por el congreso. Esta característica produce comportamientos clientelistas y la interdependencia y subordinación entre las instituciones y órganos de poder que conforman el Estado latinoamericano.

El control procedimental es un mecanismo administrativo realizado por órganos de control financiero o disciplinario. En ambos casos, el control verifica si los gobernantes y funcionarios están cumpliendo rigurosamente las reglas y leyes establecidas. El primero vigila el manejo administrativo de las finanzas y los bienes públicos; el segundo, controla las

acciones de los gobernantes para que respeten los derechos de los ciudadanos y no cometan actos de corrupción. Los controladores son habitualmente burócratas refrendados por procedimientos políticos¹².

La reforma del Estado ha promovido la instauración de controles externos con el fin de buscar, para el control financiero, la independencia de las injerencias políticas para que estén exentas de compromisos partidistas y se desvinculen de los grupos de interés. No obstante, son vulnerables a las presiones políticas. Por tal razón, para mejorar la transparencia y lograr cierta objetividad, se hace indispensable incorporar la ciudadanía a los espacios de control político y procedimental por medio del control social, y que los ciudadanos sean *controladores* de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también

11. En el nivel nacional: ministerios, directores de departamentos administrativos, de entidades paraestatales. En el nivel regional y local: secretarías, gerentes, etc.

12. En Colombia, en el nivel nacional, el contralor y el procurador son elegidos por el Congreso. El primero, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El segundo, de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En el nivel regional y local sucede lo mismo, con la diferencia de que son las corporaciones administrativas: asambleas departamentales y concejos municipales, las encargadas de hacer la elección de contralor, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el Tribunal Contencioso Administrativo.

a lo largo del mandato de sus representantes.

De esta manera, el control no se reduce a controles horizontales — parlamentarios y de procedimientos— sino que se da verticalmente, por intermedio de la ciudadanía y desde diferentes espacios: en la decisión y aprobación de programas y proyectos, en la asignación del gasto de los presupuestos públicos; en la misma gestión directa de servicios públicos o en la participación en juntas o consejos del órgano ejecutivo; y en la participación en órganos de fiscalización gubernamental, entre otros.

Los mecanismos y espacios de control señalados contribuyen a que la gestión pública gubernamental pueda ser más eficiente, eficaz y por lo tanto efectiva; sin dejar de lado, ni desconocer la dinámica política que se juega permanentemente cuando se tratan de definir y ejecutar acciones en función de bienes y servicios públicos.

2. EL CONCEJO MUNICIPAL, UNA INSTANCIA DE GESTIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

2.1 Preámbulo conceptual

El concejo municipal es una corporación administrativa que realiza su gestión cogobernando el municipio.

Su función es apoyar y respaldar al Ejecutivo municipal, mediante la aprobación o desaprobación de programas y proyectos que tienen como fin acciones para la provisión de los bienes y servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos en los períodos electorales. La gestión del concejo municipal se desenvuelve alrededor del análisis técnicopolítico y en constante comunicación y relación con la dinámica socioeconómica y cultural del municipio. La gestión es técnica porque demanda información, documentación y estudio del problema social presente o por presentarse; de igual manera, sobre el posible impacto de la solución. La gestión es política porque a pesar del rigor que quiera dársele al análisis técnico, éste se conjuga con la política que no puede renunciar a sus valores e ideologías. La gestión es participativa porque involucra al ciudadano en el debate público en la medida en que tiene en cuenta su saber. Se trata de conciliar tres factores, para que a partir del debate y la controversia se tomen decisiones aceptables sobre las demandas públicas.

El apoyo que un concejo municipal brinda no sólo significa la aprobación o la toma de decisiones de políticas, también significa el control, seguimiento y evaluación de sus impactos. A su vez, la ciudadanía (en

acto de soberanía constitucional) ejerce el control social sobre las decisiones tomadas en este espacio de gestión gubernamental. Para ello, el ciudadano o las organizaciones ciudadanas (ONG, universidades, comunidad organizada, etc.) requieren acceder a documentación confiable que demuestre la manera como el concejo ha tomado las decisiones y ha realizado sus funciones constitucionales y reglamentarias. Ello es posible siempre y cuando los representantes de la ciudadanía actúen de cara a la opinión pública, lo que implica disposición política y capacidad organizacional para ofrecer constancia de sus actos en materia de proyectos de acuerdo aprobados, archivados, en estudio o devueltos; y principalmente, en materia de control político: seguimiento, vigilancia y denuncia de acciones del Ejecutivo central que por acción u omisión afecten la calidad de vida de la ciudadanía.

La disposición política significa mostrar públicamente con argumentos y de manera transparente la razón de las decisiones mayoritarias, sean éstas controversiales o no. La capacidad organizacional se demuestra brindándole la opción a cualquier ciudadano o ciudadana para consultar ágilmente la dinámica de las sesiones realizadas; la cual se encuentra en documentos constitucional y legalmente

reconocidos como son las actas y proposiciones recogidas en comisiones y plenarias, allí se reproducen los temas tratados, debates, aprobaciones, citas, acuerdos y desacuerdos, participación de concejales y otros actores de la política local.

2.2 La dinámica de gestión¹³

El Concejo de Santiago de Cali está integrado por 21 concejales. Tres de ellos asumen los cargos directivos de la presidencia y las dos vicepresidencias anualmente y por un proceso electoral interno. Además, cuenta con una planta de cargos administrativos como el secretario general, su secretaria y dos secretarías asignadas a las comisiones del Plan y Tierras, Presupuesto e Institutos; el jefe de prensa, el jefe de archivo, entre otros de menor nivel jerárquico. La parte secretarial está encargada de la transcripción de actas, convocatorias a sesiones de comisión o plenaria y manejo de la correspondencia. Adicionalmente, la planta de personal la integran los asistentes y colaboradores de cada concejal, quien los selecciona, pero su re-

13. Desde la Carrera de Ciencia Política, la Pontificia Universidad Javeriana realiza desde 2003 el Programa Cali Visible como ejercicio académico y aporte a la ciudadanía, para hacer seguimiento a la gestión del Concejo Municipal de Cali. Los datos utilizados para este artículo han sido compilados por el Programa.

muneración depende de los recursos municipales asignados al Concejo.

Entre las actividades que realiza el personal administrativo se encuentra la actualización de la página en Internet (www.concejodecali.gov.co) para brindar a la ciudadanía y al público en general, información sobre aspectos de la gestión. Esa página divulga notas de prensa sobre las posiciones de los concejales relativas a las decisiones que se están tomando o que han sido objeto de controversia. En ese sentido se encuentra el total de los referidos en los últimos cuatro años; sin embargo, falta mucho por hacer. Del año 2004 sólo ha transcrito 20% de las actas de las plenarios. Las actas de las comisiones no han sido divulgadas en la página y su transcripción tiene un atraso considerable, a pesar de que en el período la actividad del Concejo se concentró en las comisiones:¹⁴ 63% de los proyectos se estudiaron y aprobaron en primer debate por la Comisión de Plan y Tierras, 20% por la Comisión de Institutos y 17% por la Comisión de Presupuesto.

14. La concentración de trabajo en las comisiones fue la estrategia para superar el déficit financiero que se presentó en esta corporación, como consecuencia de la prórroga que se viene dando a la reforma administrativa, concebida para racionalizar el gasto y hacer más eficiente y eficaz su labor.

Las proposiciones son documentos en los que se cita a funcionarios del ejecutivo municipal centralizado o descentralizado para hacerle seguimiento y control a la ejecución de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo; así como para revisar la celeridad o previsión con que actúan frente a ciertas situaciones sociales, económicas y culturales de la ciudad. La mayor parte de la gestión se realiza en función de proposiciones¹⁵ cuyo contenido reposa en las actas. Por consiguiente, la falta de sistematización impide que se conozca ampliamente el control que esta dinámica corporativa realiza, principalmente en lo que se refiere al Plan de Desarrollo¹⁶.

15. Con base en las 42 actas de las sesiones plenarios transcritas en 2004, Cali Visible sistematizó 106 proposiciones. Ésta es sólo una parte del considerable número de proposiciones que se pueden formular entre las sesiones de plenarios y comisiones durante los tres períodos de gestión anual. Sin embargo, no se encuentran disponibles para el público por el retraso en la transcripción de las actas.

16. Aunque las proposiciones son documentos para confrontar el control político que el concejo realiza sobre el Plan de Desarrollo, la elaboración de este artículo corresponde al período en el cual se aprobó el Plan 2004 – 2007; por consiguiente, no había transcurrido un tiempo determinado para evaluar resultados del Plan como si se hizo el 16 de mayo de 2005. En este momento, como reacción a comentarios negativos sobre la gestión del alcalde Apolinar Salcedo por parte de los medios de comunicación y no como resultado del control político del Concejo.

En este aparte se analizan las decisiones tomadas por los concejales en cuanto a proyectos y acuerdos así como el control ejercido sobre las acciones que los funcionarios de las dependencias municipales centralizadas o descentralizadas realizan para ejecutar programas o proyectos dirigidos a la ciudad o para incidir sobre asuntos organizacionales.

2.2.1 La Gestión de proyectos y acuerdos

Los acuerdos son iniciativas referidas a asuntos públicos específicos,

presentados al Concejo para su estudio, deliberación y aprobación o negación, según el caso. Las iniciativas pueden provenir de los concejales y alcaldes (en materias relacionadas con sus atribuciones), de los personeros, los contralores y las juntas administradoras locales. También pueden ser de iniciativa de otras organizaciones cívicas o comunales, pero la Constitución Política otorga a los alcaldes las mayores atribuciones.

Cuadro 1. Iniciativas presentadas al Concejo de Cali durante 2004.

Iniciativas	Proyectos	Proyectos	Acuerdos	Acuerdos
	No.	%	No.	%
Administración Central	40	59%	18	69%
Concejales	26	38%	8	31%
Juntas Administradoras Locales	2	3%		
Total	68	100%	26	100%

Sistematización realizada por Cali Visible – Programa de seguimiento a la gestión del Concejo

Como se observa en el cuadro 1, durante 2004, 59% de las iniciativas provinieron del Ejecutivo central, 38% de los concejales y 3% de las Juntas Administradoras Locales; sin embargo, de los 68 proyectos presentados, el Concejo solo aprobó 26, el resto fue archivado, se encuentra en estudio, o fue retirado, objetado o devuelto.

Archivar un proyecto no significa desaparecerlo del escenario político del Concejo; significa que la iniciativa no se considera prioridad inmediata o debe esperar un nuevo período de sesiones; posteriormente, quien tuvo la iniciativa puede volver a presentarlo. Los proyectos en estudio han sido aprobados en primer debate en sesiones de comisión pero por

razones de prioridad en la agenda de gestión su debate se retrasa hasta la sesión plenaria que es cuando surte su aprobación definitiva para pasar a sanción del alcalde. Los proyectos retirados, objetados o devueltos poseen vicios de forma o de fondo. Los vicios de forma se refieren a las normas para presentar un proyecto de acuerdo. «Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia [...] y debe ir acompañado de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan» (Ley 136/1994 art. 72). Los vicios de fondo se presentan cuando el proyecto contradice o altera la Constitución, las leyes, las ordenanzas u otros acuerdos municipales.

De los proyectos que fueron archivados merecen especial mención aquellos con perspectiva de ciudad, como el proyecto para adoptar las fichas normativas de la parte norte de la ciudad, que fue presentado por el alcalde en tres ocasiones y finalmente aprobado. En un principio fue presentado por fuera del tiempo establecido, se requería autorización previa para ampliarle el plazo; una segunda presentación encontró el período de sesiones concentrado en el Proyecto del Plan de Desarrollo. Por esta razón debió presentarse nuevamente.

Otros proyectos archivados, presentados por el alcalde y de importancia para la ciudad, su planeación y desarrollo, trataban el Plan Especial de Protección Patrimonial, el Plan Especial de Espacio Público y Equipamiento Colectivo (este último había sido devuelto previamente). Estos planes, conjuntamente con el referido de las fichas normativas, no sólo de la zona norte sino de la ciudad en general, han tenido un retraso de cuatro años en su presentación; desde el momento en que se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). El Plan Estratégico de Vivienda hace parte de los mismos plazos, fue presentado y archivado en 2003 y durante las sesiones de octubre–noviembre de 2004 fue presentado nuevamente, y en esta ocasión devuelto.

Es preocupante y necesario indagar en profundidad las razones técnicas o políticas para que los concejales no aprueben el Plan Estratégico de Vivienda. ¿Son razones políticas o técnicas? ¿No hay capacidad presupuestal para cubrir el déficit habitacional de Cali? ¿El tema afecta intereses económicos importantes y una alternativa es dilatar decisiones y conservar el *statu quo*? ¿Qué significa políticamente la ausencia de estudios que permitan construir en las tierras ejidales? Hace cinco años el POT or-

denó esos estudios para incorporar los ejidos al casco urbano y no ha habido respuesta en ese sentido. Mientras tanto, el costo de la tierra en Cali se incrementa, crece la demanda de vivienda y por decreto presidencial se establece «que el área mínima del lote para construcción de vivienda de interés social es de 35 metros cuadrados» (El País 2004a).

Para su análisis, los proyectos convertidos en acuerdos se han clasificado como: acuerdos con perspectiva de ciudad, acuerdos para el fortalecimiento institucional, acuerdos

referidos al manejo financiero del municipio y acuerdos de carácter general. Los primeros, por su contenido y decisión tienen relación con el desarrollo y crecimiento socioeconómico o cultural de la ciudad; los segundos, con ajustes o acomodos para el desempeño de funcionarios del ejecutivo municipal centralizado y descentralizado; la tercera clasificación tiene relación con la imposición de impuestos, tasas y contribuciones; y en la cuarta, se agrupan aquellos acuerdos que no clasifican en las tres categorías anteriores.

Cuadro 2. Acuerdos del Concejo de Santiago de Cali durante 2004

No.	Acuerdos con perspectiva de ciudad	No.	Acuerdos para el fortalecimiento institucional	No.	Acuerdos para el manejo financiero del municipio	No.	Acuerdos de carácter general
127	Plan de Desarrollo	123	Liquidación del Fondo Financiero Especializado	136	Contribución de firmas constructoras	126	Plazos otorgados para adoptar el POT (Plan de Ordenamiento Territorial)
129	Gran Parque Central	124	Plazo para la liquidación del Instituto de Reforma Urbana	140	Contribución de contratos particulares	122	Teatro Municipal Enrique Buenaventura
134	Creación de la Comuna 22	125	Liquidación del Fondo Especializado de Salud	142	Exención a los damnificados del sismo	138	Instituciones Municipales
131	Plan de reconstrucción del tejido social	130	Modernización de la gestión tributaria	146	Porcentaje de la sobretasa ambiental con destino a la CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca)		
133	Atención discapacitados	132	Creación de la Contaduría Municipal				
137	Fichas normativas ciudad norte	135	Reestructuración Secretaría de Bienestar Social				
141	Rescate de los valores cívicos	139	Autorización para vigencias futuras				
143	Predio de utilidad pública	145	Modificaciones al presupuesto				
144	Presupuesto de rentas y gastos	128	Armonización del Plan de Inversiones con Plan de Desarrollo				
147	Derogación del Inciso cuarto del Art. 200 del Acuerdo 069/2000						

Sistematización realizada por el Programa Cali Visible de seguimiento a la gestión del Concejo- Marzo 2005.

Los acuerdos que en 2004 buscaron transformaciones de fondo para la ciudad fueron el Plan de Desarrollo, el presupuesto para el año 2005 y las fichas normativas que delimitan la zona urbana norte en sectores o manzanas para ciertos desarrollos como vivienda, comercio, servicio y recreación. Estas iniciativas provinieron de Ejecutivo municipal. También son acuerdos de ciudad, la creación de la Comuna 22, la determinación de convertir el globo de terreno ubicado en las inmediaciones de la Plaza de Toros, en el Gran Parque Central Alfredo Carvajal y la declaratoria de bien de utilidad pública a la manzana en donde se encuentra ubicada la Biblioteca Departamental. Estos tres acuerdos fueron iniciativa de los concejales.

La creación de la Comuna 22 puede contribuir a que en las zonas de Ciudad Jardín, Pance y un gran número de parcelaciones, se solucione el caos vehicular, la polución, la contaminación visual y auditiva, el uso arbitrario del suelo, etc. El Gran Parque Central es la opción para que Cali tenga una amplia zona de recreación pasiva y activa empleando la infraestructura deportiva legado de los Juegos Panamericanos y que hoy está deteriorada, como el Velódromo Alcides Nieto cuya cubierta fue «vendida como chatarra».¹⁷ Por último, la

Manzana del Saber donde posiblemente se amplíen las instalaciones de la Biblioteca Departamental para la promoción y ampliación de la cobertura de actividades culturales y artísticas.

El POT, clasificado como acuerdo con perspectiva de ciudad, estableció en el inciso 4 del artículo 2000 que el «área conocida como Saratoga no se incluye dentro del perímetro urbano, en virtud a que no cuenta con certificación sobre disponibilidad de servicios y además porque conforme al principio de precaución no puede ser urbanizada, tal y como lo dispuso el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución 005 de enero del 2000». No obstante lo anterior, el Concejo derogó esa decisión.¹⁸

¿Qué motivó la derogatoria de ese inciso? ¿Cómo se puede demostrar ante la opinión pública que las previsiones hechas por el Ministerio del Ambiente sobre posibles derrumbes en una zona de explotación minera están superadas? ¿Hay en esa zona infraestructura o condiciones adecuadas para disponer de servicios públicos? Al derogar el inciso, el

17. Denuncia del concejal Christian Garcés por medio de comunicados a los organismos de control como la Procuraduría Regional.

18. Periodo de sesiones extraordinarias. Proyecto presentado el 6 de diciembre y aprobado el 16 por medio del Acuerdo 147/2004

Concejo favoreció las finanzas municipales impidiendo que prosperara una demanda instaurada por Trituradora Saratoga por catorce mil millones de pesos, con el argumento de que el POT «le atropelló derechos adquiridos desde 1966» (Camargo 2004), pero también favoreció los intereses económicos de Saratoga, pues el terreno quedó incluido en el perímetro urbano y sus dueños autorizados para promover o realizar directamente un proyecto de cuatro mil viviendas de interés social. A quien no favoreció el Concejo con su decisión fue a la ciudad y particularmente a los usuarios de esos terrenos que adquirirán sus viviendas en un sector donde existen dudas sobre sus condiciones físicas y sobre la viabilidad para el acceso a los servicios públicos.

2.2.2 Del control político

El control es una importante función de un concejo municipal en Colombia. Es un ejercicio político, pero a su vez técnico; se trata de analizar las decisiones gubernamentales para intervenir sobre ellas y prevenir o corregir sus impactos negativos. Una documentación pertinente, un equipo de asesores calificado, espacios para el debate colectivo y la participación de actores sociales, ofrecen condiciones para cumplir eficazmente la gestión que le corresponde como órgano

de representación de los intereses ciudadanos.

El ejercicio de control se realiza con base en citaciones a los secretarios y jefes de departamentos administrativos del Ejecutivo central; también, a los representantes legales de entidades descentralizadas, así como al personero y al contralor. Las citaciones se hacen por escrito, y se proponen para su aprobación en sesiones de comisión y plenaria.

Entre enero y junio de 2004, 45% de las proposiciones aprobadas en sesión plenaria se preocuparon por políticas gubernamentales de impacto sobre la ciudad:¹⁹ el Plan de Desarrollo, el Sistema de Transporte Masivo (MIO), la eficiencia y eficacia de las Empresas Sociales del Estado, las condiciones y ubicación del Plan de Vivienda de Interés Social, la accidentalidad, los efectos del uso de la pólvora, la violencia urbana, la cobertura de educación, etc.²⁰

Otras iniciativas de control político de impacto sobre la ciudad, son las referidas a la contaminación visual por la permanencia de vallas publicitarias que han inundado el espa-

19. Estas proposiciones corresponden a la categoría A del cuadro 2.

20. En <http://calivisible.puj.edu.co> se encuentra sistematizado el contenido de las proposiciones del periodo señalado en este artículo.

cio público urbano; la política de transporte masivo, no sólo respecto de su manejo financiero sino también de su incidencia social; como fue el debate sobre la pertinencia de la estación Benito Juárez en la carrera 1 con calle 44 en predio del barrio Popular, el hundimiento de la calle 13, la estación del barrio Villanueva, entre otros; el debate sobre la autorización otorgada por el alcalde para la venta libre de pólvora. Este debate desen-

cadonó la primera crisis del gabinete y contribuyó a revocar la medida. También se realizaron debates y citas al secretario de gobierno para analizar las condiciones de violencia urbana en que se encuentra la ciudad, así como debates a las condiciones de vivienda y marginamiento de las comunidades que habitan zonas de alto riesgo: las zonas de ladera y principalmente el jarillón oriental del río Cauca.

Cuadro 3. Proposiciones presentadas al Concejo de Santiago de Cali. Enero – Junio 2004.

Proposiciones según categoría ²¹			
A	B	C	Total
45	40	18	103
45%	38%	17%	100%

Sistematización realizada por “Cali Visible” – Programa de seguimiento a la gestión del Concejo.

En un porcentaje menor (38%) ejercieron control sobre acciones relacionadas con el fortalecimiento institucional del Municipio, como aprobar la liquidación del Instituto de Vivienda, analizar el funcionamiento de

los Centros de Atención Local Integrados (CALI), el funcionamiento financiero y administrativo de las Empresas Municipales de Servicios Públicos de Cali (EMCALI), las condiciones administrativas y financieras

21. En la categoría A están clasificadas las proposiciones que se preocuparon por hacer control político sobre políticas con perspectiva de ciudad; en la categoría B proposiciones preocupadas por acciones gubernamentales referidas al fortalecimiento institucional y al manejo financiero de esas instituciones; en la categoría C proposiciones referi-

das a aspectos no clasificados en las dos anteriores como son aquellas para rendir homenajes o colocar condecoraciones. Esta categoría es exclusiva de las proposiciones porque los homenajes y las condecoraciones no son objeto de acuerdos municipales.

de los hospitales locales, el manejo administrativo de la licitación pública para que un ente privado recaude los impuestos municipales y la des-concentración administrativa hacia los CALI, entre los más relevantes.

Estas iniciativas de control, si bien son aprobadas casi en el 100% por mayoría absoluta, no parecen obedecer a un trabajo colectivo previo; son propuestas individuales; aunque en algunas oportunidades, sobre la marcha, surgen adhesiones. Hay temas cualitativamente importantes para el desarrollo de la ciudad pero se manejan aisladamente y sin continuidad respecto de sus resultados. Tampoco se observa rigor técnico u objetividad política; por el contrario, en el contenido de los textos o cuestionarios hay tendencia a la superficialidad y la improvisación.

No obstante el nivel cuantitativo o cualitativo de las iniciativas, preocupa su impacto en el alcalde y los funcionarios responsables de ejecutar políticas públicas eficaces y correctivas. Por ejemplo: las vallas publicitarias «siguen campantes» (El País 2004b). El argumento es la falta de capacidad financiera municipal para controlarlas y el Plan Especial de Espacio Público que reglamenta el Artículo 231 del Acuerdo 069 o POT de 2000, para el cual se dio un año de plazo y apenas fue presentado finali-

zando el último período de sesiones de 2004, con este mecanismo podría haberse reglamentado y corregido el desorden del ambiente visual.

Las iniciativas relacionadas con el Plan de Vivienda de Interés Social y la prioridad de reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo como el del jarillón del río Cauca o la zona de los Chorros enfrentan inconsistencias y posiciones políticas encontradas. Por una parte, se aprueba debatir el tema y se critica la ausencia de políticas en ese campo; por otro lado, en las goteras del período de sesiones extraordinarias de diciembre y sin mayor debate, se aprobó el acuerdo que derogaba una medida que impedía construir en terrenos no habilitados para vivienda con el argumento de que se estaban *favoreciendo los intereses financieros del Municipio* para que la demanda de Trituradora Saratoga no prosperara. Sin embargo, la medida abre la puerta para permitir lo que antes no era permitido; máxime, si es una zona en donde no se han definido con claridad los posibles riesgos. Adicionalmente, continúa retrasándose el debate sobre el Plan de Vivienda y no hay posiciones críticas al interior del Concejo por las demoras del Ejecutivo en el cumplimiento de los plazos otorgados al POT.

Hay iniciativas que logran impacto positivo como el debate a la autorización dada por el Ejecutivo a la venta libre de pólvora o los controles ejercidos al Plan del MIO, entre los que se cuenta la reubicación de la estación Benito Juárez. Algunas posiciones son *caja de resonancia de la ciudadanía* que canaliza sus denuncias hacia este órgano de representación política. No obstante, no es común la actitud deliberante de la ciudadanía, ni previsoras del Concejo frente a los serios problemas sociales que tiene la ciudad y que deberían aparecer en su agenda²² de manera permanente, como las condiciones del salubridad generadas por la falta de reubicación del basurero de Navarro, la baja operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (que aún no trata el 100% del agua que se vierte en el río Cauca), la inseguridad y la violencia urbana, el deterioro generalizado de la malla vial, la falta de terrenos habilitados para vivienda, etc. Estos problemas y otros más, no se iniciaron en este Gobierno; por el contrario, se están convirtiendo en estructurales. Ni las administraciones anteriores, ni la actual, ni el Concejo —varios de sus integrantes se han perpetuado allí—, asu-

men un protagonismo político para enfrentarlos.

3. CONCLUSIONES

Los enfoques provenientes de la ola reformista del Estado concibieron la gestión pública o *implementación* gubernamental asimilable a la gestión privada; sin embargo, la realidad ha trascendido para demostrar el peso significativo de la política, aún en este nivel. La gestión pública no es una actuación neutra, está cargada de presiones y contradicciones internas y del contexto, razones por demás válidas para explicar las diferencias entre las decisiones de política y sus resultados.

La imposibilidad de separar lo político de lo técnico en la gestión pública lleva a promover una tendencia de reforma menos radical que introduce elementos de control y de participación de la sociedad en los asuntos públicos gubernamentales; no sólo en la implementación de la política sino en todo el proceso, desde la formulación del problema social, pasando por la decisión de incorporarlo en la agenda del Gobierno, continuando con la fórmula de solución. Se busca, con una sociedad políticamente activa, la opción de que ciertos sectores e intereses socioeconómicos que han dominado el escenario político y

22. Con base en las 42 actas de iguales sesiones del Concejo a las cuales se tuvo acceso.

se han beneficiado directamente de la acción del Estado tengan un contrapeso y se promuevan opciones en favor de intereses diferentes.

El Concejo Municipal de Santiago de Cali, según la Constitución es una *corporación administrativa*, lo que significa cooperar brindando una asesoría juiciosa y ser coequipero del alcalde y su equipo de gobierno. El Concejo es el espacio para analizar técnica y políticamente las políticas que previamente desea tomar el alcalde para ratificarlas o negarlas, y proceder a la ejecución de las que se aprueben. El Concejo tiene una tarea de gran responsabilidad, porque de sus decisiones depende el rumbo de la ciudad.

La actividad del Concejo de Santiago de Cali, observada y sistematizada entre enero y junio de 2004, permite inferir que las fronteras políticas entre alcalde y concejales son difusas, y que no es fácil percibir el desempeño técnico. En el escenario de su gestión, aprobó acuerdos y proposiciones por mayoría, pero una dinámica técnica de análisis reflexivo, de deliberación conjunta y de confrontación de las ideas, no es la característica. En realidad, se realizan debates, algunos con mayor profundidad que otros, como es el caso del Acuerdo del Plan de Desarrollo y del Presupuesto de Gastos, a los cuales

le dedicó un buen número de sesiones. No obstante, esta labor es individual, y en algunos casos tiende al personalismo; mientras la mayoría permanece pasiva, con intervenciones elementales, espontáneas y hasta improvisadas. Es posible que la razón de esta situación radique en la falta de bancadas o grupos de trabajo sólidos; la ausencia de compromiso con la ciudad y/o la falta de profesionalismo para debatir con argumentos, contruidos a partir del estudio objetivo de documentos y hechos empíricos, las decisiones de ciudad.

Tampoco hay coherencia de criterios en cuanto a la oposición o el acuerdo. Estos se dan indistintamente, generando confusión y falta de claridad de propósitos. Por una parte se realiza un debate a una situación problemática como es la ausencia de vivienda en terrenos firmes y seguros, y por otra, se desmonta un acuerdo que impedía, por razones técnicas, el uso de un terreno para vivienda. A su vez, hay situaciones que generan gran debate, como el seguimiento a la política de transporte masivo, o al rendimiento financiero de las empresas sociales del Estado, o el decreto para aprobar la comercialización libre de la pólvora. Pero estos debates son escasos frente a los problemas estructurales de la ciudad, como el basurreo de Navarro, la identificación de

terrenos para vivienda de interés social, el índice de desplazados y los índices de violencia urbana.

Es posible que la indiferencia o apatía para enfrentar estos debates tenga que ver con las implicaciones políticas que tienen, más que con implicaciones técnicas. Debatir un tema álgido como puede ser la recuperación de los ejidos, hoy en manos de particulares, o la determinación de generar una alternativa económica diferente a Navarro para el manejo de las basuras, implica independencia política y compromiso de ciudad; y no la búsqueda de beneficios o compensaciones personales no logradas o logradas parcialmente. Esto no es factible cuando cada concejal defiende lo propio.

En síntesis, el Concejo Municipal de Cali no ha logrado encontrar su nicho técnico con el rigor y la claridad que esa labor merece. Por el contrario, se debate en el personalismo y la política, pero la política que beneficia intereses particulares. Por esa razón no hay trabajo colectivo y son mayores la pasividad y la indiferencia que el debate constructivo.

4. REFERENCIAS

- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, L. C. et al. (Compiladores). (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, BID. Buenos Aires: Eudeba.
- Camargo Leon, J. (2004, 19 de diciembre). *Saratoga, un lío de \$20 mil millones*. [en línea]. Disponible en <http://www.diariooccidente.com.co> [Consulta: 19 diciembre 2004]
- El País (2004a, julio 27). *Debate por área de vivienda social*. [en línea]. Disponible en <http://elpais-cali.terra.com.co/paionline/calionline/notas/Julio272004/B227N1.html> [Consulta: 27 julio 2004]
- El País (2004b, noviembre 25). *Vallas ilegales siguen campantes*. [en línea]. Disponible en <http://elpais-cali.terra.com.co/paionline/calionline/notas/Noviembre252004/B125N1.html> [Consulta: 25 noviembre 2004].
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México: Grupo Editorial Porrúa.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1989). *Las políticas públicas*. España: Ariel Ciencia Política.
- Roth, D. y Noël, A. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Vargas, Alejo. (1999). *El estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

5. NORMAS CONSULTADAS

Ley 136 o de Régimen municipal de 1994.

Ley 134 o de Mecanismos de participación ciudadana de 1994.

Decretos nacionales 2060 y 2083 de 2004.

Concejo Municipal de Cali (1999) Nuevo compendio normativo municipal. Ley 136 de 1994.

Acuerdo municipal 069 o Plan de Ordenamiento Territorial de 2000.

Acuerdo municipal 137 de 2004.

