

ANÁLISIS DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN LA DEPENDENCIA DE
GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI (2006-2007)



LAURA TATIANA MUÑOZ RÍOS
JAZMÍN CAROLINE SILVA ULE

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2010

ANÁLISIS DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN LA DEPENDENCIA DE
GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI (2006-2007)

LAURA TATIANA MUÑOZ RÍOS
JAZMÍN CAROLINE SILVA ULE

Trabajo de grado en la modalidad tesis, presentado como requisito, para optar el
título de Politólogo (a)

DIRECTOR:
JAIME FAJARDO OLIVEROS
Administrador Público
MG. Planeación Urbana y Regional

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2010

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Popayán, 14 de Enero de 2010

CONTENIDO

	pág
INTRODUCCIÓN	1
1. APROXIMACIONES TEÓRICO CONCEPTUALES	6
1.1 La descentralización y su relación con las concepciones de legitimidad y modernidad en el contexto neoliberal	6
1.2 De las reformas descentralistas en Colombia	11
1.3 Modelo clásico burocrático y modelo de Racionalidad Limitada	14
1.4 Falencias de la administración pública en Colombia	18
2. ACERCAMIENTO PRÁCTICO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	22
2.1 Radiografía de la situación económica y social de Santiago de Cali	22
2.2 El plano real de la descentralización en el contexto neoliberal de Santiago de Cali	30
2.3 La propuesta del Observatorio de la Conducta Oficial de Santiago de Cali	33
2.4 Generalidades del Código Disciplinario Único	35

2.4.1 Estructura del Código Disciplinario Único	36
3. ANÁLISIS DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN LA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DE SANTIAGO DE CALI	38
3.1 Identificación de las causas generadoras de faltas disciplinarias en la dependencia de Gobierno de la Alcaldía Municipal.	38
3.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFIA	58

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Proyecciones de población y densidad. 1994 – 2000	24
Tabla 2. Proyecciones de población y densidad. 1999 – 2005	24
Tabla 3. Fuerza de trabajo y tasas. Diciembre 1995 – 2000	27
Tabla 4. Fuerza de trabajo y tasas. Diciembre 1998 – 2000, enero - diciembre 2001-2004	27
Tabla 5. Total de faltas disciplinarias en las tres dependencias	39
Tabla 6. Datos no significativos de la dependencia de gobierno	45

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Gasto público como porcentaje del PIB.	16
Diagrama 2. Frecuencia de faltas disciplinarias Dependencia de Gobierno.	43

INTRODUCCIÓN

Generalmente, la noción de administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica, dividida en dependencias, con unas competencias y responsabilidades claramente definidas por reglas y mecanismos de control vertical. En su momento el modelo burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, como son afianzar la eficiencia, la eficacia, la predictibilidad y la racionalidad.

Pero la administración pública tradicional ha desarrollado con el tiempo disfunciones y anomalías relacionadas con la crisis de legitimidad y gobernabilidad; en Colombia esta situación ha buscado ser restituida con la aplicación de modelos de gestión importados; por ejemplo el modelo anglosajón de la Nueva Gestión Pública y el modelo de toma de decisiones de Herbert Simon, entre otros. Estos modelos al importarse a nuestro país colisionan debido a que no se tienen en cuenta las múltiples particularidades de la realidad social, política, económica y cultural del contexto donde son aplicados.

La implementación del modelo de Nueva Gestión Pública coincide con la consolidación de los procesos de descentralización y desconcentración administrativa adelantados en Colombia durante los años noventa, los cuales, en primera instancia, modificaron el aspecto formal de las relaciones entre la sociedad, el mercado, las instituciones públicas y privadas; con el fin de recuperar niveles de legitimidad y gobernabilidad.

En el plano real estas reformas administrativas y políticas tienen inconveniente al pasar de lo formal a la práctica, no sólo porque las reformas por sí solas son insuficientes para recuperar legitimidad y gobernabilidad, sino porque los principales problemas que afectan el funcionamiento de la administración, como lo son: la débil planificación y la ausencia de una cultura organizacional centrada en la idea de servicio público¹, el clientelismo y la corrupción, no han sido atendidos con políticas sólidas y de largo plazo.

¹ Los funcionarios hacen uso y abuso de sus cargos, recursos y funciones, obteniendo especiales beneficios o rendimientos personales.

Los problemas administrativos reproducen dinámicas excluyentes, que aumentan los niveles de pobreza y de desconfianza en los gobiernos locales, a la vez que, reiteran la idea de que no han sido transformadas antiguas costumbres en materia de gestión²; ya sea porque, los procesos de descentralización y apertura democrática adelantados desde los años ochenta, hayan sido troncados por la obstinación de los funcionarios de mantener su trabajo rutinario y su modo de gestión; o porque la adopción de modelos administrativos que se implementan no coinciden con la realidad institucional, social, cultural y económica; o porque la débil articulación y coordinación entre los responsables de la elaboración de las políticas públicas, quienes las implementan y verifican su cumplimiento, tienen serias repercusiones en los resultados de las mismas.

Frente a esta compleja situación, en Colombia, se han establecido distintos mecanismos de control legales y distintas estrategias encaminadas a resarcir este problema, logrando algunos aciertos que sin embargo continúan siendo insuficientes, ya que existe una enorme distancia entre lo establecido por las leyes y su efectivo cumplimiento, lo cual impone nuevos retos y exigencias en torno a la lucha contra la corrupción.

Conforme a lo anteriormente planteado y convencidas de la utilidad práctica de esta investigación, decidimos vincularnos al Observatorio³ de la Conducta Oficial de Santiago de Cali (OCO), el cual se constituye como un instrumento de análisis de la función pública, y de evaluación de la conducta de los servidores públicos; con el fin de proponer soluciones a los problemas que puedan generarse en el funcionamiento de la administración y en el desempeño de sus servidores.

² Ver: VELÁSQUEZ, Fabio. Descentralización y gestión local en América Latina. En: Revista Foro. No 32, sep 1997, pp. 77-78.

³ Un Observatorio es un instrumento para la recopilación, análisis e interpretación de información sobre un tema; su función consiste en observar los procesos con el fin de corregir o mejorar la aplicación de políticas públicas.
En el segundo Capítulo, se explicara detalladamente el origen del Observatorio y su naturaleza.

Esta investigación se orientó hacia la identificación de las causas y conductas disciplinarias más recurrentes en los servidores públicos de la Dependencia de Gobierno del Municipio de Santiago de Cali⁴, basándonos en el consolidado de la base de datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno (2006-2007)⁵, con el fin generar alternativas de solución que permitan a las instancias encargadas construir e implementar políticas públicas⁶ que prevengan manifestaciones de corrupción y sensibilicen a los funcionarios con vocación de servidores públicos.

Desde la disciplina de la Ciencia Política, este estudio adquiere importancia, ya que, la gran mayoría de problemas que constantemente enfrentan las administraciones públicas están relacionados con la perduración de estructuras y procedimientos anticuados, con la supervivencia de mecanismos tradicionales de control político y dominación social y con la separación que existe entre la labor de las instituciones y los problemas reales de la comunidad; es aquí donde el análisis político basado en evidencia empírica y jurídica, permite aproximarnos a las causas del problema para neutralizarlo o mitigarlo.

La investigación está estructurada en tres capítulos: en el primero se hará referencia a los antecedentes de la problemática como son: el proceso de descentralización en Colombia y su relación con los conceptos de legitimidad, gobernabilidad y modernidad, enmarcados en el contexto neoliberal y de apertura

⁴ A pesar de que la corrupción administrativa, es un problema generalizado, nos hemos interesado en el municipio de Santiago de Cali por tres razones: en primer lugar, es el principal núcleo urbano del suroccidente colombiano y puerta de salida hacia la cuenca del Pacífico. En segundo lugar, Cali vivió durante las décadas del 80 y 90, un 'boom' económico relacionado con la expansión de la actividad del narcotráfico, lo cual además de estimular el desarrollo de sectores económicos (construcción y comercio), transformó los niveles de consumo, las formas de relacionarse con los demás y de solucionar los conflictos, al tiempo que incremento los índices de inseguridad y violencia. En tercer lugar, la ubicación de Cali en zonas de alto potencial productivo y con un peso importante de la actividad agrícola determinó formas de dominación económica y control social como la hacienda, lo que repercute y determina formas patrimonialistas de relación entre las élites y el resto de la población, especialmente la más pobre. Ver: VELÁSQUEZ, Fabio. Exclusión social y gestión urbana: A propósito de Cali. En: Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE ed. Bogotá. 2001, p.p 102-104.

⁵ Este período corresponde a la etapa de implementación, segunda fase, del Proyecto: Observatorio de la Conducta Oficial de Santiago de Cali. Se escoge este período porque en él se aborda el estudio y el análisis de la base de datos, proporcionada por la Dirección de Control Disciplinario Interno del municipio, referente a las faltas disciplinarias de los servidores públicos, esta base contiene 856 expedientes, de los cuales 123 corresponden a la Secretaría de Gobierno.

⁶ La intención de la investigación es identificar las faltas disciplinarias más recurrentes de los servidores públicos y aportar algunas propuestas como elementos base para construir políticas públicas que mitiguen el mal funcionamiento de las instituciones públicas, más no la elaboración de una política pública en sí.

económica, iniciado en la década de los 90, de igual manera se hará un recorrido por las principales reformas de Estado: la reforma de 1986, con la que se puso en marcha el proceso descentralista; la Constitución de 1991, que profundizó formalmente dicho proceso y que inició la implementación del Nuevo Management Público⁷ como ideario del modelo neoliberal; y el acto legislativo 01/02 y la ley que lo sustenta: ley 715/02, los cuales son considerados aspectos básicos en la conformación de un nuevo escenario político-administrativo, regido por nuevas reglas de juego.

Además se hará referencia a enfoques teóricos considerados relevantes para el análisis, como lo son el modelo clásico burocrático de Max Weber y el modelo de racionalidad limitada de Herbert Simon.

El segundo capítulo, lo realizamos con el propósito de acercarnos más a las posibles plataformas sobre las que se erigen, mantienen y reproducen fenómenos Estatistas como la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo con sus múltiples manifestaciones, para esto se hizo una descripción del contexto social, político y participativo del municipio de Santiago de Cali, examinando, de un lado, si los mecanismos de participación ciudadana han sido efectivos en la definición de las políticas públicas, y de otro lado, si han aumentado los niveles de eficacia y eficiencia en los procesos administrativos como resultado de la implementación de la descentralización.

Se hará una breve descripción de la experiencia del Observatorio de la Conducta Oficial, el cuál desarrolló actividades de vigilancia y análisis del desempeño de los funcionarios públicos; posteriormente se darán a conocer las faltas disciplinarias más recurrentes de los servidores públicos adscritos a la dependencia de gobierno.

⁷ Aplica los supuestos con que se gestionan las organizaciones del sector privado al sector público. El núcleo de este nuevo modelo gerencial de la administración pública es la racionalidad económica dominante, basada en la lógica del mercado: costo-beneficio. Ver: FUNCOPRA. 2007. Observatorio de la Conducta Oficial. Informe Final. Consultado el: 29 de Enero de 2008. En www.ocoenlinea.org.

El tercer capítulo, quizás el más significativo, corresponde al análisis cuantitativo y cualitativo de la base de datos proporcionada por la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali. En este apartado se darán a conocer los datos estadísticos, informes y demás documentos, facilitados por el Observatorio, que servirán como sustento para proponer alternativas de solución, en pro del mejoramiento de la administración pública.

1. APROXIMACIONES TEÓRICO CONCEPTUALES

El presente capítulo plantea la relación entre descentralización y otros conceptos asociados como legitimidad, gobernabilidad y modernidad. Además se hace un breve recorrido por las reformas descentralistas, más influyentes, implementadas en Colombia partir de 1986, con el fin de conocer las bases legales del proceso de descentralización administrativa, igualmente, se hará referencia a algunos enfoques teóricos de gran relevancia para el análisis, como lo son el modelo de racionalidad limitada de Herbert Simon y el modelo clásico burocrático de Max Weber.

1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LAS CONCEPCIONES DE LEGITIMIDAD Y MODERNIDAD EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL

El proceso de descentralización en Colombia cobra fuerza con las reformas descentralistas de los años 80, ello no significa, que ese haya sido el inicio de la descentralización. Los antecedentes datan de la reforma constitucional de 1968. Pero fue con las reformas de 1983 (ley 14) y de 1986 (Acto legislativo No 01 y leyes 11 y 12) que la descentralización adquirió un estatus legal y político, afirmado posteriormente por la constitución del 1991 y sus desarrollos legislativos.

Ahora bien, el proceso de descentralización colombiano surge como respuesta a la crisis política, económica y administrativa de las entidades territoriales cuyas estructuras político-administrativas estaban desgastadas por el clientelismo y la corrupción:

“Durante la década del 70 y en la primera mitad de los años 80 se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en ciudades de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número y en intensidad y se convirtieron en factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una

reforma de los gobiernos locales que, además de devolver a las administraciones municipales competencias y recursos, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana”⁸.

La reforma administrativa que emprende Colombia, asume la descentralización ligada al concepto de gobernabilidad que para esta investigación se entiende como: la capacidad que posee una administración para implementar una gestión eficiente en el procesamiento y solución de las demandas emergentes desde la sociedad civil y el mercado, mediante el diseño e ejecución de políticas públicas, que permitan avanzar en el desarrollo económico y en la integración social.

Por el contrario una situación de ingobernabilidad se percibe cuando la estructura administrativa, es poco funcional e incapaz de procesar y resolver las demandas sociales, generando una crisis de legitimidad, en la que el Estado “se vuelve incapaz de concitar el respaldo mayoritario de la sociedad alrededor de sus propuestas y programas”⁹.

La gobernabilidad y legitimidad constituyen elementos fundamentales de la descentralización, buscan implementar procesos democráticos en la toma de decisiones y optimizar los procedimientos administrativos de los departamentos y municipios, haciéndolos más eficientes.

Ahondando en la concepción de descentralización se encontró que, desde la perspectiva neoliberal, ésta se sustenta en la teoría de la escogencia pública, la cual se basa en el análisis costo - beneficio y no en valores como la desigualdad o la distribución de la riqueza:

⁸ VELÁSQUEZ, Fabio. La agenda de descentralización en Colombia. En: Revista Foro. No. 38, Marzo 2000, p. 6.

⁹ SANTANA, Pedro. Crisis institucional y legitimidad política en Colombia. En: Revista Foro. No. 11, enero 1990, p. 48.

Un régimen es legítimo cuando goza del respaldo de la población, manifestado en un consenso activo a los programas y acciones de gobierno.

(La teoría de la escogencia pública) “representa el modelo ‘estatal’ más cercano a los criterios del mercado: provisión eficiente de servicios para atender las necesidades de estratos con capacidad de financiar servicios de alto costo y modelos compensatorios para aquellos sectores cuyas condiciones sociales precarias aconsejan servicios acordes con su ‘incompetencia’ y en última instancia con su ‘irracionalidad’ para participar del mercado”¹⁰.

Al respecto, en Colombia, después de la expedición de la constitución de 1991, la descentralización ha estado acompañada de procesos de privatización de instituciones y empresas públicas, en consecuencia los servicios prestados por el Estado pasaron a ser administrados por la lógica privada orientada por principios de racionalidad económica y de análisis de costo-beneficio, principios que van en detrimento de la calidad de los servicios públicos.

Tras haber realizado una lectura crítica sobre la descentralización en Colombia se puede afirmar que la descentralización no se limita a la redefinición de la relación nacional/local basada en la concesión de autonomía política, administrativa y fiscal a los municipios, con el fin de lograr mayores niveles de gobernabilidad; tampoco se reduce a la democratización de la gestión local mediante una colosal oferta institucional de mecanismos de intervención y participación ciudadana que influirían en la recuperación de niveles de legitimidad. Cabe recordar que esta concepción de descentralización es predominante a mediados de la década de los ochenta, años en los que el gobierno nacional no da abasto con las demandas sociales que menoscaban la legitimidad del gobierno.

Sin desconocer lo anterior, la descentralización se constituye, sobre todo a partir de 1991, en una respuesta a las exigencias de apertura económica y de la globalización que suponen la reducción del tamaño y de la intervención del Estado con el fin de propiciar la acción libre de las fuerzas del mercado, lo cual se traduce en la privatización de servicios, despolitización y tecnocratización de la administración pública bajo el lema de “eficiencia y eficacia”.

¹⁰ ROMERO, Marco. Descentralización: Territorio de conflicto. En: Revista Foro. No. 38, Marzo 2000, p. 36.

Actualmente el proyecto de descentralización diverge entre el ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, que disminuiría tanto los recursos financieros destinados a los departamentos y municipios, como la autonomía municipal concedida por la constitución de 1991, esta situación genera una tensión cuyo epicentro son las finanzas. Los municipios¹¹ se ven obligados a disminuir su participación en los ingresos corrientes de la nación, dificultando su capacidad de mitigar o solucionar los problemas locales, lo cual repercute en la disminución del nivel gobernabilidad y resquebraja el principio de legitimidad.

Durante el período 1945-1970 empieza a consolidarse en Colombia el proceso de modernización¹² industrial. Durante 1945-1950 la bonanza cafetera impulsó el desarrollo de la industria manufacturera. A finales de 1950 se consolidan industrias de alimentos, bebidas, tabaco, vestuario, calzado, muebles, imprentas y cuero y comienzan a fortalecerse industrias de textiles, caucho y minerales no metálicos. Posteriormente entre 1960-1970 la producción se enfoca al papel, productos químicos, metales básicos, derivados del petróleo y del carbón; así mismo, el mercado interno se expande debido al crecimiento del ingreso y del empleo¹³.

En términos generales, la modernidad del Estado consiste en la reestructuración de sus funciones y de su red institucional, mediante el fortalecimiento de procesos de descentralización, desconcentración administrativa y participación democrática. Actualmente, en el contexto neoliberal, el Estado se convierte en un ente regulador de la dinámica del mercado. Con las políticas neoliberales se hace condición necesaria modernizar el Estado, bajo los supuestos de que el mercado por se es eficaz, transparente, y asigna eficientemente los recursos disponibles en la sociedad a través del mecanismo de los precios.

¹¹ En el marco del proceso descentralista, el municipio adquiere un papel determinante como unidad de gestión político administrativa encargado de articular y conjugar las demandas emergentes desde la sociedad y el mercado, de manera que se convierte en la instancia responsable del desarrollo económico, social y cultural.

¹² La modernización hace referencia al conjunto de procesos materiales orientados por la racionalidad productiva instrumental de medio-fines. La modernización técnica-instrumental es una condición necesaria para el desarrollo y avance del capitalismo.

¹³ GARAY, Luis Jorge. S.F. Composición y estructura económica colombiana. Consultado el: 29 de Diciembre de 2009. En: www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm.

“El principal dilema de América Latina ha sido la tentativa, en la mayoría de las veces frustrada, de conciliar un Estado moderno con una sociedad arcaica...el problema de la gobernabilidad en la región está fundado en la contradicción paradójica que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos, y al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos... El patrimonialismo¹⁴, el autoritarismo y la exclusión son las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad”¹⁵.

El proyecto moderno asumido por la sociedad Colombiana se inscribe en términos de un proceso de modernización sin los supuestos determinantes de la modernidad: autodeterminación política y autonomía moral. Muestra de ello es la relación que aún existe entre el Estado y la iglesia católica, evidenciando por un lado, la no secularización de las instituciones ni de la toma de decisiones a nivel político, y por otro lado la ineficiencia y burocratización del sector público que opera según el modelo clientelista y premoderno de ejercicio de la política¹⁶.

Ahora bien, no se puede negar que Colombia inició un proceso de modernización con algunos elementos de modernidad. Sin embargo, aunque la modernización es condición necesaria de la modernidad, ésta por si sola no conduce a un proyecto moderno sustentado en un cambio de mentalidad donde la secularización, la autonomía del sujeto, y el reconocimiento del otro, son manifestaciones fundamentales de una concepción de modernidad. Es en este contexto en el que se implementa la reforma o modernización del Estado, que se materializa en la Constitución Política de 1991, y que se inscribe en el marco de la aplicación global de las políticas neoliberales.

¹⁴ Según Sonia Fleury el patrimonialismo se entiende como el uso privado de lo público. La separación entre la esfera de lo público y de lo privado es una característica esencial del Estado moderno. Dependiendo de la etapa de desarrollo político institucional, puede manifestarse, predominantemente, como caudillismo, clientelismo, círculos burocráticos y corrupción.

¹⁵ FLEURY, Sonia. Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. Centro de Documentación de políticas sociales. Documento No. 15. S.F. Buenos Aires.

¹⁶ Ver: SANTANA, Pedro. Crisis institucional y legitimidad política en Colombia. En: Revista Foro. No. 11, enero 1990, p. p. 46-54.

SANTANA, Pedro. Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy. En: Revista Foro. No 14, abril 1991, p.p 5-12.

1.2 DE LAS REFORMAS DESCENTRALISTAS EN COLOMBIA

Se hará una breve descripción de las principales reformas¹⁷ político administrativas, con talante descentralista, aplicadas en Colombia. En primer lugar, la reforma municipal de 1986 estableció la elección popular de alcaldes, el referéndum municipal, la descentralización administrativa, el fortalecimiento fiscal y la participación ciudadana. Esta reforma tenía dos objetivos, de un lado generar una solución político administrativa a la creciente desmunicipalización, en este sentido de lo que se trataba era de otorgar a los municipios mayor autonomía política, administrativa y financiera con el fin de que se convirtieran en agentes protagónicos, eficientes en la atención de las demandas sociales locales. De otro lado:

“Democratizar el régimen político local mediante la creación de canales institucionales de participación ciudadana que estimularan el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas y acercaran la administración al ciudadano..., por fuera de las redes de intermediación clientelista”¹⁸.

Más adelante la constitución de 1991¹⁹, profundizó el proceso descentralista, otorgó mayor autonomía política y administrativa a los municipios²⁰, y al mismo

¹⁷ Fabio Velásquez realiza un análisis exhaustivo de la gestión municipal y de los contenidos de las reformas de Estado que vienen ejecutándose desde 1986. Se enfoca en la relación entre descentralización y participación ciudadana en la gestión pública local. Crítica el modelo de gestión que intenta mantener por diversos medios su poder tradicional. Ver: VELÁSQUEZ, Fabio. Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia. La gestión municipal: ¿Para quién? En: Revista Foro. No 11, enero de 1990, p 11-19.

Carlos Moreno se refiere a las reformas de la administración pública clasificándolas en diferentes tipos de descentralización: la administrativa, la política y la fiscal, cada una de ellas con fines concretos y comunes: modernizar la estructura estatal y adecuarla a un Estado descentralizado y participativo. Ver: MORENO, Carlos. Transferencias y autonomía municipal. El desencuentro de las políticas de descentralización. En: Revista Foro. No 29, mayo 1996, p. 66.

¹⁸ VELÁSQUEZ, Fabio. Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia. La gestión municipal: ¿Para quién? En: Revista Foro, No 11, enero de 1990, p. 11.

¹⁹ Los artículos 1, 209, 285, 287, 288, 298, 311 y 356 señalan como presupuestos de la descentralización el reconocimiento de la autonomía financiera, administrativa y política, la asignación de recursos fiscales, competencias y servicios a las entidades territoriales y el ejercicio de la carrera administrativa.

tiempo, dispuso que éstos participaran en los ingresos corrientes de la nación (fortalecimiento fiscal), incorporó las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como indicador fundamental de la calidad de vida y determinó que los municipios deberían demostrar a las entidades nacionales encargadas de la evaluación, el informe correspondiente a la utilización de los recursos. También aumentó la oferta de canales de participación ciudadana, que buscaban democratizar la gestión pública local²¹.

En el año 2002 se expidieron: el acto legislativo No 01 de 2002 y la ley 715 de 2002, estas medidas son, sin lugar a dudas, regresivas en el tema de descentralización. De hecho disminuyen notablemente los recursos destinados a los municipios y departamentos concernientes a los gastos de salud y educación, al tiempo que traslada una parte de los recursos que antes manejaban los municipios a los departamentos, de esta manera se quebranta el equilibrio regional castigando principalmente a los municipios pequeños.

Adicionalmente a la reformas de Estado, se condensa el proceso de implementación del Nuevo Management público como ideario del modelo neoliberal para la administración del Estado. El núcleo de este nuevo modelo de la administración pública es la racionalidad económica dominante en la lógica del sector privado. En este contexto, el Estado asume el rol de ente regulador y le asigna funciones de proveedor de bienes y servicios públicos al mercado, ya no bajo la lógica de subsidio a la oferta sino bajo la racionalidad de subsidio a la demanda, es decir, donde las diferentes organizaciones públicas proveedoras de bienes y servicios reciben recursos del Estado central o de los entes territoriales de acuerdo a indicadores de eficacia, eficiencia, racionalización del presupuesto y ampliación de la cobertura.

De hecho, bajo la racionalidad del neoliberalismo las instituciones y/o organizaciones públicas se deben gestionar con los criterios de racionalidad

²⁰ Al mismo tiempo inicio la refundación de los departamentos, abriendo la posibilidad de crear nuevas entidades como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales.

²¹ Ver: SANTANA, Pedro. Legitimidad política y descentralización. En: Revista Foro. No 29, mayo 1996, pp. 23-32.

dominantes en el sector privado, es decir, una racionalidad de costo-beneficio. Este criterio de racionalidad es la columna vertebral del actual modelo de gestión organizacional dominante en el sector privado y trasladado a la gestión estatal.

El Nuevo Managemnet Público plantea muchos interrogantes, por ejemplo: ¿hasta qué punto las organizaciones públicas, cuya misión es proveer bienes y servicios como parte de los derechos fundamentales, se deben gestionar con la racionalidad empresarial? Y, si lo anterior es cierto y éticamente viable, ¿qué sucede con los ciudadanos que no tienen los ingresos suficientes para comprar los servicios que las organizaciones ofrecen?

Cabe anotar que, este nuevo modelo de gestión organizacional desconoce las diferencias de racionalidad de la esfera pública y privada o del Estado y el mercado. La implementación de este nuevo modelo de gestión es paradójico en el marco de una sociedad arcaica con una modernidad no consolidada, es decir, la mentalidad híbrida que caracteriza estas sociedades condiciona y explica, más no justifica, el abuso de poder en la toma de decisiones de algunos de los funcionarios públicos, quienes no han logrado interiorizar que el poder es intrínseco al cargo y que el funcionario es transitorio.

Desde una perspectiva formal, estas reformas suponen la revalorización del municipio y la profundización de un Estado participativo y descentralizado, elementos indispensables para una concepción moderna de Estado; sin embargo, la realidad evidencia que el funcionamiento del engranaje estatal es pre moderno, pues el conjunto de relaciones humanas que interactúan dentro de la estructura estatal (tanto dependencias como funcionarios), no están dirigidas al cumplimiento de los fines institucionales, sino a los propósitos de algunos particulares que sacan provecho de sus cargos, haciendo que la administración sea cada vez más ineficiente.

1.3 MODELO CLÁSICO BUROCRÁTICO Y MODELO DE RACIONALIDAD LIMITADA

La Burocracia como forma de organización del poder es característica de sociedades modernas capitalistas y de sociedades estamentarias en las que el poder está centralizado, jerarquerizado y el trabajo dividido. De acuerdo con Max Weber, la burocracia es concebida como una administración racional por parte de funcionarios con una preparación experta, siendo su actitud determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho²².

El tipo ideal de la burocracia moderna se caracteriza por: el desarrollo y consolidación de una economía monetaria que permita estabilidad y continuidad del funcionario²³; la división del trabajo; la centralización del poder; la organización jerárquica racional que separa la actividad pública de la vida privada del funcionario, regida por principios de disciplina y control.

En Colombia, la historia de la burocracia empieza a gestarse con la centralización del Estado y con la paulatina institucionalización del salario; sin embargo, la burocratización del sector público ha estado permeado por la politización de la administración pública, consecuencia de la inoperancia de la carrera administrativa, entendida como mecanismo que garantiza el acceso transparente de los funcionarios públicos, así como su estabilidad y la posibilidad de ascenso basado en un sistema de méritos, lo cual constituye un factor de riesgo que aumenta la corrupción y por tanto, eleva el nivel de ineficiencia de la administración.

Ligado a la corrupción y a la politización de la administración pública, está el clientelismo, el cual se consolidó en Colombia con la creación del Frente Nacional y dió luz verde para que los dos partidos tradicionales se repartieran la burocracia.

²² Ver: WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia? La pleyade. Buenos Aires, 1997. p. 113

²³ En términos de Weber, los funcionarios que integran la organización burocrática deben ser: funcionales, impersonales, objetivos, técnicos y políticamente neutrales.

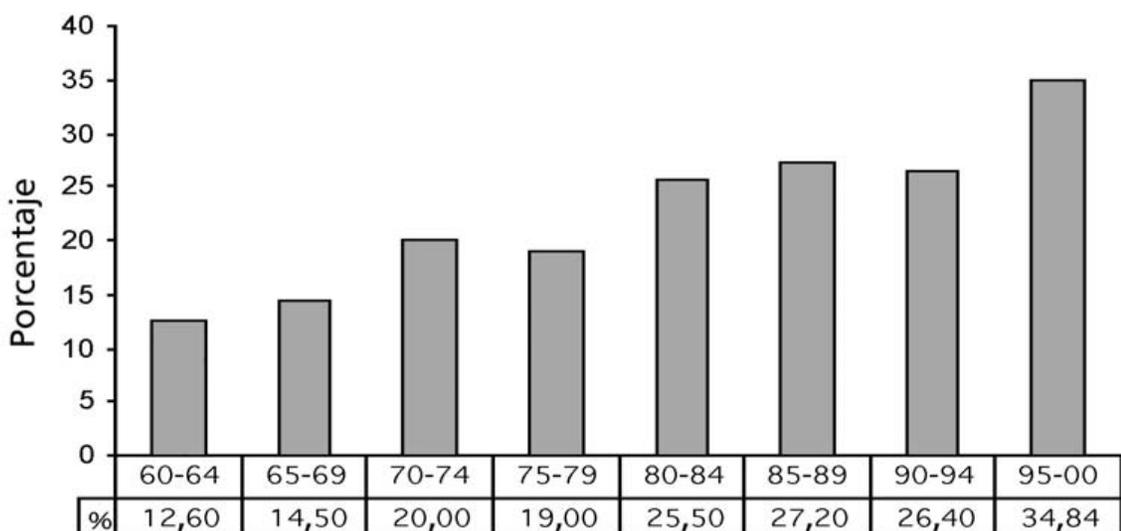
Desafortunadamente la administración del empleo público se basa en “principios” de la racionalidad clientelista.

En este contexto, desde mediados de la década del setenta, el debate sobre la gestión pública ha cuestionado el tamaño del Estado y ha buscado mecanismos para reducir su tamaño y aumentar su eficiencia. En Colombia se han adelantado estrategias en busca de la modernización del Estado, por ejemplo durante el gobierno de Turbay (1977-1981) se crea el Comité para la desburocratización de la administración pública, el cual se encargó de simplificar algunos trámites administrativos. Más adelante en la administración de Belisario Betancur (1982-1986) se crea la Comisión del gasto público, para el diseño de mecanismos que controlen el crecimiento del gasto. En la década de los ochenta se reforma la ley orgánica del presupuesto con el fin de que el gobierno nacional tenga mayor control sobre la ejecución del gasto público, igualmente se fijan metas financieras y planes de desempeño a las empresas públicas. Aunque en algunos periodos se controló el déficit fiscal, el gasto público siguió creciendo:

“El crecimiento del Estado colombiano se aceleró notablemente en la década de los noventa. La relación del gasto público con respecto al PIB pasó de representar, en promedio, 13% en la primera mitad de los años sesenta, a ser 20% en el primer lustro de los setenta y 35% en el periodo 1995-2000”²⁴.

Ver Diagrama 1: Gasto público como porcentaje del PIB.

²⁴ Gordo, Miguel. (2003). Burocracia y Estado Social de derecho. Administración y desarrollo No. 40. p.p. 58-77. Consultado el: 22 de diciembre de 2009. En: www.esapvirtual.edu.co/einvestigacion/sgd/docs/revistas/admiydes/adminydes40.pdf.



Fuente: 1960-1989, DNP; 1990-2000, Banco de la República.

Por su parte, el modelo de racionalidad limitada de Herbert Simon empieza a gestarse como respuesta al concepto de racionalidad ilimitada dominante en la teoría económica neoclásica-teoría del equilibrio general, de finales del siglo XIX y principios del XX. De acuerdo con la teoría neoclásica, el sujeto actúa y toma decisiones de manera racional tratando de optimizar las decisiones que tome independientemente del contexto y de otros actores; siguiendo esta lógica, las decisiones que se toman, se supone, siempre son las más racionales y óptimas.

En un segundo plano, los sujetos cuentan con información completa y la variable tiempo no es una limitante para optimizar tales decisiones. En suma, al ser un modelo que se inscribe en el individualismo metodológico, la cooperación no es una característica importante del modelo. Es en contraposición de este modelo que Simon plantea el enfoque de racionalidad limitada para la toma de decisiones.

Herbert Simon, al igual que los neoclásicos, parte del individualismo metodológico pero, a diferencia de estos, reconoce que en la interacción social existen: estructuras que condicionan la toma de decisiones y la cooperación para incrementar la producción y cumplir con los objetivos, es decir, reconoce que existe el conflicto de intereses, por lo cual deben existir incentivos y objetivos que hagan converger los intereses individuales y corporativos. En este contexto de

cooperación, los individuos no siempre pueden tomar decisiones óptimas sino decisiones razonables y satisfactorias. En el enfoque de Simon la toma de decisiones está condicionada por los siguientes elementos:

1. El individuo no cuenta con la información completa, al contrario, reconoce las asimetrías en el acceso a la información
2. El individuo toma decisiones en un tiempo limitado.
3. No posee todo el conocimiento para procesar la información disponible.
4. Existe un contexto histórico, político y económico que condiciona la toma de decisiones.
5. Muchas decisiones en las organizaciones se toman teniendo en cuenta las decisiones tomadas en el pasado (tradicción, derecho consuetudinario)
6. Reconoce, al igual que los neoclásicos, que los recursos son escasos y por ende existe el problema económico.

La importancia de este enfoque radica en que a diferencia de los neoclásicos, quienes argumentan el cómo se deben tomar las decisiones –deber ser-, Simon analiza cómo se toman las decisiones en el mundo real y complejo; así las cosas, los servidores públicos toman decisiones bajo las características del modelo de Simon, ya que ante la existencia limitada de recursos financieros, humanos, técnicos e institucionales y de tiempo, los funcionarios deben resolver todos los asuntos que le competen a las instituciones públicas tomando decisiones satisfactorias y no óptimas, las que en muchos casos no son consecuentes con el interés público y por el contrario defienden intereses patrimoniales, corporativos e individuales.

En el modelo administrativo Colombiano existe una intrincada relación entre el modelo de toma de decisiones de Hebert Simon y el modelo de Nuevo Managment Público enmarcado en el ideario neoliberal; por una parte, los funcionarios públicos actúan según las características del modelo de Simon, por otra el contexto administrativo se rige por los postulados del Nuevo Managment que aplica los principios del sector privado al sector público, pasando por alto las

contradicciones y diferencias entre la esfera pública del Estado y la esfera privada del mercado.

1.4 FALENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

La administración pública se puede definir como la actividad de gestión del Estado, destinada a satisfacer las necesidades de la población, es decir, realiza un servicio público. Su ejercicio está sometido al marco jurídico, que regula su actuación y se concreta, en la elaboración y emisión de actos administrativos; de igual manera está integrada por un grupo de profesionales, servidores públicos²⁵, dotados con medios económicos y materiales públicos, para que puedan ejecutar las decisiones que imparte el gobierno, para lograr este fin, la administración debe organizar, planear y ejecutar sus actividades.

Actualmente se identifican como servidores públicos, a las personas naturales, miembros de las corporaciones de elección popular, empleados públicos y trabajadores oficiales del Estado y entidades descentralizadas, que se vinculan a la administración por medio de una relación legal, encargándose del cumplimiento de los planes de desarrollo y de los fines que le corresponden al Estado. Su labor como servidor público, se desarrolla a través de la carrera administrativa; su desempeño y formación, debe ser profesional y permanente.

Paralelamente, se entenderá por gestión pública la planificación, organización y manejo eficaz y eficiente de los recursos, ya sean éstos económicos, técnicos,

²⁵ Son las personas que prestan sus servicios al Estado o a la administración pública. El término de servidor público se utiliza desde la Constitución de 1991, en donde se afirma que éstos son empleados al servicio del Estado y de la comunidad...Los servidores públicos están sujetos a un régimen de inhabilidades, que son aquellas que se dan cuando la persona no puede asumir el cargo por faltas propias y no del cargo; también están sujetos a un régimen de incompatibilidades, las cuales son propias del cargo, y que se dan cuando éste exige ciertas condiciones que el individuo no puede cumplir (por ejemplo las relaciones de parentesco de consanguinidad, afinidad o parentesco civil con otros miembros públicos, etc.).Ver: Biblioteca Luis Ángel Arango. 2005. Guía temática de política. Servidores públicos. Consultado el: 1 de Agosto de 2009. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli92.htm>.

humanos, organizacionales, de información o de poder, con el fin de producir bienes y servicios públicos que satisfagan las necesidades y las demandas de la población. En efecto, la calidad de la gestión pública municipal está determinada por las variables de eficiencia y eficacia de la administración en el manejo de los recursos, y en la respuesta ágil de las autoridades a las demandas sociales.

Las políticas públicas constituyen, la respuesta estructurada del Estado a las demandas, problemas y necesidades de la población. En palabras de Moreno:

“La política pública es el resultado de la aceptación de la existencia de problemas socialmente relevantes, ante los cuales, el Estado adopta la decisión de enfrentarlos mediante el diseño de estrategias y la asignación de recursos para su superación”²⁶

Infelizmente en Colombia, la política pública se ha caracterizado por ser: “restringida, sectorizada y focalizada”²⁷; además de estar guiada por criterios economicistas y tecnocráticos, la política pública se erige sobre bases inestables, inflexibles, cortoplacistas y motivada por intereses particulares.

En el plano de lo real, la administración pública Colombiana, ha institucionalizado ciertas prácticas que aluden al abuso de poder mediante los diferentes dispositivos de corrupción, clientelismo, extralimitación de funciones, negligencia, asignación de cargos con criterios no meritocráticos, entre otros; todo ello relacionado con el hecho de que gran parte de los funcionarios no ha interiorizado que el poder lo tiene el cargo y que “los hombres pasan y las instituciones quedan”.

Los enfoques relacionados con el tema de corrupción administrativa son abundantes, la mayoría afirman que este fenómeno se materializa de diferentes maneras y en diferentes escenarios de la vida política local: en el modo de operar

²⁶ MORENO, Carlos. Transferencias y autonomía municipal. El desencuentro de las políticas de descentralización. En: Revista Foro. No 29, mayo 1996. p. 70.

²⁷ *Ibíd.*, p. 72.

de la administración es frecuente la ineficiencia e ineficacia en el desarrollo de los procesos administrativos; en el actuar de los funcionarios públicos es evidente la falta de ética en el cumplimiento del deber, por ejemplo en las relaciones públicas prima el favoritismo y el soborno, el manejo de negocios privados con dinero público, las alteraciones fraudulentas de libros contables, la malversación de fondos, entre otros. Estos comportamientos guían las relaciones públicas y privadas, y se conocen como la *ley de los favores recíprocos*, condición que ha fortalecido y reproducido dinámicas excluyentes²⁸.

Generalmente, la corrupción es una práctica típica de apropiación de recursos públicos para beneficios personales, es un mal ejercicio del poder, pues éste se adecua al nivel moral de quien lo ejerce, a sus fines reales:

“Es el proceso de conversión en mercancías de los bienes y servicios que se manejan en la esfera estatal. La dominación de la lógica del mercado en la esfera política se explica por el predominio de la lógica de la ventaja, es decir, de la obtención de beneficios y de prebendas privados derivados de las decisiones Estatales, independientemente de que ello represente un encarecimiento de los mismos en lo colectivo”²⁹.

Otra práctica frecuente en la administración es el clientelismo, el cual se basa en una “relación negociada”, en la que las partes acuerdan el intercambio de votos o apoyos políticos, por bienes y servicios (en el caso de los estratos más pobres) o por favores personales como un puesto burocrático (estratos medios) o por jugosos contratos (estratos altos y compañías económicas). A esto se suma, el privilegio otorgado a las relaciones familiares, étnicas, partidistas u otras expresiones de lealtades personales y tradicionales que se constituyen en los criterios preferidos en el momento de acceder a algún nivel de la administración pública.

²⁸ PABÓN, Pedro. Delitos contra la administración pública. Ediciones ciencia y derecho. Bogotá, 1997. p. 337.

²⁹ CAMACHO G, Álvaro. Democracia, exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En: Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. Bogotá: CEREC y CISDE ed. 2001. p.54.

Así en palabras de Camacho:

“Ante las deficiencias de la cultura política y ante los bajos niveles de integración que proporciona el sistema político, especialmente a las poblaciones rurales y a las de más bajos ingresos el clientelismo se constituye en un mecanismo de inclusión social y de acceso a los recursos del Estado. En este sentido, el clientelismo es una forma de redistribución, que si bien es perversa, en ausencia de mecanismos democráticos de inclusión opera con grados variables de eficiencia”³⁰.

Esta situación de mantenimiento y reproducción de prácticas perversas de apropiación de recursos públicos con fines particulares, hacen urgente que los servicios que prestan las entidades públicas se sustenten en la eficiencia, eficacia, transparencia y calidad; dentro de un marco de valores compartidos que impulsen el bien común y la dignidad de las personas. Por lo tanto la entidad pública, necesita de una gestión eficaz, responsable y dignificante que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines³¹.

³⁰ *Ibíd.*, p. 56.

³¹ Ver: COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. 2008. Control Interno Nuevo Concepto. Consultado el: 29 de enero de 2008. En: www.controlinterno.udea.edu.co.

2. ACERCAMIENTO PRÁCTICO AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este capítulo se dividirá en tres niveles: el primero, hará referencia a ciertos aspectos generales sobre la administración del Municipio de Santiago de Cali, datos y descripciones de la población objeto de estudio, además de un breve análisis de los medios de control socio político utilizados por la clase dominante en Santiago de Cali. En el segundo nivel, se esbozará el plano real de la descentralización en Santiago de Cali, las transformaciones político administrativas ocasionadas por la implementación del modelo descentralizador, la eficacia y eficiencia de los procesos administrativos y la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Posteriormente se hará una descripción de la experiencia del Observatorio de la Conducta Oficial, el cuál desarrolló actividades de vigilancia, análisis e intervención ante el problema presente en la alcaldía de Cali.

2.1 RADIOGRAFIA DE LA SITUACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE SANTIAGO DE CALI (1991-2006)

Este apartado inicia haciendo una breve referencia a los estudios correspondientes a las dinámicas sociales, políticas y administrativas del municipio de Santiago de Cali, igualmente se suministran algunas cifras generales correspondientes a la densidad de población, tasa de desempleo y subempleo, índice de pobreza y porcentaje de homicidios. Posteriormente, se expondrán los medios de control socio político utilizados por la clase dominante caleña para mantener y reproducir sus dinámicas de poder.

Cali tipifica algunos rasgos de las ciudades latinoamericanas, por ejemplo su ritmo de expansión demográfica y espacial a partir de la segunda guerra mundial, la tercerización de la actividad económica, el peso del empleo informal y la acumulación de carencias en materia de habitabilidad.

A mediados de los años ochenta, hasta finales de la década del noventa, Cali experimentó una evidente expansión demográfica, convirtiéndose en el principal

núcleo urbano del suroccidente Colombiano. El crecimiento demográfico de la ciudad entre los años 1993 y 2005, evidencia una expansión poblacional en el área urbana; principalmente más del 60% de la población del Valle del Cauca habita en Cali y su área metropolitana (Yumbo, Jamundí y Palmira).

La privilegiada posición geográfica del Valle del Cauca, salida hacia Buenaventura, puerto donde se ubica la principal plataforma exportadora del país, así como la rica biodiversidad, han suscitado el asentamiento de una importante actividad industrial, principalmente en el campo de la agroindustria con vocación exportadora, lo cual atrajo gran número de migrantes en busca de mejores oportunidades de vida.

La tabla 1 y la tabla 2 registran un crecimiento potencial de la población de Santiago de Cali entre los años 1994 y 2005, durante este periodo la población aumenta 552.783 personas, para un total de: 2.423.381 en 2005. La mayoría de se ubica en las comunas, y la minoría en los corregimientos y en áreas metropolitanas. Ver tabla 1 y 2.

Tabla 1
Proyecciones de población y densidad 1994 – 2000.

Descripción	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Población Total del Municipio	1,870,598	1,912,528	1,960,950	2,010,536	2,060,363	2,110,571	2,161,130
Densidad bruta	33.39	34.14	35.00	35.89	36.77	37.67	38.57
Población Comunas	1,818,811	1,851,483	1,885,059	1,922,633	1,984,499	2,027,166	2,071,227
Hombres	859,024	874,455	890,313	908,060	937,279	957,431	978,241
Mujeres	959,787	977,028	994,746	1,014,573	1,047,220	1,069,735	1,092,986
Densidad bruta	160.10	162.98	165.93	164.93 b	163.46	166.97	171.33
Población Corregimientos	38,675	39,496	40,338	41,194	42,069	42,650	43,806
Hombres	19,152	19,558	19,975	20,399	20,833	21,120	21,693
Mujeres	19,523	19,938	20,363	20,795	21,236	21,530	22,113
Densidad bruta	0.87	0.89	0.90	0.93	0.96	0.97	1.00
Población Resto	13,112	21,549	35,553	46,709	33,795	40,755	46,097

FUENTE: Proyecciones municipales de población 1998/DANE, Censo rural 1999/Gerencia de Desarrollo Territorial, La población en Santiago de Cali/DAP, DAP

Tabla 2
Proyecciones de población y densidad 1999 – 2005.

Descripción	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Población total del Municipio	2,110,571	2,161,130	2,212,430	2,264,256	2,316,655	2,369,696	2,423,381
Densidad bruta	37.67	38.57	39.49	40.41	41.35	42.30	43.25
Población Comunas	2,067,921	2,117,324	2,167,748	2,218,680	2,270,168	2,322,276	2,375,013
Hombres	976,679	1,000,012	1,023,827	1,047,883	1,072,200	1,096,811	1,121,719
Mujeres	1,091,242	1,117,312	1,143,920	1,170,797	1,197,967	1,225,465	1,253,294
Densidad bruta	170.33	175.14	179.31	183.52	187.78	192.09	196.46
Población Corregimientos	42,650	43,806	44,682	45,576	46,487	47,420	48,368
Hombres	21,120	21,693	22,127	22,569	23,020	23,482	23,952
Mujeres	21,530	22,113	22,555	23,007	23,467	23,938	24,416
Densidad bruta	0.97	1.00	1.02	1.04	1.06	1.08	1.11

FUENTE : Proyecciones municipales de población 1998/DANE, Censo rural 1999/Gerencia de Desarrollo Territorial, DAP.

Con respecto al fenómeno del narcotráfico, en la década de 1980, su inserción tanto en la economía, como en la sociedad y en la política, produjo una serie de cambios; en el ámbito económico transformó la economía en artificial e ilegal, al tiempo que los sectores de construcción y comercio evidenciaron una gran bonanza económica. El lavado de activos generó un boom económico que declinó a mediados de la década de 1990 cuando el gobierno nacional tomó fuertes medidas contra el narcotráfico.

En el ámbito social cambiaron los “estilos de vida tanto en el nivel de consumo (ostentación y derroche), como en el plano de las relaciones sociales y de convivencia (uso de las armas, ajuste de cuentas y violencia, etc.)”³². En este sentido, el fenómeno del narcotráfico incidió en la mentalidad de los Caleños, y los funcionarios públicos no fueron ajenos a este contexto, desafortunadamente las relaciones administrativas se guiaron por criterios económicos en beneficio personal, en detrimento de los fines formales de la administración pública.

Después de un período de crecimiento constante de la actividad económica, acelerado por la penetración de los dineros del narcotráfico, la ciudad vive actualmente las consecuencias de una desactivación económica: quiebra de empresas, altas tasas de desempleo y subempleo, crecimiento del sector informal y deterioro de las condiciones de vida de un número creciente de hogares. La crisis ha golpeado la autoestima de los caleños, ha generado desconfianzas mutuas y ha debilitado de manera significativa el liderazgo social y empresarial que durante décadas fue la bandera de presentación de la ciudad en la región.

Respecto a la situación de pobreza en el Valle del Cauca, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005), en su medición destacó que el 37,56%³³ de la población está en la línea de pobreza, siendo Buenaventura la región más afectada por ese fenómeno³⁴ (Según el DANE. 2006. En Colombia hay 45 % de población en situación de pobreza y 12 % en situación de indigencia)

³² GONZALES, Esperanza. El capital social en Cali: Participación y tejido organizativo. En: Revista Foro. No. 37, Octubre 1990, p. 41.

³⁴ EL PAÍS. “La economía crece, pero la pobreza aún no cede”. 2005. Consultado el: 20 de enero de 2009. En: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Octubre182007/eco01.html>.

Esta preocupante cifra tiene, como una de las causas, la crisis económica que empezó en 1998 a raíz del fenómeno del narcotráfico, la falta de formulación e implementación de políticas públicas de empleo acorde con las necesidades y el nivel educativo de la población, discontinuidad de los planes y programas de gobierno municipales, que se han ocupado de satisfacer y cumplir pactos personales, en detrimento del bienestar general de la población. Este aspecto ha sido una constante en el desempeño de los últimos gobiernos municipales.

En cuanto al desempleo y subempleo, los datos suministrados por el DANE, referentes al desempleo y subempleo son preocupantes, pues si bien existe una “tendencia descendente” entre el periodo 2000-2004, en Cali, es paradójico que mientras disminuye el número de empleos formales, el número de puestos en condiciones de subempleo aumenta.

Al respecto, la tabla 3 evidencia que durante el periodo 1995-2000 la PEA (población económicamente activa) desocupada aumenta significativamente año tras año, producto de un crecimiento más acelerado de la demanda laboral que de la oferta, lo cual se explica, de un lado, por el incremento del fenómeno migratorio y por la vinculación al mercado laboral de agentes tradicionalmente inactivos como niños, ancianos y amas de casa, y de otro lado por la desaceleración de la actividad productiva en la ciudad a partir de 1996. A partir del año 2000 al 2004 la PEA desocupada disminuye. Ver tabla 3 y tabla 4.

Tabla 3**Fuerza de trabajo y tasas. Diciembre 1995 – 2000.**

Miles

Descripción	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Población económicamente						
activa	789	901	1,012	1,047	1,128	1,196
PEA ocupada	702	773	846	843	895	945
PEA desocupada	87	129	167	204	233	252
Población económicamente						
inactiva	571	638	572	556	562	514
Coeficiente de empleo	49.8	50.2	53.4	52.6	53.2	55.2
Tasa de desempleo	11.1	14.3	16.4	19.5	20.7	21.0
Población en edad de trabajar						
como proporción de la población						
total	77.3	77.3	78.0	77.9	77.6	77.1

FUENTE: DANE, DAP

NOTA : Las cifras de empleo, a partir de 1990, corresponden a Cali – Yumbo.

Tabla 4**Fuerza de trabajo y tasas. Diciembre 1998 – 2000, enero - diciembre 2001-2004.**

Miles

Descripción	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Población económicamente						
activa	1,047	1,128	1,196	1,165	1,182	1,231
PEA ocupada	843	895	945	953	995	1,042
PEA desocupada	204	233	252	212	188	190
Población económicamente						
inactiva	556	562	514	566	598	598
Subempleados	nd	nd	nd	414	373	424
Coeficiente de empleo	52.6	53.1	55.2	55.1	55.9	56.9
Tasa de desempleo	19.5	20.5	21.0	18.2	15.9	15.4
% PET / PT	77.9	78.1	77.1	77.0	77.3	77.6
Tasa de subempleo	-	-	-	35.5	31.5	34.4

FUENTE: ENH 1996-2000 / DANE, ECH 2001-2004 / DANE, Cálculos DAP.

NOTA : Las cifras de empleo, a partir de 1990, corresponden a Cali – Yumbo

nd: cifra no disponible-: Sin movimiento

Como se observa, las cifras de desempleo han estado en constante fluctuación, sin embargo la tendencia más evidente, es su incremento, lo cual ha desencadenado profundas carencias en materia de salud, educación y vivienda, factores que acrecientan las desigualdades sociales. Por su parte, las cifras de subempleo, han aumentado considerablemente, en parte debido a la ausencia de políticas locales y nacionales de empleo eficaces y acordes al nivel educativo de la población.

El deterioro de la calidad del empleo y la pérdida de poder adquisitivo son evidentes en esta ciudad. Se requiere que la administración suscriba convenios con los gremios para generar más y mejor empleo. De igual forma, promueva la creación de empresas y de cadenas productivas comunitarias que den mayores oportunidades a la población.

El alto costo de vida, la proliferación de pandillas, la falta de oportunidades de ingreso y trabajo, los bajos niveles educativos de la población, son algunos de los factores causantes de cifras alarmantes de homicidios, noventa por cada cien mil habitantes³⁵, mas no justifican estas acciones³⁶. En este contexto se configura un cuadro preocupante en la que un grupo significativo de jóvenes no puede acceder a la educación, al mercado laboral, lo cual los relega a una condición en la que se ven marginados de los beneficios del desarrollo y de la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas.

La inseguridad sigue siendo un flagelo en Cali, muy por encima del resto de ciudades del país. A pesar de que la delincuencia común y los hechos violentos han disminuido, las estadísticas muestran en el año 2006, “74 muertes violentas

³⁵ CAMACHO. Álvaro. Democracia, exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En: Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE ed. Bogotá, 2001. p. 58.

³⁶ Según estadísticas del 2006 aunque hubo una leve mejoría con respecto al 2005, la ciudad aún se puede considerar insegura con una tasa de homicidios de 74 por cada 100.000 habitantes comparada con Bogotá (18,8) y Medellín (28)

por cada cien mil habitantes, frente a 18,8 de Bogotá, 25,7 de Cartagena y 33,5 de Medellín³⁷.

En el plano de la política local, es evidente el ejercicio de un fuerte control socio político por parte de la clase política y sectores empresariales, control que se realiza mediante diferentes medios, el primero, es el discurso mítico del civismo³⁸, utilizado instrumentalmente como “mecanismo de integración simbólica que afirma la identidad de los caleños, fortalece su sentido de pertenencia a la ciudad³⁹; de lo que se trata es de mantener un alto nivel de compromiso de los caleños con la ciudad, fortaleciendo las acciones encaminadas al bien común.

Ligado a este primer factor está el desarrollo de la acción filantrópica promocionada por centros de poder político, económico y religioso, los cuales colocan al servicio de los sectores más pobres de la ciudad recursos productivos y de consumo que el Estado no les brinda.

Un tercer elemento de control socio político lo constituye la retórica de la participación, en la praxis, ésta “pesa poco en los balances de democratización de la gestión pública⁴⁰, en el diseño e implementación de políticas públicas y se le asigna insuficiente presupuesto; de esta manera la participación se convierte en “formal, instrumental y reducida a la retórica⁴¹. En palabras de Londoño⁴² “la gran paradoja de que al tiempo que se amplían las posibilidades de participación formal se disminuyen las de participación real.”

³⁷ CALI CÓMO VAMOS. Encuesta realizada por la alianza de los periódicos: EL PAIS, EL TIEMPO, EL COLOMBIANO, EL UNIVERSAL (16 de Octubre de 2007). Consultado el 20 enero de 2009. En: <http://www.elpais.com.co/paionline/pdf/EncuestaCali.pdf>.

³⁸ Conjunto de valores y prácticas a través de los cuales los caleños desarrollan un fuerte sentido de pertenencia a la ciudad y ejercitan conductas que expresan una cierta sensibilidad hacia lo colectivo.

³⁹ VELÁSQUEZ, Fabio. Exclusión social y gestión urbana: A propósito de Cali. En: Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE ed. Bogotá, 2001, p. 103.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 104.

⁴¹ *Ibíd.*, p.105.

⁴² LONDOÑO. Juan. Sociedad civil y construcción de lo público. En: Revista Foro. No 29, mayo 1996. p. 19.

Otro instrumento de control, señalado por Velásquez, es, sin lugar a duda, el manejo clientelista del aparato gubernamental, el cual se ha convertido en el “medio preferido de la dirigencia local para mantenerse en el poder”⁴³ y reproducir dinámicas excluyentes, por tal razón en la praxis, la política social queda reducida a la transacción política, cuyo fin es la obtención de privilegios particulares y la acumulación de poder político y económico en determinadas clases sociales.

Lo anterior ilustra que la relación entre los aspectos políticos, sociales y administrativos que hoy definen al municipio de Santiago de Cali, son producto de dinámicas históricas complejas y del constante control socio político ejercido por la clase política local mediante diferentes medios.

2.2 EL PLANO REAL DE LA DESCENTRALIZACION EN SANTIAGO DE CALI

En el nivel formal, las reformas político administrativas, que Colombia emprendió deben contribuir a la revalorización del municipio, a la profundización de la participación y de la descentralización, elementos indispensables para aumentar los niveles de legitimidad y para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema administrativo.

Sin embargo, la realidad evidencia que los procesos de reforma emprendidos no lograron disminuir la estructura burocrática Caleña, mejorar el manejo de los recursos financieros, consolidar la democratización de la gestión pública local, en parte debido a la disminución de las transferencias del nivel nacional y a que el traspaso de competencias se hizo sin la entrega correspondiente de autoridad efectiva, lo cual resquebrajó el intento de aumentar los niveles de gobernabilidad, sumado al particular y tradicional ejercicio de control socio-político, ejercido por la clase dominante con el fin de generar un imaginario colectivo de lo que es y debería ser Cali.

⁴³ VELÁSQUEZ, Op. Cit. p. 105.

A pesar de la implementación de las reformas descentralistas la praxis política y administrativa actual señala que la estructura burocrática sigue expandiéndose, a costa de la falta de profesionalización del empleo público y del aumento de los gastos destinados a cubrir su funcionamiento, en consecuencia, los niveles de eficiencia y de eficacia de la administración municipal son bajos.

De hecho, el presupuesto nacional aprobado para el 2009 fue de \$140.5 billones, es preocupante que el 52% (\$73.5 billones) de este monto se destine a gastos de funcionamiento, es decir, al pago y mantenimiento de la pesada burocracia oficial. Es como si la razón de ser de Estado fuera mantenerse a si mismo. Aquí cabe preguntarse: ¿Cuántos de estos cargos se justifican? ¿Cuántos cargos hay inútiles, donde se duplican funciones, cuántas instituciones hay sobredimensionadas? El 27% (\$37.0 billones) del presupuesto cubre el pago a la deuda externa y el rubro más reducido: el 21% (\$30.0 billones) se destina a inversión social⁴⁴.

Algo similar ocurre en las regiones, en el caso del Valle del Cauca el presupuesto aprobado para el año en curso fue de \$1,32 billones; sin embargo en Marzo, el presupuesto se redujo en \$102.000 millones debido a la crisis de las finanzas ahondado por la crisis de las rentas y el desmesurado déficit fiscal. Según la ley de ajuste fiscal (Ley 617/2000) los gastos de funcionamiento no deben superar el 50% del presupuesto; sin embargo el Valle del Cauca (2009) destinó para este fin el 51.16% para cubrir los gastos de funcionamiento⁴⁵.

Teniendo en cuenta los porcentajes de los rubros destinados a funcionamiento, pago de la deuda e inversión es urgente una racionalidad del gasto público, sobre todo el destinado al mantenimiento de la estructura Estatal, de esta manera no sólo se recupera los niveles de legitimidad y gobernabilidad, sino que se fortalece la modernización de la gestión pública.

⁴⁴ Ver: MARTÍNEZ, Diego (13 de febrero de 2009) “¿Rebaja de impuestos?”. *EL PAÍS*. p.p 2 A. Consultado el 30 de Julio de 2009. En: www.elpais.com.co/histórico/feb132009/OPN/OPIL.html.

⁴⁵ Ver: CUERVO, Zulma Lucía (13 de marzo de 2009) “Se agrava la crisis de las finanzas del Valle”. Consultado el 30 de Julio de 2009. En: www.elpaís.com.co/paionline/notas/marzo132009/ecol/html.

Otro factor que socava la construcción de una institucionalidad democrática moderna es el mantenimiento y reproducción de prácticas clientelistas y corruptas que se convierten en medios predilectos para la apropiación de recursos del Estado con fines personales. En tal sentido, los programas sociales se convierten en objeto de transacción política, medios para la obtención de privilegios particulares, dejando a un lado la satisfacción de las necesidades reales de población.

Para nadie es un secreto que las reformas implementadas, no han combatido con éxito viejas prácticas políticas utilizadas por la administración municipal en el afianzamiento, consolidación y reproducción del control político-social. En consecuencia, estas prácticas reproducen incesantemente dinámicas excluyentes, aumentando significativamente los niveles de pobreza y de desconfianza en la administración local; en efecto las reformas son necesarias, pero no suficientes para la consolidación de la democracia.

En esta línea de argumentos, el tema de la participación política, se reduce a la participación ciudadana o mejor cívica, concebida como una actuación instrumental, mediada por la relación costo-beneficio, en la que priman motivaciones personales que distan mucho del fin democrático:

“La participación política a la que nos acostumbramos los colombianos, ha estado asociada con las prebendas, las filiaciones sin motivos ideológicos que las justifiquen, el rechazo a expresiones políticas que se separan del bipartidismo tradicional y del uso de los bienes y recursos del Estado en provecho de unos intereses particulares”⁴⁶.

El tema de participación instrumental, también es utilizado por la clase política dirigente para alcanzar fines particulares en algún momento de su gobierno, en tal sentido, la participación se torna formal, burocrática y sólo hace parte de la retórica y el discurso demagógico.

⁴⁶ MUÑOZ, María Teresa. Ley estatutaria de participación ciudadana: La participación política sin participación social. En: Revista Foro. No 21, septiembre de 1993. p. 56.

Siguen siendo fuertes y variados los mecanismos de dominación social y política en la ciudad, el discurso del civismo sigue vigente así su eficacia sea menor y hayan aparecido otras representaciones de la ciudad⁴⁷, la acción filantrópica de la clase política y grupos empresariales aun es importante y las redes clientelistas siguen operando como modelo tradicional de gestión local.

La preocupación por el mantenimiento y reproducción de prácticas nocivas para el buen funcionamiento de la administración pública han generado el resquebrajamiento de las instituciones y la desconfianza de la ciudadanía en ellas, ante esta situación es importante estudiar y elaborar propuestas que contribuyan a generar nuevos espacios para la consolidación de una cultura del control administrativo integrada a la acción cotidiana de las administraciones.

Es por ello, que la experiencia del diseño e implementación del Observatorio de la Conducta Oficial en la Dependencia de Gobierno de Santiago de Cali, permitió crear un espacio de reflexión sobre el tema, así como generar medidas preventivas y alternativas de solución que mitiguen el problema; sin olvidar la posibilidad de que esta experiencia se emplee en otras entidades a nivel nacional.

2.3 El Observatorio de la Conducta Oficial

La preocupación generalizada por los continuos retos que impone los procesos de modernización administrativa, conlleva a reconsiderar la evaluación como una herramienta que fortalece la administración pública, mejora la calidad y eficiencia de sus servicios, en resumidas cuentas, mejora el papel del Estado como garante del bienestar social.

El contexto actual le exige a la administración pública, concentrar su atención en tres aspectos fundamentales: primero, en el desempeño de los funcionarios; segundo, en los resultados e impactos de la gestión; y tercero en la importancia de los receptores de la política pública (la ciudadanía) como actores y principales críticos de la calidad de las políticas implementadas.

⁴⁷ En este contexto, se ha modificado el imaginario colectivo de la Cali cívica, integrada. participativa, se ha pasado a la imagen de la Cali pobre, violenta, narco, en crisis.

En ese mismo sentido, la Dirección de Control Disciplinario Interno⁴⁸ de la Alcaldía de Santiago de Cali crea el Observatorio de la Conducta Oficial (OCO)⁴⁹, una estrategia cualificada y estructurada que facilita cuantificar, cualificar, procesar y realizar análisis de la información correspondiente a las quejas constitutivas de presuntas faltas disciplinarias⁵⁰, facilitando el seguimiento y evaluación al desempeño de los servidores públicos.

El Observatorio, instancia vinculada a la Dirección de Control Disciplinario Interno⁵¹, contribuye al fortalecimiento de la función pública, se enfoca en el cumplimiento de los deberes funcionales de los empleados con vocación de servicio público, quienes por su condición de funcionarios del Estado, tienen una responsabilidad legal superior a la de los demás ciudadanos, ya que, en el desarrollo de sus labores, pueden ir en contra de los fines de la administración pública, ya sea por omisión o extralimitación en el cumplimiento de sus deberes⁵².

⁴⁸ El control interno se encarga de mantener, preservar y vigilar el buen funcionamiento de la administración y la prestación del servicio público a los ciudadanos, por ello, el sistema de Control Interno Disciplinario, exige a cada institución, crear mecanismos de verificación y cumplimiento que considere idóneos y que permitan responder a los fines del Estado, ya que los fundamentos constitucionales sobre los cuales se prestan los servicios públicos, se sustentan en criterios de objetividad, imparcialidad, eficacia, etc. y se complementa con la necesidad del control. Lo anterior justifica la existencia de las autoridades disciplinarias, penales y fiscales sobre la administración pública, de tal manera que las decisiones del poder político respondan del mismo modo a los fines públicos.

⁴⁹ Específicamente, el O.C.O, se ubica en el Plan de Desarrollo del Municipio de Cali 2004-2007: “Por una Cali, segura, productiva y social, tu tienes mucho que ver”; concretamente en el eje: “Construcción Institucional y defensa de lo público.

⁵⁰ La falta disciplinaria es aquella conducta pasiva o activa que transgrede o viola una norma jurídica, en este caso de carácter disciplinario, incumpliendo los deberes propios del cargo o extralimitándose en el ejercicio de sus funciones.

⁵¹ El Código disciplinario establece que se debe implementar u organizar una unidad u oficina de control disciplinario interno, al más alto nivel jerárquico, encargada de adelantar la indagación preliminar, investigar y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de la respectiva entidad, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia.

⁵² Ver: FUNCOPRA. 2007. Observatorio de la Conducta Oficial. Informe Final. Consultado el: 29 de Enero de 2008. En www.ocoenlinea.org.

El propósito del Observatorio es incentivar la construcción de políticas estructuradas sobre bases éticas, preventivas, eficaces y de calidad, que contribuyan a evitar y prevenir manifestaciones de corrupción. Como modelo estratégico, parte del análisis de la información, suministrada por la Dirección de Control Interno, de las faltas disciplinarias y comportamientos inadecuados de los servidores públicos de la Alcaldía del municipio de Santiago de Cali. Abarca una perspectiva de la actuación ética pública⁵³ de los funcionarios como componente primordial dentro de los procesos de administración y dirección del municipio.

2.4 GENERALIDADES DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO

El Estado como autoridad sancionadora hace uso de algunas herramientas y mecanismos de control social, con el fin de alcanzar los objetivos para los que fue creado. Es así como la regulación de las entidades públicas se ampara en el Control Disciplinario para vigilar la función pública que desempeñan sus servidores, la cual debe llevarse a cabo acorde con la ética pública y sujetos a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus funciones.⁵⁴

En el Año 2002, durante la administración del entonces Presidente Andrés Pastrana Arango, se aprueba el Código Disciplinario Único, sustentado en la ley 734/02, el cual establece normas de conducta para los servidores públicos e impone castigos y/o sanciones en el momento en que el servidor incurriere en cualquiera de las conductas o comportamientos, inapropiados que estén establecidas en este código y que dé lugar al incumplimiento de deberes y funciones correspondientes al cargo público (Artículo 23 del C.D.U). Así mismo, el Código especifica en sus artículos 33 y 34; los derechos y deberes del servidor público⁵⁵La constitución política de Colombia, establece en el Artículo 60, 122 y

⁵³ Se refiere a la disposición interna de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir cabalmente con los postulados de la Constitución y de la Ley, en cuanto a la forma como debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.

⁵⁴ Ver: PARRA, Eduardo. S.F. Introducción al CDU. La estructura de la falta disciplinaria y la jurisprudencia de la Ley 734 de 2002. Consultado el: 02 abril 2007. En: www.procuraduría.gov.co.

⁵⁵ Derechos: Recibir su remuneración de acuerdo con su función de forma puntual; contar con la prestación de servicios de seguridad social estipulados en la ley, recibir capacitación de acuerdo con sus funciones, disfrutar de los incentivos que ofrezca la institución pública, poder participar en

123 que el funcionario que incumpla, extralimite, u omita el ejercicio de sus labores establecidas en la ley y en el reglamento de la institución pública, incurre en una falta disciplinaria, por lo tanto debe ser investigado y posteriormente sancionado según ley.

Para el caso del O.C.O, el C.D.U es de suma importancia, porque a partir de su lectura se tipificaron y sistematizaron las faltas disciplinarias de los servidores públicos, lo cual permitió realizar un análisis coherente, estructurado y práctico de la casualidad y causalidad de las faltas disciplinarias, registradas en la base de datos de la Oficina de Control Interno Disciplinario del municipio, parte central de esta investigación.

2.4.1 Estructura de las Faltas Disciplinarias. Las faltas al Código Disciplinario Único se clasifican en gravísimas, graves y leves. Según el artículo 42 de la ley 734 de 2002 cada una de ellas pueden ser dolosas o culposas. Las faltas dolosas (graves), implican destitución o inhabilidad y las faltas culposas (leves)⁵⁶, sanción o suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial. Las primeras pueden ocasionar la suspensión del cargo e inhabilidad especial y las segundas implican suspensión sin inhabilidad.

Las faltas graves y leves están estipuladas en el artículo 50 del Código Disciplinario Único y hacen alusión a: incumplimiento de deberes, abuso derechos, extralimitación de las funciones, régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses⁵⁷.

los concursos que le permitan ascender en la carrera administrativa, entre otras que determine la ley, los manuales de funciones, los contratos de trabajo y los acuerdos municipales.

Deberes: Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, entre otros; Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

⁵⁶ La **falta leve culposa** es una sanción, en dónde se inscribe en la hoja de vida una observación o llamado de atención. Si es **dolosa** la sanción se aplicará con una multa, que no puede ser inferior al valor de 10, ni superior a 180 días del salario básico mensual devengado.

⁵⁷ Ver: LEY 734 DE 2002. "Código disciplinario único". 05 de febrero de 2002. Consultado el: 22 de agosto de 2007 En: www.umng.edu.co

En la búsqueda de información a cerca del Código Disciplinario Único, faltas, consecuencias, implicaciones, análisis y/o proyectos relacionados con el tema, se encontró que los documentos examinados remiten a la legislación y al especificar los tipos particulares de comportamientos de los servidores públicos, éstos no se refieren a una sola conducta en particular, si no que los encierran bajo parámetros muy generales; sin embargo, se encontraron algunos datos interesantes.

Uno de los datos encontrados, es que algunas de las conductas más conocidas, identificadas en el presente estudio como el abuso de autoridad y otras infracciones relacionadas, se tipifican en los artículos 416-424 del Código Penal Colombiano⁵⁸, permitiendo observar que este tipo de infracciones no sólo tienen connotaciones disciplinarias, sino penales; también el abuso de autoridad se identifica directamente con actos de corrupción y procesos relacionados con el mismo.

En este sentido, es inevitable que la búsqueda de información sobre faltas disciplinarias de los servidores públicos propicie, la necesidad de establecer una estrecha relación entre el abuso de autoridad y la corrupción, de tal manera, cualquier alternativa planteada para solventar las situaciones relacionadas con el abuso de autoridad, están estrechamente relacionadas con alternativas y estrategias para reducir la corrupción.

⁵⁸ Ver: EQUIPO NIZKOR. S.F. Código Penal Colombiano. Artículos 417-424. Consultado El: 05 de marzo de 2008. En:www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/penal.html información.

3. ANÁLISIS DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN LA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DE SANTIAGO DE CALI

En este apartado, se realizará el análisis de los datos estadísticos de la dependencia de gobierno; y las observaciones del caso, que permitirán el cumplimiento del principal objetivo de este estudio; identificar los comportamientos inadecuados por parte de los servidores públicos en el municipio y generar posibles alternativas de solución al problema identificado.

3.1 Identificación de las Faltas al Código Disciplinario Único

El análisis de la base de datos correspondiente a las quejas sobre faltas disciplinarias de los servidores públicos adscritos a la Alcaldía se aproxima a un diagnóstico del funcionamiento de la Dependencia de Gobierno y del desempeño de la función pública, el estudio servirá de insumo para la elaboración de políticas públicas encaminadas a la recuperación de una cultura⁵⁹ ciudadana⁶⁰.

La base de datos contiene 856 expedientes sobre quejas compiladas por la Dirección de Control Disciplinario Interno del Municipio de Santiago de Cali. De los cuales, 528 corresponden a las tres dependencias en donde hay un mayor número de faltas al CDU: *tránsito y transporte con 336 faltas, gobierno 123 faltas, y salud con 69 faltas*; de estas tres dependencias, las más significativas son 437 (291 para tránsito, 98 para gobierno, 48 salud, para un total de 437). Los datos no significativos hacen referencia a aquellos sucesos de escasa repetición, pero de

⁵⁹ Se entiende por cultura el conjunto de valores, creencias, suposiciones, actitudes y percepciones que orientan el comportamiento de las personas. El comportamiento es parte integrante de la cultura.

⁶⁰ Se entiende por Cultura Ciudadana la práctica permanente de costumbres, valores, acciones y reglas mínimas compartidas que hacen posible la realización de un proyecto de desarrollo ciudadano que genera sentido de pertenencia, facilita la convivencia y conduce al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Su propósito consiste en promover la armonización entre los tres sistemas de regulación social: la ley, la moral y la cultura, a partir de la pedagogía, generando un clima de consenso y movilización social para el logro de beneficios comunes.

igual manera son considerados en el análisis estadístico descrito a continuación. Ver la tabla 5.

Tabla 5
Total de faltas disciplinarias en las tres dependencias.

Dependencia	Total	%	Significa	No significa
Tránsito y Transporte	336	64%	291	45
Gobierno	123	23%	98	25
Salud	69	13%	48	21
Totales	528	100%	437	91

Fuente: Base de datos de la dirección de control interno disciplinario. Informe FUNCOPRA. 2006.

Para ésta investigación, se hizo énfasis en 123 descripciones de quejas y procesos disciplinarios, correspondientes a la Dependencia de Gobierno que aluden a prácticas relacionadas con el abuso de poder y de autoridad, situaciones que han dificultado el adecuado funcionamiento de todo el engranaje administrativo.

De estas 123 faltas denunciadas sólo 98 son significativas ya que existen 25 casos que implican eventos de tan poca repetición que no afectan la totalidad de los datos.

Las faltas más frecuentes en la dependencia de Gobierno son:

- 1. Irregularidad en procesos y/o funciones:** se denunciaron 34 casos, que representan el 27% de la muestra revisada y que hacen referencia a la alteración de trámites, no atención de tutelas al usuario, parcialidad con líderes comunitarios, no prestar colaboración en labor policiva, negligencia, irregularidad en inspección de policía y al acatar órdenes de un superior, violación del derecho de defensa.

La dependencia de Gobierno tiene considerables faltas relacionadas con la **irregularidad en procesos y/o funciones**, dicho porcentaje arroja algunas pistas sobre las inconsistencias que presenta la dependencia; sin embargo no permite identificar los tipos de influencias y relaciones de poder que determinan estos comportamientos, pues en muchos casos la información se pierde en la calificación de: “presunta irregularidad en el desempeño de sus funciones”, sin brindar mayor información que pueda ubicarnos en un contexto específico, a esto se suma que en muchas denuncias no se aclara el nombre del funcionario involucrado, la falta cometida por el funcionario, el género, la dependencia, etc.

- 2. El Maltrato verbal:** presenta 17 quejas que corresponden al 14% de la muestra, se refieren a conflictos entre compañeros(as) de trabajo, jefe inmediato y/o ciudadanos.

Esta situación evidencia las dificultades de la interacción entre funcionarios y entre estos y los ciudadanos, confirmando la necesidad de preparar y capacitar a los empelados con vocación de servidores públicos en el manejo de las relaciones e interpersonales.

El patrón de comportamiento: irregularidad en funciones más el maltrato verbal, afectan las relaciones entre servidor público/ciudadano, comportamientos que se identifican claramente como abuso de poder y abuso de autoridad, estimulando a su vez la corrupción, el clientelismo, etc., que afectan la confianza de la ciudadanía caleña en la administración pública.

- 3. Omisión o irregularidad en procedimientos y/o deberes:** hacen alusión al desacato de órdenes por parte del servidor y la alteración de determinados procesos, con el fin de prestar un servicio omitiendo conductos regulares. Presenta 13 casos que corresponden al 11% de la muestra.

La irregularidad en procesos y/o deberes, permite observar que dentro de la dependencia no existe un verdadero control y seguimiento a las labores y

funciones que desarrolla, confirmando la importancia que tienen el control y la evaluación del desempeño a los funcionarios públicos, como herramientas administrativas, que permiten corregir y prevenir problemas que puedan presentarse en el desarrollo de los procesos administrativos.

4. **Abuso de autoridad y/o funciones:** manifiesta 12 incidentes, los cuales representan el 10% de la muestra. Las denuncias están relacionadas con el decomiso irregular de elementos, la autorización indebida para el uso de instalaciones oficiales a particulares, extralimitación de funciones. Los hechos evidencian que los funcionarios se encuentran inconformes con su situación laboral, aprovechando sus competencias como empleados públicos para beneficio propio o de particulares.

Así mismo se puede observar que las anteriores denuncias, son casos en donde se ha presentado una extralimitación de funciones por parte de los servidores públicos y que expresan abuso de poder e indiscutiblemente abuso de autoridad.

5. **Inasistencia laboral:** el estudio presenta 5 quejas, las cuales corresponden al 4% de la muestra; las cifras suponen cierta inconformidad del empleado con su cargo, insatisfacción con el ambiente de trabajo o incomodidad frente al salario devengado; sin embargo cabe señalar la dificultad que hubo para conocer específicamente el por qué de la ausencia laboral, ya que la base de datos suministrada, únicamente enumera y clasifica la falta.
6. **Incumplimiento de órdenes y/o deberes:** Presenta 5 casos que representan el 4% de la muestra, aunque es una cifra baja es preciso tener en cuenta que el incumplimiento de los deberes o funciones hace parte del abuso de autoridad, comportamientos que impulsan otro tipo de conductas que al no prestárseles atención, perturban el funcionamiento de la institución.
7. **Falta de atención:** las denuncian no describen los eventos ocurridos, los cuales, presentaron 4 denuncias, que representan el 3% de la muestra.

8. **Violación al debido proceso:** presenta 4 quejas que corresponden al 3% de la muestra. El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229).
9. **Local en espacio público no autorizado:** Presenta 2 quejas que corresponden al 2% de la muestra. Estas quejas están relacionadas con la ocupación de una vía o zona de uso público como lo son: las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, parques, plazas, zonas verdes y similares, y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, y en general todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto.
10. **Recepción y/o solicitud de dádivas⁶¹:** Se denuncian 2 casos que representan el 2% de la muestra; a pesar de ser uno de los menores porcentajes, no puede pasar desapercibido, es importante tener en cuenta que tales conductas al ser favorables tanto para el funcionario como para el usuario, muchas veces se evita interponer denuncias, o simplemente no se informan a las autoridades respectivas, por apatía y/o desconocimiento del tema. Nuevamente la información encontrada, no permite aclarar, cual de las dos opciones planteadas, es la más acertada. Ver diagrama No. 1, en el que se cuantifica la frecuencia de las faltas disciplinarias correspondientes a la Dependencia de Gobierno.

⁶¹ Según el CDU la dádiva se presenta cuando el servidor público solicita dinero u otro bien para realizar o agilizar un trámite o para no aplicar una multa o sanción. Este tipo de prácticas, por años han debilitado la estructura institucional deslegitimando sus acciones y entorpeciendo su funcionamiento, pues la ética, las normas, y los conductos regulares, se reajustan de acuerdo a intereses particulares.

Diagrama 2
Frecuencia de faltas disciplinarias Dependencia de Gobierno.

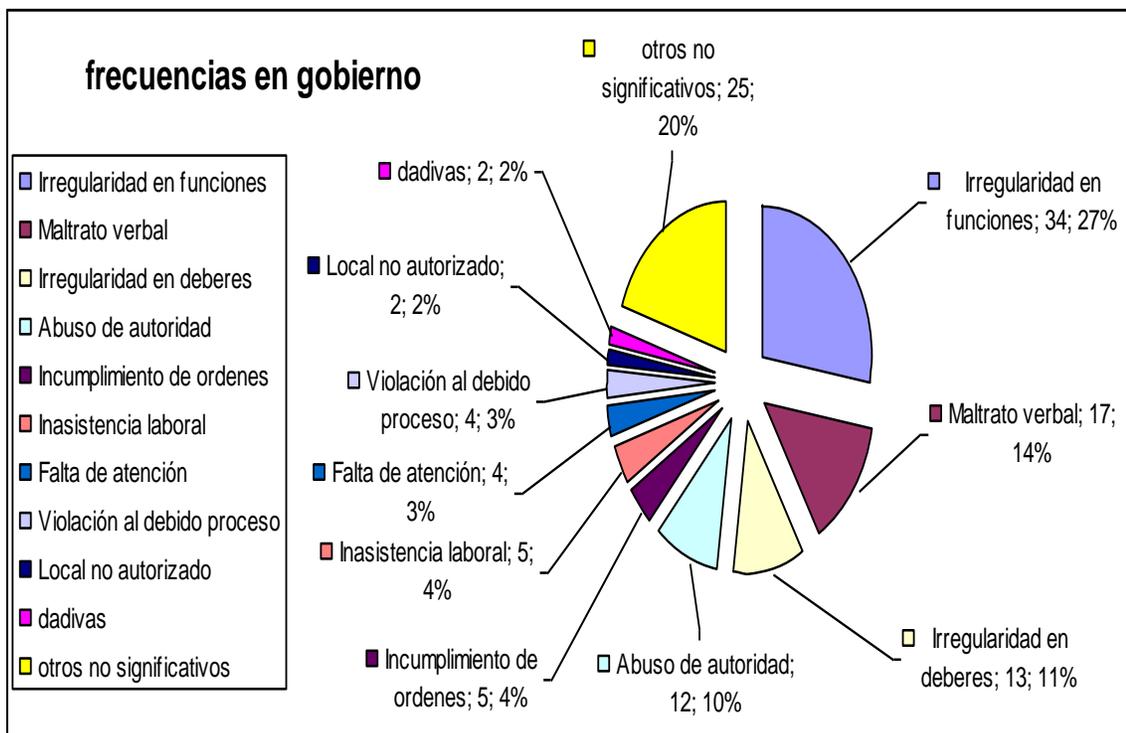


Diagrama 2. Frecuencia de faltas disciplinarias Dependencia de Gobierno. Fuente: Base de datos de la dirección de control interno disciplinario. Informe FUNCOPRA. 2006.

Las cifras ponen de manifiesto, la situación al interior de la dependencia gobierno, se percibe un debilitamiento del sentido de lo público y una ruptura entre la gestión y la ética pública, los instrumentos públicos se orientan hacia el alcance de intereses particulares bloqueando la oportuna respuesta de la administración a las demandas de los ciudadanos.

También se encontró en el estudio denuncias referidas al maltrato verbal y a la mala atención al público, actitudes equívocas y vergonzosas que debilitan la legitimidad institucional, socavan las relaciones entre ciudadano y servidor público, profundizando el desinterés y la desconfianza de los caleños en la administración pública local⁶².

⁶² Al respecto, el servidor público tiene una pésima imagen frente a los ciudadanos. El 27 de Febrero de 2007 se realizó una encuesta dirigida a los ciudadanos Caleños con el fin de medir su

Paradójicamente, los ciudadanos mantienen y reproducen las mismas conductas, ya sea por desconocimiento frente a lo desfavorable que termina siendo el abuso de los instrumentos públicos dentro de los procesos administrativos, o porque su práctica permite obtener ciertos beneficios que de otro modo no obtendrían⁶³.

En síntesis, la repetición sistemática de la corrupción y sus diversas manifestaciones aumentan y se consolidan porque son culturalmente aceptadas; se toleran comportamientos y actitudes ilegales y con frecuencia moralmente censurables, favoreciendo prácticas como el abuso de autoridad, el soborno, el clientelismo, el tráfico de influencias, etc. Desafortunadamente, estos esquemas de comportamiento, se han convertido en la manera habitual de interacción entre el servidor y el ciudadano, así como en la forma de solucionar las situaciones problemáticas que se presentan.

En este escenario, subyacen las condiciones que normalizan las prácticas indebidas de los servidores, dando origen a un círculo vicioso en el que la problemática, perdura, y se reproduce, al no tener algo consistente que la retenga.

Lo que queda claro, en el estudio de los datos, es que existe un patrón inadecuado de conducta por parte de los servidores públicos y que éste da lugar a que la ciudadanía reproduzca y mantengan iguales conductas, a la vez que aumenta los niveles de desconfianza ciudadana y el descrédito de las instituciones públicas.

Continuando con el estudio, los datos no significativos de la dependencia de gobierno abarcan el 20% de la muestra, esto significa 25 casos particulares, no reiterativos. Ver tabla 6

percepción ética respecto a su actuar y el de los servidores públicos. Los datos arrojados sugirieron que solo el 24.9% de los encuestados piensan que los servidores si actúan éticamente. Ver: ENCUESTA DE PERCEPCIÓN ÉTICA CIUDADANA. SF. Consultado el: 12 de Diciembre de 2008. En: www.cali.gov.co.

⁶³ El 44.6% de los ciudadanos encuestados (encuesta de percepción ética ciudadana), no denuncian casos de corrupción, lo cual da cuenta de un porcentaje importante de ciudadanos que permite que la corrupción se mantenga, pues tiene el permiso tácito de los habitantes de la ciudad.

Tabla 6
Datos no significativos de la Dependencia de Gobierno.

Daños y perjuicios a menores de edad	1	Negligencia	1
Falsedad en documento público	1	Orden de desalojo en plazo corto	1
Funcionamiento de algunos establecimientos de comercio	1	Violación al Artículo 35 numeral 5 de la Ley 734 y Art 48 numeral 45.	1
Insubordinación	1	Conciliación perjudicial	1
Atropello con funcionarios	1	Declaración de vacancia de un cargo	1
No reconocimiento de personería jurídica	1	Derecho de petición por construcción	1
Hurto de elementos de trabajo (radio),	1	Mora en escrito	1
Reporte de siniestro en vehículo	1	Irregularidad en desalojo de vendedora	1
Corrupción de inspector de construcción	1	Violación al derecho de igualdad	1
Por Esclarecer	1	Faltas reiteradas	1
Estafa	1	Información inadecuada/errada	1
Amenaza	1	Trato indebido	1
Autorizar paso de 3 mangueras por un predio privado	1	Trámite de propiedad con rancho habitado amenaza ruina – peligro	1

Fuente: Base de datos de la dirección de control interno disciplinario. Informe FUNCOPRA. 2006.

Las denuncias y quejas ciudadanas interpuestas a los funcionarios públicos de la dependencia de gobierno permiten considerar tres conjeturas:

1. El desconocimiento que tienen los ciudadanos frente al CDU, ya que ciertos sucesos como la agresión física, lesiones personales contra menor, no hacen parte de las faltas disciplinarias tipificadas en el Código Disciplinario Único como tal, pero si son prácticas de abuso por parte del servidor público señaladas como objeto de sanción penal.
2. La indiferencia y desinterés de los funcionarios frente a las posibles consecuencias de las faltas disciplinarias, ya sea porque muchas de las denuncias no se materializan en la sanción o porque simplemente su sanción es tan leve que no genera ninguna repercusión en los individuos, reforzando en el imaginario social, la idea de que "todo está permitido", fortalecido por la cultura de lo ilegal, la cual se mantiene y refuerza en el ejercicio diario de la labor pública.

3. La profunda desmotivación e inconformidad entre los funcionarios públicos, ya sea por la ausencia de incentivos y oportunidades de ascenso acorde con su desempeño, por la desigualdad en el pago de salarios, o por la incorrecta captación de personal acorde con sus habilidades y experiencias.

Una situación inquietante, en la denuncia de los casos, es que las quejas presentadas a la Dirección de Control Disciplinario, en su mayoría se han archivado, sin ser tratadas, lo cual hace que las conductas corruptas y sus múltiples modalidades se mantengan y aumenten, validando el comportamiento inadecuado de los servidores públicos.

Es preciso tener en cuenta, que si las faltas al CDU no tienen la sanción, o ésta no cuenta con el rigor necesario para ser considerado un castigo, entonces, no será posible erradicar el problema, afianzando la ilegalidad. Igualmente este tipo de situaciones, permiten apreciar que la Dirección de Control Interno Disciplinario también funciona de manera irregular, situación que requiere atenderse oportunamente.

3.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el plano real, la lucha contra la corrupción sugiere que si bien las leyes y reformas constitucionales han representado avances significativos, no son mecanismos suficientes para su erradicación, debido a la poca resonancia en el desempeño de los funcionarios públicos y a la falta de continuidad y solidez de los planes, programas o proyectos destinados a reducir esta situación problemática.

La corrupción eleva los costos políticos y económicos; en lo político obstaculiza, desestabiliza y dilata los procesos administrativos, haciéndolos ineficientes, arbitrarios, parcializados e ilegítimos; en lo económico, asigna inadecuadamente los recursos, frena el desarrollo económico, la justicia, la democracia y la moral de la sociedad.⁶⁴

La permanencia de la corrupción política y económica también ha permeado la esfera social, dando lugar a lo que se conoce como: cultura de la ilegalidad, en la cual se aprueban social y/o moralmente comportamientos ilegales, que chocan con la noción de espacio público, participación, sentido de responsabilidad y ética.

Por el contrario, la cultura de la legalidad es una dimensión fundamental en los procesos pedagógicos de cultura ciudadana, porque desapruueba moral y culturalmente los comportamientos ilegales; de aquí que cuando se habla de la función principal de una política pública de cultura ciudadana se hace referencia a afianzar la cultura de la legalidad.

⁶⁴ La corrupción es sin duda un problema de Estado y es allí en donde se deben afincar los controles para enfrentarla; sin embargo también es un asunto social, en el cual la creación de un entorno ético de largo plazo, es fundamental para consolidarlo; es necesario edificar vigorosas campañas de concientización desde la academia, dado que las reformas constitucionales, no son suficientes para resolverlo. Ver: Documento Inédito. “La Corrupción en Colombia como generadora de ausencia de credibilidad de la ciudadanía en sus gobernantes y en su gestión administrativa”. En: Revista Semana, marzo 12 de 1991.

En este contexto, las sugerencias que se plantean son pensadas a mediano y largo plazo, sin embargo, en la medida en que se logren acuerdos y la participación de otras entidades del municipio, será necesario crear nuevas estrategias que articulen dependencias e instituciones interesadas en el proceso de evaluación al funcionario en pos de una cultura de la legalidad que parta de ellos mismos como servidores públicos del municipio.

Es importante, que las alternativas de solución que surjan se conviertan en acciones eficaces de Estado y logren posicionarse como prioridad en la agenda pública, con el fin de que optimicen el funcionamiento de las instituciones al servicio de la ciudadanía. Una de las acciones inmediatas es impulsar estrategias efectivas de cultura ciudadana, que ayuden al cambio cultural de los funcionarios públicos y de la ciudadanía; dónde sean los ciudadanos, quienes exijan y a su vez por su misma convicción moral, acaten y respeten, las normas dispuestas en pro del bienestar general, aceptando su responsabilidad como ciudadanos con sentido de pertenencia. Reconstruir los principios éticos y morales de los funcionarios y de la ciudadanía en general, es una estrategia y un reto a largo plazo, esencial para el desarrollo y crecimiento de la ciudad.

En este sentido, un ejemplo importante en el campo de la cultura ciudadana es el modelo planteado por Putnan e implementado por Antanas Mockus en la ciudad de Bogotá (1995-1997), el cual consiste en armonizar los tres sistemas reguladores de la conducta: la ley, la moral y la cultura:

“En esencia, los actos de un individuo pueden estar regulados ya sea por el respeto a la ley o el temor a las consecuencias de infringirla, las convicciones personales sobre lo bueno y lo malo (moral), o la costumbre sancionada socialmente (cultura)”⁶⁵.

La obediencia a la regulación legal puede ser fruto de diferentes motivaciones, por ejemplo un individuo puede obedecer las leyes porque: le parecen admirables, comprende su conveniencia o utilidad, considera que es un deber, así no esté de acuerdo con ella, o por temor a la sanción, la multa o la cárcel.

⁶⁵ CASTRO OSORIO Carolina y SÁNCHEZ CABRA Efraín. SF. *Fomentar la cultura ciudadana*. Consultado el: 5 agosto de 2009. En: www.dnp.gov.co. p. 8.

La regulación moral, puede ser obedecida porque se quiere ser consecuente con los propios principios; o porque se siente temor al sentimiento de culpa de no actuar conforme a éstos.

Por su parte, la regulación cultural, corresponde a las normas del grupo o la sociedad a la que se pertenece. Un individuo puede seguir este tipo de normas motivado por el deseo de aceptación o reconocimiento, o por el temor al rechazo y la censura.

Se dice que:

“en una sociedad democrática ideal, la ley, la moral y la cultura tienden a ser congruentes. Los comportamientos que son válidos a la luz de la moral individual suelen gozar de aprobación cultural, aunque lo inverso no siempre es verdad. A su vez, lo permitido culturalmente suele estar permitido legalmente, aunque algunos comportamientos jurídicamente admisibles son rechazados por razones culturales”⁶⁶.

En sociedades tan heterogéneas y multiculturales como la colombiana, el “divorcio” y las contradicciones entre los tres sistemas reguladores de la conducta ha conducido a “un auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; al desprestigio de las instituciones; al debilitamiento de muchas de las tradiciones culturales; a la inexistencia del sentido de pertenencia por el territorio y todo lo que él involucra y a una crisis de la moral individual”⁶⁷.

Este modelo es fundamental para entender el comportamiento de las personas, el divorcio que existe entre los tres sistemas que regulan la conducta y el porque de la aprobación moral y/o cultural de conductas ilegales. Sería valioso aplicar esta experiencia a los funcionarios públicos de la dependencia de gobierno de la

⁶⁶ MOCKUS, Antanas. *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá. Colombia. 1995-1997*. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Desarrollo Social Publicaciones. Washington. 2002. p.7

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 8

Alcaldía de Santiago de Cali, pero también a los ciudadanos en general, donde se logre armonizar los tres sistemas de regulación social.

En este sentido cabe preguntarse si ¿Una política pública puede producir cambios en los valores, las creencias, las actitudes y los comportamientos que obstaculizan la relación entre el servidor público y la ciudadanía? La experiencia de Bogotá demuestra que sí es posible, mediante la adopción de la cultura como punto de partida y campo de acción de una política pública de cultura ciudadana cuya principal función es afianzar la cultura de la legalidad.

De igual manera es de suma importancia articular: la política pública de cultura ciudadana con políticas públicas encaminadas a fortalecer el sistema de evaluación e inspección de las acciones o inacciones administrativas y del sistema judicial en los procesos de investigación, acusación y sanción de los infractores al CDU.

Estas políticas deben actuar sobre las causas estructurales y funcionales de la corrupción y ser concertadas con la administración local, la ciudadanía y los medios de comunicación. Tales propuestas, deben materializarse en planes de acción que puedan ser reevaluados preferiblemente cada año, esto con el fin de identificar, orientar y mejorar los resultados de gestión.

Una de las tareas principales de las políticas públicas en mención, es la de fomentar las instancias y los mecanismos de participación ciudadana, habilitar espacios de interlocución y discusión, que permitan a la ciudadanía conocer, evaluar y reorientar el funcionamiento de las instituciones, de los funcionarios y de su gestión.

Por ejemplo las veedurías ciudadanas constituyen un espacio importante de difusión de información sobre el desarrollo de la gestión pública, en el que se da a conocer a la ciudadanía los programas y/o acciones adelantadas por la administración y los resultados obtenidos; de igual manera, se constituye en un espacio para que la ciudadanía vigile el desempeño de los funcionarios y exija a sus gobernantes el cumplimiento de sus compromisos.

Igualmente, hacen parte fundamental de estas políticas los mecanismos de autocontrol y control social⁶⁸. Específicamente el control social, es un mecanismo que tiene la capacidad de modificar y sancionar las conductas (formas de ser y hacer) reprobables del funcionario infractor. El nivel de eficacia del control social, está dado por la capacidad de la sociedad, para generar alta resonancia en el sujeto mediante el rechazo y/o la censura pública, lo cual, afecta el fuero interno del funcionario ocasionándole sensación de vergüenza respecto a su obrar y temor al rechazo social. Sin embargo, este mecanismo puede ser mucho más efectivo, si es respaldado por elementos jurídicos y administrativos que generen sanciones de tipo legal, y formen nuevos hábitos y costumbres.

El autocontrol se refiere a la capacidad de cada individuo para actuar de manera responsable y autónoma en el cumplimiento del deber: funcional, público y ciudadano, sin requerimientos, ni supervisión de terceros. La combinación: autocontrol (disposición individual) más control social (disposición colectiva) es una fórmula para lograr armonía entre los tres sistemas de regulación social, con el primero se cumplen las normas, y con el segundo se hacen cumplir las normas.

La evaluación, la cultura ciudadana, las instancias y los mecanismos de participación, el control y el autocontrol deben convertirse en instrumentos efectivos de seguimiento a la gestión permitiendo identificar sus logros y fracasos, y el desempeño personal o colectivo de los servidores públicos. Además deben facilitar la articulación e intercambio de información, entre quienes toman las decisiones dentro de la institución, quienes cumplen sus funciones como servidores públicos y quienes reciben los servicios. Integrar estos tres niveles permite sincronizar la gestión, mejorar sus resultados, brindando mayor coherencia a la implementación de las políticas públicas, en procura del bienestar de la comunidad.

⁶⁸ Los individuos como sujetos sociales se imponen mutuamente normas sociales y definiciones culturales que orientan su forma de actuar en sociedad; su incumplimiento supone sanciones que aunque no generan efectos legales, si ejercen una importante presión al producir sobre el infractor, desconfianza, desaprobación pública o rechazo social, esto es lo que se conoce como *control social*. Ver: CUNILL, Nuria. "Responsabilización por el control social". En: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. CLAD. Buenos Aires, 2000. p.p. 271 – 276.

Para lograr el afianzamiento de la cultura del autocontrol y del control en los servidores públicos deben emprenderse procesos pedagógicos y educativos que contribuyan a su aplicación e interiorización⁶⁹. Como sabemos, es indudable el poder de los planes de educación integral como medios que promueven y cimentan procesos de reforma social, logrando un efecto multiplicador del deber ser del ciudadano, de la ética pública y del respeto por el otro.

Una estrategia pedagógica para afianzar la cultura del autocontrol y el control social es la conformación de comités de Ética, (integrados por funcionarios o actores con poder de decisión, directivos y ciudadanos), que generen procesos de concientización individuales y colectivos (enseñanza-aprendizaje), evalúen conductas, y promuevan una cultura institucional basada en principios, valores y compromisos éticos.

Las acciones que pueda emprender este comité deben: motivar e instruir a los funcionarios a que den prioridad al ciudadano en el diseño de programas y en la prestación de los servicios, estimular a los funcionarios y ciudadanos para que denuncien posibles casos de corrupción, definir claramente el nivel de responsabilidad de los funcionarios e incentivar la comunicación entre los mismos en los distintos niveles de la administración con el fin de que puedan trabajar de forma coordinada y coherente.

Uno de los objetivos de este proceso es lograr que el funcionario conozca e interiorice las normas, las ventajas individuales y colectivas, sociales y económicas que traen el buen desempeño de la función pública, y así oriente consciente y eficientemente su servicio hacia el bien común contribuyendo a optimizar los resultados de la gestión.

⁶⁹Los funcionarios públicos deben interiorizar la idea de que el autocontrol es participación, responsabilidad en el cumplimiento de las tareas asignadas, y que de su buen ejercicio puede derivar importantes aportes que contribuyan a la administración. Ver: TOLEDO, Juan Eduardo. *El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia*. En: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (8º: 2003: Panamá). Ponencias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD. Panamá, 2003. p.p 28-31.

Así mismo, es necesario crear una institución autónoma que se encargue de supervisar las actividades del comité y oriente políticas enfocadas a solucionar las alteraciones que puedan presentarse durante el proceso. Debe encargarse principalmente de respaldar y fortalecer las acciones que adelante el comité ético, o quienes se encarguen de implementar el proyecto.

Teniendo en cuenta que tanto el incumplimiento al CDU, como las escasas denuncias ciudadanas se deben a su desconocimiento; es importante instruir y sensibilizar a los funcionarios públicos sobre los componentes del Código y las sanciones que acarrearán las faltas disciplinarias⁷⁰; así mismo capacitar a los ciudadanos sobre las instancias y mecanismos para efectuar la denuncia.

Se sugiere realizar ciclos de talleres pedagógicos en los que se conformen grupos con capacidad de decisión, que se ocupen de reflexionar y elaborar propuestas de solución de cultura ciudadana, teniendo en cuenta las competencias de cada integrante y los objetivos que se quieren lograr en el contexto donde se aplique la propuesta.

La implementación de esta propuesta, debe ser constantemente monitoreada, puede ser cada 12 o 18 meses, con el fin de evaluar el proceso, identificar las fortalezas y debilidades para mejorar los planes de acción, de acuerdo al escenario en donde se apliquen las estrategias.

La labor educativa y los procesos de aprendizaje deben ofrecerse a la dependencia de gobierno, pero también a la institución en su conjunto, a las universidades, colegios y zonas públicas, abriendo espacios de formación y discusión sobre temas de participación ciudadana, ética pública, cultura ciudadana, corrupción y las formas de afrontarla.

⁷⁰ En la encuesta de percepción ética dirigida a funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal, la mayoría de los servidores públicos consideran que conocen el CDU y que respetan el Código de ética del municipio, sin embargo, sus acciones o inacciones muestran lo contrario.

Los medios son variados, pueden utilizarse actividades didácticas similares a las desarrolladas en otras regiones y países, por ejemplo: actos teatrales, dramatizados, carteleras, folletos, videos, programas pedagógicos televisados, talleres de capacitación, integración y evaluación y demás estrategias creativas teniendo en cuenta el tipo de población a quien va dirigida.

En la medida que se adelanten tales acciones, será necesario contar con la articulación, coordinación y participación interinstitucional, que mejoren las condiciones e instrumentos para afrontar la problemática. De hecho, el apoyo de las dependencias del municipio, de los entes de control, de los servidores públicos, de empresas privadas y de la ciudadanía en general, se convierten en un soporte sobre el cual se erigen nuevas estructuras políticas, administrativas, sociales y culturales.

El trabajo conjunto de los actores interesados sería significativo si la administración logra adoptar y consolidar la propuesta de una política pública de cultura ciudadana de largo plazo, que sea sostenible y pueda permanecer por distintas administraciones como elemento principal de los planes de desarrollo, con el fin de que los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos y adopten virtudes cívicas como la confianza, la cooperación, la solidaridad, la tolerancia, que contribuyan en la construcción de formas diferentes de ser y estar en la ciudad.

No hay que olvidar que la penetración del narcotráfico en las dinámicas sociales de la ciudad de Cali generó formas particulares de afrontar los conflictos diarios, de ser y estar en la ciudad, estas formas deben ser desaprendidas brindándole a los servidores y a la ciudadanía otras opciones diferentes y por sobre todo más sanas de resolver las situaciones conflictivas cotidianas.

Como se ha observado, durante todo este estudio, es evidente que las faltas disciplinarias de los funcionarios públicos de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, están ligadas a aspectos que incluyen no sólo el ámbito instrumental (mala administración de los instrumentos públicos), sino también el ámbito personal, íntimo del ciudadano, que han generado una amalgama de

comportamientos, usos y formas de ser, que alteran considerablemente, el funcionamiento institucional.

Ante esta situación, es fundamental fomentar y promover una cultura ciudadana que reoriente el comportamiento individual y colectivo de los ciudadanos e interiorice prácticas, valores y creencias, que hagan posible la realización de un proyecto de desarrollo ciudadano en todos los niveles de interacción social, en el ámbito público, ámbito familiar, escolar y laboral; de su buen direccionamiento, depende en gran medida, formar nuevos y mejores actores sociales con conciencia moral y a su vez, un mejor desempeño institucional.

Los espacios de interacción social, son una herramienta de enseñanza muy favorable en los procesos de reorientación conductual de los individuos; por ejemplo, el ámbito familiar como espacio de formación primaria, en el cual el individuo se desarrolla como ser social, despierta su conciencia moral, aprende y diferencia lo bueno de lo malo, para más tarde, relacionarse con su entorno social; tiene el deber de formar y construir identidades, forjar ciudadanos con valores, íntegros, honestos, responsables, conscientes de sus obligaciones y derechos, con sentido de apropiación sobre su propio entorno.

En segundo lugar, la escuela es un espacio donde se fortalecen identidades, el individuo reconoce y pone en práctica las normas y valores morales orientados en casa, los cuales se alteran en la interacción del individuo con su entorno; el intercambio de experiencias, relaciones y aprendizajes le permiten construirse como ser social. En este espacio, tiene la posibilidad de explorar, conocer la libertad, sus límites y construirse como persona, pero también como ciudadano.

El ámbito escolar tiene el compromiso de formar ciudadanía, por ello es necesario reformular sus estrategias pedagógicas mediante nuevos programas lúdico-educativos que formen al estudiante no sólo como persona sino como ciudadano, preparado para el ejercicio de lo público, dentro de un marco ético y cultural.

El desarrollo de estas actividades, exigen el trabajo y contribución de los maestros, administrativos, y padres de familia, los cuales deben empezar por plantearse ciertos interrogantes que estructuren adecuadamente dichos

programas, que enfoquen y dirijan el proceso de manera integral y que permita posteriormente ser evaluados los resultados y los participantes.

En tercer lugar, tenemos el ámbito laboral este, es otro espacio en el que se aprenden y refuerzan conductas; por ejemplo, en el caso de la administración pública sería muy útil, que aparte de la reglamentación disciplinaria o jurídica, se establecieran, con la participación de todos los funcionarios, nuevos códigos de conducta ética, que incluya una estrategia emocional, (esto es, llegar al corazón de la gente para cambiar hábitos, inculcar valores) que logren conectar al funcionario con la misión y los valores centrales de la institución de tal forma que inhiban acciones corruptas y mejoren el funcionamiento tanto de la institución como de los servidores públicos. Crear una estrategia de comunicación centrada en "el trabajo por un buen futuro para todos", por ejemplo. Así mismo, es fundamental fomentar la práctica de tales códigos, mediante distintos estímulos, que le retribuyan al funcionario su buen desempeño, motivándolo para que actúe en cumplimiento de tales códigos de transparencia administrativa.

Una sugerencia en este sentido, es poner en marcha del sistema de carrera administrativa, tanto para los procesos de contratación y elección de los empleados estatales, (teniendo en cuenta criterios técnicos o profesionales según las competencias de cada aspirante), como para los procesos de ascenso, de los funcionarios. Así mismo, es esencial la capacitación permanente del personal administrativo, de tal forma que el funcionario pueda responder y enfrentarse a las cambiantes exigencias del entorno, oportuna y eficazmente.

En cuarto lugar, el ámbito mediático es un espacio ligado a todos los procesos y actividades de formación social, el cual tiene una alta responsabilidad social, frente a la construcción de un entorno ético, en la orientación e interiorización de los principios básicos (virtud, bondad, honestidad, rectitud y la misma autorregulación individual), que contribuyan en la construcción de una mejor sociedad, con capacidad para filtrar, seleccionar y cuestionar la enseñanza e información que recibe.

Los medios de comunicación deben generar espacios de información y formación real, que animen al ciudadano a que participe en actividades para beneficio colectivo, campañas de convivencia pacífica, campañas de respeto a las normas, o espacios de formación actitudinal.

En esta línea argumentativa, es fundamental la vinculación activa de los ciudadanos, para que formulen y movilicen esfuerzos en pro de mejorar la gestión de la administración municipal, apoyando el emprendimiento de reformas sistemáticas congruentes con las condiciones del contexto. Los ciudadanos necesitan no sólo conocer los mecanismos de participación ciudadana, sino también, reconocerlos, practicarlos y defenderlos.

Para finalizar, si bien es cierto, que la forma contundente de mejorar el ejercicio del poder, es por medio de la implementación de políticas públicas integrales, coordinadas e interrelacionadas; las autoridades locales, previamente deben realizar los ajustes necesarios, que señalen el camino a seguir; para empezar es necesario transferir, delegar y flexibilizar las competencias, funciones y recursos financieros, siempre y cuando el municipio cuente antes con capacidad política, institucional y técnica sustentado sobre lineamientos jurídicos, legales, mecanismos de participación ciudadana, de control y de rendición de cuentas, que faciliten y permitan el desarrollo de agendas concertadas, que orienten la gestión administrativa eficientemente.

Este intento por restaurar el funcionamiento institucional y erradicar los comportamientos inadecuados tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos en general, se puede tomar como complemento de las otras estrategias que se han formulado con la misma intención. Estas sugerencias no son fórmulas mágicas que generaran un nuevo orden administrativo, son estrategias que pretenden contribuir al mejoramiento y armonización de la administración pública del municipio, que deben ser constantemente complementadas o si es del caso, reevaluadas.

En la medida en que estos planes, programas y proyectos, se evalúen, articulen e integren, sobre bases con rigor científico, sin la intervención de las voluntades políticas de turno, podremos encaminarnos hacia el objetivo principal de erigir una sociedad con oportunidades, instituciones transparentes y autónomas, de lo contrario, el flagelo de la corrupción y sus múltiples expresiones seguirán abatiendo la economía, las esperanzas de la gente, sus sueños y más aún, sus posibilidades de vivir dignamente.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NO 0127. Plan de Desarrollo municipal de Santiago de Cali 2004 – 2007, por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver, Enero de 2004. Consultado el: 29 de enero de 2008. En: www.cali.gov.co

BARBOSA, Octavio. El proceso de modernización y el sistema contratación. En: Revista Foro. Dos años de la constitución. No 21 (septiembre de 1993). pp. 89-93.

BASE DE DATOS. Dirección de Control Interno Disciplinario. Municipio de Santiago de Cali. Año 2005.

BONIFACIO, José Alberto. S.F. La Función Pública en el buen gobierno. Consultado el: 22 e agosto de 2007. En www.iadb.org.

CABRERA, Carlos. Probidad y Gestion Publica Corrupción y Descentralización. Consultado el 25 de abril de 2009. En: www.bibliotecaelectronica@afib.gov.ar.

CALDERON, Fernando. Gobernabilidad, competitividad e integración social. En: Revista Foro. 10 años de descentralización. No 29. (mayo 1996) pp. 88-98.

CAMACHO, Álvaro. Democracia, exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En: Alberto Valencia (Edit), Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE. Bogotá. 2001. pp. 51-70.

CÓDIGO PENAL COLOMBIANO. Artículos 417-424. Consultado El: 05 de marzo de 2008. En: www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/penal.html información

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. S.F. Control Interno, nuevo concepto. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.controlinterno.udea.edu.co

FUNCOPRA. Observatorio de la Conducta Oficial. Junio de 2007. Primer Informe. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.ocoenlinea.org.

FUNCOPRA. Observatorio de la Conducta Oficial. Segundo Informe. Junio de 2007. Consultado el 29 de enero de 2008. En www.ocoenlinea.org

_____, Observatorio de la Conducta Oficial. Junio de 2007. Informe Final. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.ocoenlinea.org.

_____, Observatorio de la Conducta Oficial. Junio de 2007. Resumen. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.ocoenlinea.org .

GONZALES, Esperanza. El capital social en Cali: Participación y tejido organizativo. En: Revista Foro. Colombia en el ojo del huracán. No 37 (Octubre 1999). pp. 33-41.

Informe de avance frente a las recomendaciones del Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción Presentado por la delegación de Colombia en la reunión de marzo de 2005 en la ciudad de Washington. Consultado el 05 de marzo de 2008. P. 1-3. En: www.anticorruptcion.gov.co/convencion/documentos/informe_marzo.pdf.marzo 2005

La administración pública capitulo 2. Precisión de las características del concepto de "Administración Pública" S.F. Consultado el: 28 de enero 2008. En: www.tuobra.mx y www.wikipedia.org 28 de 2008.

LECHNER, Norbert. Democracia y modernidad. Ese desencanto llamado posmoderno. En: Revista Foro. Modernidad y democracia. No 10 (septiembre 1989) pp. 35-45.

LEY 734 DE 2002. Código disciplinario único. 05 de febrero de 2002. Consultado el: 22 de agosto de 2007. En: www.umng.edu.co.

HUENCHANG, Sandra. S.F. Las Políticas Publicas y políticas de vejes. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.eclac.org

LIBRO PRESIDENCIAL (2002-2006) "Propuesta de una Política de Estado para el control de la Corrupción". Presentación "Programa Presidencial de modernización, eficacia y transparencia de la lucha contra la corrupción. "Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción". Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá. 2005.

LONDOÑO, Juan Fernando. Sociedad civil y construcción de lo público. En: Revista Foro. 10 años de descentralización. No 29. (mayo 1996) pp. 16-22.

MACAHADO, Federico. Izquierda y elecciones: Liberalismo y democracia en Colombia. En: Revista Foro. Modernidad y democracia. No 10 (septiembre 1989) pp. 27-34.

MÁRQUEZ, Daniel. Los procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. México 2003 pp. 27-29.

MORENO, Carlos. Transferencias y autonomía municipal. El desencuentro de las políticas de descentralización. En: Revista Foro. 10 años de descentralización. No 29. (mayo 1996) pp. 66-78.

MUÑOZ, María Teresa. Ley estatutaria de participación ciudadana: la participación política sin participación social. En: Revista Foro. Dos años de la constitución. No 21 (septiembre de 1993). pp. 44-56.

PABÓN, Pedro. Delitos contra la administración pública. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, 1997. pp. 377.

PANEBIANCO, Angelo. Las burocracias públicas. En: Manual de ciencia política. Alianza Universidad textos. Madrid, 1998. pp. 365-407.

PARRA, Eduardo. S.F. Introducción al CDU (ley 734 de 2002), La estructura de la falta disciplinaria y la jurisprudencia de la Ley 734 de 2002. Consultado el: 02 abril 2007. En: www.procuraduría.gov.co Libros digitales.

PINTO, Miguel A. S.F. El Servidor Público. Consultado el: 21 de septiembre de 2007. En www.gerencie.com.

PIREZ, Pedro. Gestión municipal y política local. En: Revista Foro. Gobiernos municipales y descentralización en América Latina. No 11 (Enero de 1990) pp. 3-10

RODRIGUEZ, Alfredo. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina: Fuerzas globales, expresiones locales. En: Revista Foro. Violencia y desplazamiento forzado. No 34 (Junio 1998) pp. 68-85

_____, La descentralización en América Latina: Los pro y los contras. En: Revista Foro. 10 años de descentralización. No 29. (mayo 1996) pp. 47-60.

RUBIANO, Grillo Fernando. Informe Caracterización del empleado Público en Colombia. En www.dfp.gov.co.

SALAMANCA .S.F. Las Políticas Publicas como productos del Sistema Político. Consultado el: 29 de Noviembre de 2007. En www.tuobra.unam.mx

SANTANA, Pedro. Crisis institucional y legitimidad política en Colombia. En: Revista Foro. Gobiernos municipales y descentralización en América Latina. No 11 (enero 1990). pp. 46-54

SANTANA, Pedro. La marcha atrás en el proceso de descentralización en Colombia. En: Revista Foro. Entre la guerra y la paz: La agenda pendiente. No 44 (mayo 2002). pp. 44-51.

_____, Legitimidad política y descentralización. En: Revista Foro. 10 años de descentralización. No 29. (mayo 1996) pp. 23-32.

_____, Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy. En: Revista Foro: Constituyente: Un nuevo pacto social y nacional. No 14 (Abril 1991). pp. 5-17

SEPÚLVEDA, Rodrigo, Hernández Maritza. S.F. Control de Gestión. Consultado el: 29 de noviembre de 2007. En www.wikipedia.org.

TOMASSINI, Luciano. S.F. Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. Consultado el: 22 de septiembre de 2007. En www.dfp.gov.co.

TOLEDO, Juan Eduardo. El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

TORO, José Bernardo. Lo público y la información como bien público. Revista Universitaria Católica del Bosque No 20 Consultado el: 28 de enero de 2008 En: www.ucn.edu.co

_____, Tiempos de ciudadanía, tiempos de democracia. En: Revista Foro. Constituyente un nuevo pacto social y constitucional. No 14 (abril 1991). P. 100-104.

URICOECHEA, Fernando. Estado y burocracia en Colombia: Historia y organización. Empresa editorial universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1986. p. 115.

VALENCIA, Alberto (editor). Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE. Bogotá, 2001. pp.

VALLEJO, César. Síntesis del foro corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional. Bogotá, marzo 2002, p. 6.

VARGAS, Germán. La modernidad en Colombia: La secularización de la cultura. En: Revista Foro. Las violencias: dinámicas y perspectivas. No 22 (Noviembre 1993) pp. 107-116.

VELÁSQUEZ, Fabio. Descentralización y gestión local en América Latina. En: Revista Foro. La democratización en América Latina ¿Democracia de los excluidos? No 32 (sep 1997) pp. 73-86.

VELÁSQUEZ, Fabio. Exclusión social y gestión urbana: A propósito de Cali. En: Alberto Valencia (Edit), Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC y CISDE. Bogotá, 2001.pp. 97-156

_____, Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia. La gestión municipal: ¿Para quién? En: Revista Foro. Gobiernos municipales y descentralización en América Latina. No 11 (Enero de 1990). pp. 11-19

_____, Proyecto de ley sobre participación ciudadana: participación ciudadana y modernización del Estado. En: Revista Foro. ¿Camina la democracia? No 17. (Abril 1992). pp. 56-67.

VERDÚ Pablo Lucas. S.F. Sobre el concepto de institución política. Consultado el: 29 de enero de 2008. En www.cepc.es.

WEBER, Max. Estructuras de poder. Coyoacán. México, 2001. p. 91.