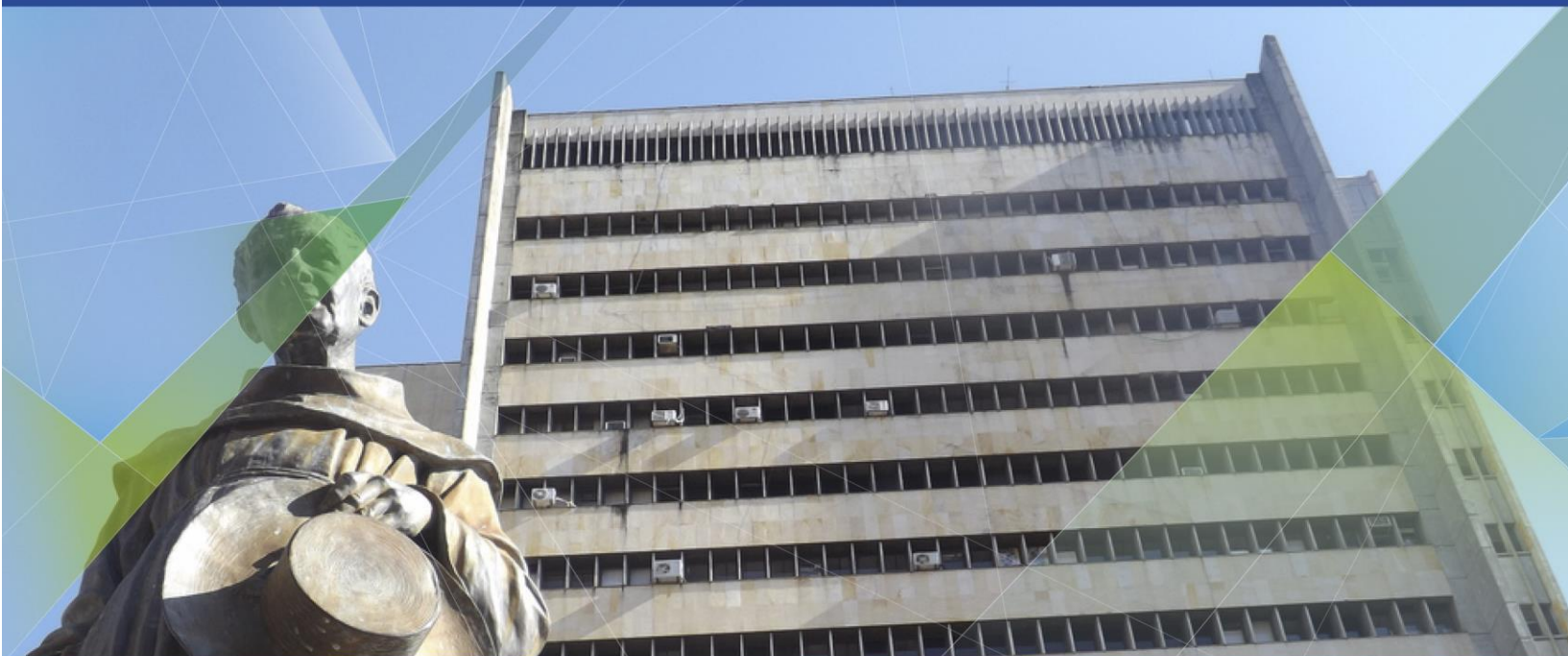


VISIÓN  
VALLE DEL CAUCA  
2032



VISIÓN EJE DESARROLLO  
INSTITUCIONAL Y  
GOBERNABILIDAD



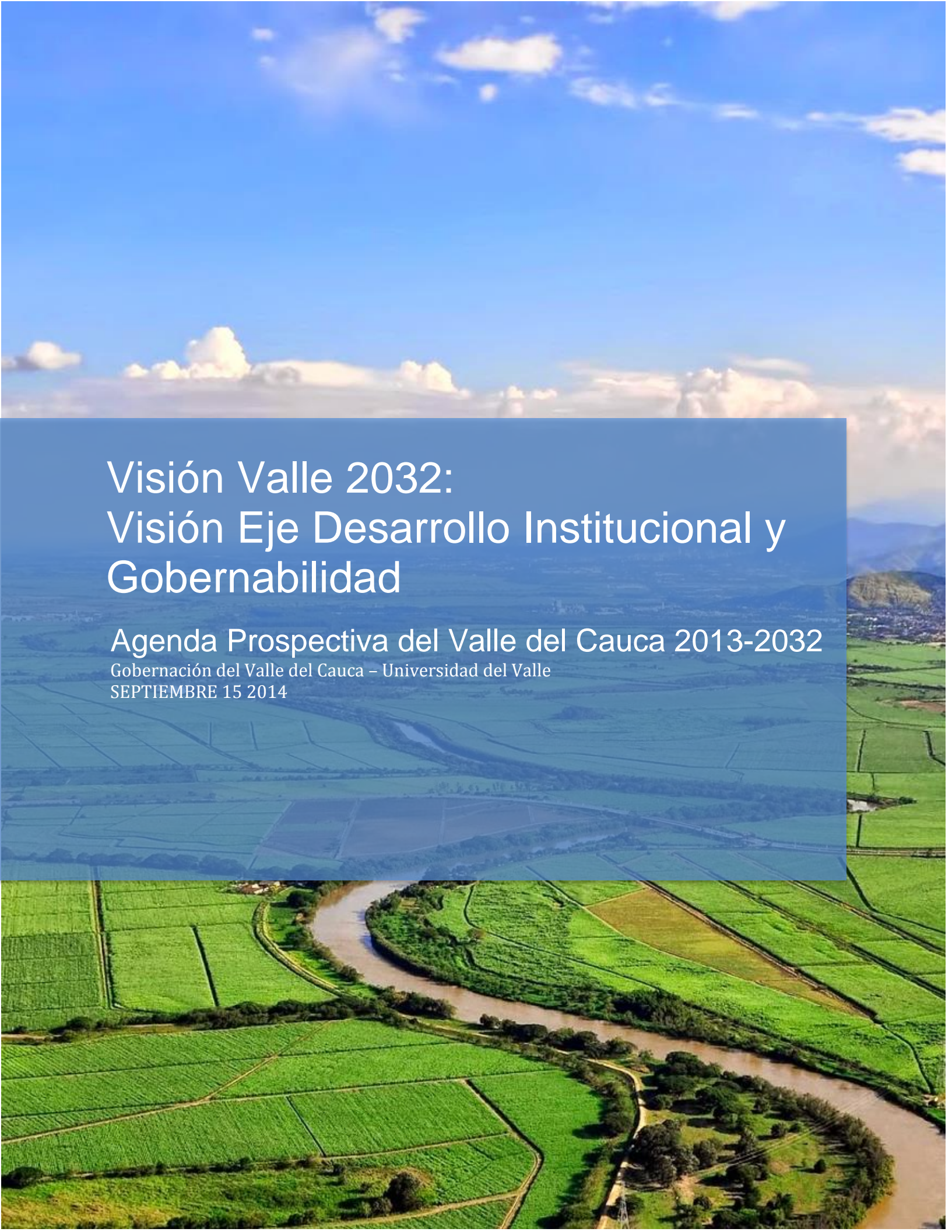
GOBERNACIÓN  
VALLE DEL CAUCA

*iBien Hecho!*

2012 - 2015







# Visión Valle 2032: Visión Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad

Agenda Prospectiva del Valle del Cauca 2013-2032

Gobernación del Valle del Cauca – Universidad del Valle  
SEPTIEMBRE 15 2014

## CONTENIDO

1. DIÁGNOSTICO ESTRATÉGICO.....	5
2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	9
3. ESTUDIOS DE FUTURO .....	11
4. ESCENARIOS DE FUTURO .....	29
4.1. Escenarios por dimensión .....	29
4.2. Macroescenarios .....	41
5. APUESTAS ESTRATÉGICAS.....	45
5.1. Apuestas por dimensión .....	45
5.2. Apuestas priorizadas.....	57
6. BIBLIOGRAFÍA .....	60

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Árbol del problema Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, Valle del Cauca 2013 .....	8
Figura 2. Árbol de objetivos Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad .....	10
Figura 3. Dimensiones Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad.....	41

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Escenarios por dimensión Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad .....	29
---------------------------------------------------------------------------------------	----





El Desarrollo Institucional y la Gobernabilidad son, por un lado, los componentes articuladores de diferentes actores y políticas públicas sectoriales y territoriales que se diseñan e implementan en procura del desarrollo económico, humano y la sustentabilidad ambiental. Por otro lado, el Desarrollo Institucional y la Gobernabilidad son –en sí mismos– el marco de acción que delimita e induce los posibles desenvolvimientos y acciones de los diversos actores en la arena política. Este doble papel de articulador y marco reglado —formal e informal— hace que su análisis, diseño y discusión revista una importancia estratégica para la construcción de la Agenda Prospectiva del Valle del Cauca al año 2032 y para la generación del cambio estructural en la región.

La necesidad de analizar y comprender la problemática del Desarrollo Institucional y la Gobernabilidad se hace más palpable y evidencia el carácter urgente para nuestra región, si consideramos que durante las últimas dos décadas tanto el desarrollo institucional como la gobernabilidad en el Departamento, se han visto erosionados de forma grave, por causas estructurales relacionadas con: por un lado, factores asociados a la ilegalidad de muchas actividades, tales como la violencia, la criminalidad (el narcotráfico), la debilidad institucional, incluyendo los problemas fiscales que afectan a la Gobernación y numerosos gobiernos locales, las

cuales, aunque son problemáticas de orden nacional e internacional, han tenido una mayor repercusión en nuestro contexto regional a nivel económico, político, social, ambiental y territorial. Por otro lado, este problema se relaciona con la crisis del modelo de Departamentos que instaura la Constitución Política de 1991, que le asigna funciones de coordinación e intermediación, sin un debido proceso de fortalecimiento de su capacidad institucional y la asignación de nuevos recursos para la gestión del desarrollo regional; al igual que la implementación de los programas de ajuste estructural y su modelo de gestión (Nueva Gerencia Pública) que implicaron crisis fiscales de las entidades territoriales y sucesivas reformas administrativas drásticas que han desmantelado las burocracias públicas gubernamentales en la región, afectando negativamente su capacidad técnica, de planificación y de respuesta a las demandas ciudadanas y corporativas en el territorio.

Sin embargo, la toma de decisiones estratégicas en el actual contexto nacional y global será determinante para el futuro de la región, toda vez que se requiere generar rupturas y transformaciones institucionales profundas para que ésta pueda adaptarse y responder con eficacia y eficiencia a los retos para el desarrollo que le imponen el conjunto de cambios políticos, económicos, tecnológicos, sociodemográficos, culturales, territoriales y ambientales que se vienen configurando. En tal sentido, en la región se debe aprovechar el hecho de que durante los últimos cuatro o cinco años se evidencia un período de paulatina recuperación en lo institucional que aún no se consolida, y por tanto se deben incrementar los esfuerzos para avanzar en ese proceso, dado que se identifican algunos hechos destacables a nivel de recuperación de la estabilidad financiera en algunos municipios, renovación urbana y desarrollo territorial, gestión de recursos públicos y privados, avances en la recuperación institucional de algunas entidades públicas, entre otros. Tanto en la Gobernación del Valle del Cauca como en la región, se vienen observando signos de mejoría y señales de cambio a nivel institucional, tales como la aprobación de la Ley 1617 de 2013 y anuncios de gobierno nacional sobre Buenaventura y el Pacífico que, si se concretan, son factores positivos para la recuperación de la región. Otra señal importante es la reforma del sistema de regalías que desde hace un par de años ha permitido la llegada de nuevos recursos públicos de inversión para el desarrollo regional.

Estos pasos positivos y señales de rectificación y mejoría no son suficientes. Es importante reconocer que la solución a estas problemáticas estructurales desbordan en gran medida la capacidad de acción y toma de decisiones del Departamento (constituyen zonas de no gobernabilidad), pero afectan negativamente su desarrollo institucional y gobernabilidad. Resolver estas causas estructurales requiere de transformaciones institucionales profundas relacionadas con la descentralización desde la Nación hacia los territorios, al igual que de la configuración y el fortalecimiento de redes de política, tanto al interior del Departamento y sus municipios, como con el gobierno central, sus agencias operadoras, el sector privado y público no gubernamental. No obstante, los problemas relacionados con las finanzas públicas, el modelo de organización y gestión de la administración del Departamento, y la promoción del desarrollo regional, el ordenamiento territorial y la gestión del mismo, son áreas de competencia del Departamento (zonas de gobernabilidad absoluta y gobernabilidad limitada), en las cuales se pueden tomar decisiones estratégicas e implementar acciones de mediano y largo plazo para revertir sus efectos negativos sobre el desarrollo institucional y la gobernabilidad del territorio. Lo anterior también depende del desempeño de la dirigencia política regional y de la administración departamental para co-liderar y coordinar procesos que redunden en la generación de confianza, fortalezcan la capacidad de convocatoria y aporten a la construcción de consensos entre actores en el departamento y su zona de influencia (macro-regiones Pacífico y Oriente)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido, existe una iniciativa de configurar un Bloque Regional Pacífico, que está siendo impulsado por cuatro gobernadores y 43 congresistas de los Departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó, cuyo propósito es aunar

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

---

esfuerzos institucionales y políticos para interlocutar con el gobierno nacional, para dar solución a problemas estratégicos que afectan la macro-región Pacífico. Entre las principales iniciativas que se están planteando, figuran el fortalecimiento de los puertos de Tumaco y Buenaventura, y como una tercera opción, sería la construcción de un puerto en Chocó. Así mismo, se aboga por la profundización del dragado del canal de acceso a la bahía de Buenaventura a 18 metros, la consolidación de una vía desde la frontera con Ecuador hasta Quibdó con todos los pasos que sean necesarios y la apertura de una acuapista que facilite la movilidad a lo largo del litoral pacífico (El País, agosto 25 de 2014).

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

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

Contexto global: Tendencias de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales

Fuente: Elaboración propia, 2013





Si los actores clave del Departamento toman las decisiones estratégicas y emprenden acciones conducentes a solucionar las causas relacionadas con la debilidad institucional y de gobernabilidad que en la actualidad afecta al Departamento, se esperaría que en el horizonte del 2040 la región se haya consolidado como un territorio competitivo, generador de las condiciones para el acceso a oportunidades y la formación de capacidades que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, ello solo es posible si se continúa por la senda de aunar esfuerzos institucionales y políticos que conduzcan a realizar reformas constitucionales que modifiquen el modelo de departamentos actualmente vigente para que éste pueda asumir con eficiencia y eficacia las nuevas competencias y gestione los recursos suficientes para lograr la capacidad institucional que le permita garantizar el desarrollo local-regional y tener gobernabilidad plena sobre el territorio y sus habitantes (ver figura 2).

**Figura 2. Árbol de objetivos Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad**

<b>Resultados esperados</b>	<b>Departamento altamente competitivo, generador de las condiciones para el acceso a oportunidades y la formación de capacidades que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos</b>				
	Burocracias públicas fortalecidas, baja subcontratación laboral y modelo de gestión pública moderno, eficaz y eficiente	Mayor confianza ciudadana y corporativa en la dirigencia política regional	Subregiones del Departamento fortalecidas institucionalmente y con articulaciones dinámicas que promueven el desarrollo local-regional	Entidades regionales fuertes y articuladas, capaces de garantizar los derechos fundamentales y el acceso a la justicia con equidad	Entidades regionales con fortaleza institucional, técnica y operativa que realiza una planificación sustentable del territorio
	<b>El Departamento se adapta adecuadamente e innova a nivel institucional para responder a los retos de desarrollo humano - regional y la gobernabilidad</b>				
<b>Objetivo General</b>	<b>Modelo de departamentos que le asigna nuevas competencias y recursos suficientes para garantizar el desarrollo local-regional, capacidad institucional fortalecida y gobernabilidad plena</b>				
<b>Objetivos Específicos</b>	Modelo en el que la figura de Departamentos se fortalece a nivel institucional y fiscal para la coordinación de actores y la promoción del desarrollo local-regional	Se recupera la legitimidad de los partidos políticos tradicionales, se fortalecen los movimientos ciudadanos con proyectos políticos claros, se mejora el capital social y la cultura política	Nuevos liderazgos políticos con competencias para gestionar recursos y gerenciar corporaciones y entidades públicas en el Departamento	Administración de justicia fortalecida y moderna, articulada y coordinada con las entidades de administración de seguridad	Actores públicos regionales fortalecidos para la gestión, articulación e implementación de las políticas públicas de ordenamiento territorial, hábitat y ambiente con enfoque sustentable
	<b>Cambio geopolítico, económico, tecnológico, sociocultural y ambiental que configura un nuevo marco institucional en el país: coordinación y complementariedad entre el sector público, privado, solidario y la academia para la provisión de bienes y servicios públicos a través de alianzas público-privadas que garanticen el logro del interés general</b>				
	<b>Disminución del conflicto armado y el narcotráfico. Disminución de las prácticas de cooptación del Estado, el clientelismo y la corrupción político-administrativa</b>				
	<b>Contexto global: Transferencia de Políticas Públicas: Económicas, Políticas, Ambientales, Territoriales y Sociales</b>				

Fuente: Elaboración propia.





### 3. ESTUDIOS DE FUTURO

**¿Hacia dónde tienden los análisis de futuro para resolver los problemas relacionados con el desarrollo institucional y la gobernabilidad?**

La transición de una visión fundamentada en la gobernabilidad hacia una mucho más compleja y sistémica que se resume en la noción de gobernanza (policéntrica y de corresponsabilidad de diferentes actores), constituye uno de los principales temas de análisis en el campo de las políticas públicas y la gestión pública que ha sido teorizado y sistematizado por numerosos académicos (Dror, 1996; Bozeman, 1998; Peters, 2005; Mayntz, 2001, 2002; Prats, 2003; Stiglitz, 2010; Evans, 2007; Aguilar, 2009; Subirats y otros, 2008; entre otros) y centros de pensamiento a nivel global y latinoamericano (ONU, ILPES-CEPAL, CLAD, INAP, entre otros) que, por la transferencia de políticas públicas, inciden –y en algunos casos– determinan la definición de agendas de gobierno y el diseño e implementación de políticas públicas en los países y sus regiones.

El concepto de “Gobernanza” (*governance*), hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los



territorios (governabilidad), direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales. Lo anterior por tanto hace un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo (Aguilar, 2009; Mayntz, 2001, 2002). No obstante, el Estado a través de la administración pública debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial (Varela y otros, 2014).

Esta nueva visión del Estado y la sociedad ha implicado cambios y reconfiguraciones en la arquitectura institucional de los países y, por ende, en la forma como se diseñan e implementan las políticas públicas. De ahí que la implementación de políticas se ha convertido en el principal problema para los gobiernos en todos sus niveles, y en un asunto de interés académico que se requiere profundizar. Lo anterior se deriva de que el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, haciendo que la tensión se centrara ya no tanto en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas hacia el sector privado y el solidario (ONG's, entre otros). Ciertamente, el anterior modelo jurídico que interpretaba a la implementación como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás, no solo por la conocida explicación de Majone (1987, citado por Varela, 2014) sobre el rol de la retórica en las políticas públicas, sino por el reconocimiento de que en muchas ocasiones los marcos normativos no significan *per se* que está en marcha un proceso de implementación.

Por ello, la **coordinación** de actores y políticas se ha convertido en un asunto clave para avanzar en la configuración de una arquitectura institucional que funcione bajo un enfoque de gobernanza, en la medida en que la ejecución de políticas se ha complejizado con la transformación de los aparatos del Estado, la amplificación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación, tiene que ver con el descentramiento y la pérdida del carácter monopólico del Estado. Éste, aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación, porque el esquema dominante no es el del Monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación público-privada, o el *Public - Private Partnership*, donde el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas (Varela, 2014; Acuña, 2010).

En la literatura contemporánea de las políticas públicas y la administración pública, por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, citado por Varela, 2014). Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas, se presentan generalmente en tres dimensiones:

- a. *Transversal*, entre áreas funcionales. Además, se diferencian la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de democracia deliberativa, procedimental. Se enfrentan demandas diversas y las respuestas del Estado y de sus operadores adscritos.
- b. *Vertical*, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema

federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización, desconcentración, etc.; tópicos estos en los que los asuntos de diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, ello genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central, los territorios y los gobiernos locales.

- c. Y, *longitudinal*, entre diversos horizontes temporales (Lerda y otros, 2004, citado por Varela, 2014), que alude a la necesidad de que exista continuidad en algunas políticas públicas, sin pretender que éstas sean estáticas en el tiempo. Por el contrario, se requiere de coordinación y evaluación concomitante que permita la retroalimentación y reconfiguración de los proyectos y estrategias, sin desdibujar sus elementos esenciales.

Una condición indispensable para la coordinación de políticas es la convergencia que debe existir entre los fines u objetivos (consensos mínimos) que tienen los actores para solucionar un problema en particular, sin desconocer que los actores por naturaleza son diferentes en sus fines, medios, racionalidades y grados de poder (Martínez, 2010). Usualmente, cuando se logran dichos consensos mínimos, los actores tienden a solucionar los problemas de manera isomórfica; esto es utilizando los mismos medios y estructuras de acción social (Powell y Dimaggio, 1999; Hannan y Freeman, 1977, citado por Varela, 2014).

Otro asunto clave para el funcionamiento eficiente del Estado bajo esquemas de gobernanza lo constituye la **transversalidad** tanto en el abordaje de los problemas, como en el diseño e implementación de las políticas. La transversalidad es un tópico que ha ganado fuerza en la literatura sobre implementación y, en cierta medida, supera las viejas dicotomías del tipo: Verticalidad (**Top Down**), Vs Horizontalidad (**Bottom Up**). La transversalidad abarca no solo ámbitos del Gobierno y la administración pública, sino el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (Ejecutivo, Congreso, rama jurisdiccional, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es muy importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo transestatal y evaluación en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas. Este concepto, por tanto, alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial de las tareas y competencias de las agencias públicas, reconociendo de este modo que las tipologías tradicionales de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, tanto en el nivel central de los Gobiernos como en sus ámbitos subnacionales o territoriales, se manifiestan incapaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas sociales (Varela, 2014).

Ello es así porque la naturaleza de los problemas que abordan las políticas públicas desborda los límites jurídicos, institucionales y territoriales, y se inscriben en lógicas de interdependencia, intersectorialidad y multidisciplinariedad (Cunill, 2005; Acuña, 2010). La discusión sobre transversalidad está en la esencia misma del Management público, porque se considera que el modelo sistémico captura adecuadamente la forma como el Estado interactúa a través de agencias, operadores o de los privados que cumplen funciones públicas, mediante mecanismos de regulación y de control. En este sentido, resulta clave el diseño institucional que resolvería en términos del “deber ser” la eficacia y eficiencia de las respuestas de política pública.

Esta nueva arquitectura institucional que demanda la gobernanza, y las nuevas formas de diseño e implementación de políticas públicas, requieren a su vez de un modelo de gestión que vehiculice la coordinación y la transversalidad para el abordaje y la solución de los problemas en la sociedad.

Este es un tema que ha sido abordado desde hace más de tres décadas por corrientes teóricas y políticas inspiradas en el ideario neoliberal que se materializó en una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático que, en su versión más extrema, se tendió hacia un “Estado Mínimo” (Popper, 1945; Nozick, 1974; Hayek, 1941), que suponía que éste debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, legalidad, evitando el fraude, promoviendo la desmonopolización del grueso de las funciones públicas y el tránsito de éstas hacia una extendida y creciente mercantilización del mayor número posible de servicios y bienes públicos (Friedman, 1983).

Estos postulados filosóficos y políticos de facto fueron agenciados por el Consenso de Washington y estuvieron acompañados de la progresiva sustitución de la Administración Pública, por la Gerencia o el Management público (*New Public Management*). Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en el sector privado y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: Competitividad, Innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los Gobiernos, y la adopción integral de la gestión estratégica basada en resultados (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994). Frente a esta corriente de pensamiento anglosajón, en América Latina emergió un modelo de gerencia pública que intenta tomar en cuenta las especificidades de la formación del Estado en el subcontinente, aun cuando comparten formalmente un cuerpo de atributos que acompañan la premisa fundamental gerencialista de la **Nueva Gestión Pública**: la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Y aunque existan entre ellas diferencias de orden ideológico y conceptual –las que van de los fines a los medios– su instrumentalización no acusa grandes diferencias:

- La orientación a resultados, con medición y contractualización del desempeño, buscando mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública, para generar valor público, mediante un encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados y concedores de las mejores prácticas.
- Uso intensivo de las TIC's y *e-government* o gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con propios y extraños, mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al ecosistema digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas (Mariñez y Valenzuela, 2013).
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución, financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones inconcesionales del Estado.
- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos en la pirámide organizacional, pues no todos los procesos deben ser cerrados o decididos en la cumbre organizacional, generando espacios para el enriquecimiento del trabajo, la polivalencia, la



flexibilización y el trabajo en equipo, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos, y control social.

- Arquitecturas organizacionales más horizontales o más planas, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los destinatarios de la actuación pública, con objetivos más homogéneos y especializados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Empoderamiento de la gerencia media o a otros entes no gubernamentales, sociales, comunitarios o privados para una más eficiente prestación de los servicios que son función esencial del Estado, en la construcción de nuevos modelos de gobernanza democrática.
- Trabajo en red y alianzas público-privadas y con otros actores para su integración dentro del ciclo dinámico de las políticas públicas, buscando un nuevo modelo de gobernanza, entre las más importantes.
- La orientación al ciudadano-usuario, mejorando la capacidad de respuesta, superando el modelo privatista de intercambio en el cual por un precio se obtiene un producto o servicio, para avanzar a una relación de intercambio político en la cual el usuario como ciudadano pueda participar en la definición de la relación privada de intercambio.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilización de los administradores ante la sociedad, pues en la medida que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción (Subirats, 2013; Guttman, 2004).
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la cual haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas (Varela y otros, 2014).

No obstante, un atributo respecto del que sí existe una enorme diferencia entre el modelo anglosajón y el latinoamericano sobre la gerencia pública: **la profesionalización de la función pública**, que es una particularidad latinoamericana, toda vez que en los países de la OCDE ésta no es una preocupación axial, ya que los servicios civiles fueron desarrollados hace al menos un siglo, mientras que en nuestra región ello nunca se logró, al menos en los cánones en los que los prototipos weberianos le otorgaron a esa máquina de máxima eficiencia. El documento doctrinario del CLAD (“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Madrid, 1998), sostiene que el modelo burocrático ha sido una condición de desarrollo, porque en ningún país subdesarrollado se ha consolidado el modelo, evidenciando que en cambio los países desarrollados si lo han conseguido, por lo cual sostiene que toda la batería de conceptos e instrumentos que propugnan por una nueva gestión pública para América Latina no se podrá adelantar sin un cuerpo de funcionarios profesionalizados, por lo cual propone la creación de unos cuerpos funcionariales de estirpe burocrática, a manera de *policy makers*, que le den consistencia y continuidad a las políticas públicas, como único rasgo de tipo weberiano digno de rescatar, pues con las demás características se estaría incurriendo en un anacronismo. Dicho de otra manera: la profesionalización es condición necesaria para la modernización de la gestión pública, aunque no es suficiente por sí misma para tal cometido (Ibíd.).

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

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

Bajo esta nueva arquitectura institucional derivada de la Gobernanza y dada la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión de lo público, los gobiernos locales en la actualidad enfrentan nuevos retos y por ende deben asumir nuevos roles. Tal como lo señala Varela (2014b), las tareas y competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas.

Como ya se mencionó, la primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de *governance*, que puede darse en cuatro niveles. En primer lugar, se coordina la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. Como no hay competencias delimitadas (al menos en el caso colombiano y muchas otras partes de América Latina), el Estado nacional sigue haciendo políticas. La alta administración local, el alto management urbano, dedica una parte muy importante de su tiempo administrativo a la coordinación público-público. Básicamente, a las interrelaciones entre las agendas del gobierno local y de los temas distritales o metropolitanos, en conjunción o en interlocución, no exenta de conflictos, con el nivel subnacional territorial intermedio (en el caso colombiano, los departamentos; en otros países, las provincias, regiones autonómicas o Estados federativos).

Un segundo nivel de coordinación se da entre el gobierno local y los operadores empresariales públicos, en tanto que ahora las grandes empresas del Estado actúan bajo la lógica del privatismo organizacional; es decir, se desempeñan como empresas privadas, guiadas por el ánimo de la rentabilización y el lucro, y con un grado bastante alto de autonomía, respecto a la relación Principal

– Agente (Ventriss, 2002; MacCarthaigh, 2011, citados por Varela, 2014b). Por lo tanto, si las empresas públicas, bien sean de acciones, participación mixta o puramente estatales, tienen autonomía para hacer política pública local, los gobiernos locales, las secretarías, las agencias municipales, tienen que dedicarle un tiempo significativo a coordinar estas políticas, con los operadores empresariales públicos para tratar de hacer convergentes sus esfuerzos. Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial y con grandes conglomerados, muchos de ellos de “clase mundial”, que juegan un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo. Estos ámbitos no son de competencia exclusiva de las secretarías de planeación, sino de los conglomerados y grupos de interés provenientes del sector privado que piensan la región en términos de su inserción en la competitividad global y regional.

Un último nivel lo constituye la coordinación de políticas con el llamado “tercer sector”, con organizaciones no gubernamentales (ONG’s), asociaciones civiles de distinto tipo que bajo este esquema, ejecutan políticas públicas. Generalmente actúan como contratistas corporativos del Estado, participan de convocatorias públicas, licitaciones de diverso tipo y concesiones, particularmente en campos que tienen que ver con la política social y con la dotación de numerosos bienes públicos. Adicionalmente, en la coordinación de políticas públicas, existe un trabajo largo y diferenciado según sectores, con organizaciones no gubernamentales, o con el sector no empresarial privado, que se expresa en términos de la sociedad civil, que contrata u opera bienes y servicios públicos. También se presentan procesos de coordinación de políticas públicas con las propias dinámicas de organización ciudadana, particularmente, respondiendo a la interlocución participacionista, propia de las auto-organizaciones de distinto cariz, construidas en los territorios, en las comunidades, en las zonas marginadas y en las distintas esferas de la sociedad civil no empresarial.

Adicionalmente, han emergido otras funcionalidades y competencias de los gobiernos locales relacionadas con:

- a. *Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal:* En estas delegaciones hacia las empresas, el sector privado, las ONG’s, etc., existe un fuerte trabajo que va más allá de la mera coordinación de acciones analizada en el punto anterior. En muchas grandes ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina se han desplegado sofisticados sistemas de evaluación y seguimiento desde el gobierno local, de los desempeños de los operadores, así como del seguimiento mediante baterías de indicadores de las metas, desafíos, y se construyen y gestionan mecanismos de ajustes y retroalimentación. Lamentablemente, este sistema de gestión de las concesiones y de regulación de los mercados que ofertan bienes públicos y servicios de distinto tipo es bastante limitado en el contexto colombiano.
- b. *El mercadeo de ciudades:* En los últimos 20 años se ha afianzado el mercadeo urbano con perspectivas nacionales, regionales y globales, denominado *city-marketing* que, a la manera de estrategias de segunda línea sobre la base de las políticas o apuestas de largo plazo de planes prospectivos de posicionamiento de las ciudades, configuran acciones de carácter específico y diferenciado en diversos campos de actuación, convergentes de lo público-estatal, con distintos niveles de gestión de las esferas privadas. En este sentido, por ejemplo, se viene presentando una competencia entre las grandes ciudades para ganar ser sedes de importantes eventos de interés mundial. Estos, por tanto, son eventos planeados y diseñados por organizaciones y organismos multilaterales en los que las ciudades compiten entre sí y deben ajustarse a las reglas discrecionales que éstas fijan, y cumplir con las demandas que realizan en términos de adecuación y/o construcción de infraestructura, logística, seguridad, procesos de renovación



urbana (en algunos casos), movilización y coordinación de actores, entre otros. Bajo estas condiciones, los gobiernos centrales y locales deben realizar mayores esfuerzos fiscales y de cabildeo político tanto para la asignación de la sede como para el desarrollo de las actividades en caso de ganarla. De los resultados de estos procesos depende en gran parte la mayor o menor visibilización mundial a nivel político, económico y empresarial de los países y sus territorios.

- c. *Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global:* Otro frente importante que consume bastante tiempo para los gobiernos locales, dependiente de los anteriores, son las políticas de renovación y reordenamiento urbano, y en general los programas y proyectos de reinversión de las ciudades a partir de la ejecución de planes parciales y sectoriales. Ello se enfoca tanto en revivir los tradicionales polígonos urbanos de los centros históricos, para darle una dimensión sostenible y, de otro lado, configurar acciones y respuestas de política pública al fenómeno de la metropolización.
- d. *Participación social y construcción de legitimidad – Ciudadanía y gobernanza local:* En función de las ideologías del NPM se formula como un imperativo en la implementación de políticas, la puesta en escena de mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*), control social y participación ciudadana. En un espacio práctico, la participación en la ejecución de políticas ha conllevado a formas muy diversas de tercerización de programas sociales, en ONG's y entidades de representación y agrupamiento de las comunidades de base. Los principios de cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, se fundamentan ahora en reglas de actuación al interior de organizaciones *ad hoc* y *ex ante*. La organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Por ello, el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión, destacándose entre ellos las administraciones públicas. Hoy es visible el alto grado de relacionamiento entre los gobiernos locales y la ciudadanía, incluyendo esquemas de atención de corte asistencialistas, extendidos a lo largo y ancho de América Latina (Varela, 2014b).
- e. *La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global:* Finalmente, vale la pena subrayar la importante concentración de esfuerzos en los temas de cooperación internacional, por parte de las autoridades locales y de las burocracias especializadas, tanto públicas como privadas o en redes de asociación público-privadas para articularse a tendencias y procesos transnacionales. Otro tópico significativo ha sido la configuración de diversas redes de articulación y cooperación global entre los gobiernos locales; algunas de ellas, propias del multilateralismo regional y urbano, tales como las asociaciones con cierta formalidad de ciudades, hasta las formas complejas de redes de ciudades globales<sup>2</sup>. Muchas de ellas, definen las apuestas prospectivas de carácter ambicioso, basadas en modelos de desarrollo sustentable. Estas redes han promovido nuevos temas en la agenda de las políticas locales, entre ellas, definir adecuadamente la arquitectura de los poderes multiniveles, a diferencia del viejo modelo escalar o concéntrico de tipo burocrático (Ibíd.).

## Hechos portadores de futuro (HPF)

---

<sup>2</sup> Existe una larga tradición de asociatividad prolijada en especial por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus programas de hábitat urbano. Por ejemplo, la asociación CLGU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), fundada en el 2004, relacionada con diversas asociaciones nacionales, ONG, Gobiernos, especialmente (Cardarello y Rodríguez, 2007). También existen otras redes más focalizadas, tales como la "Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables", las de "ciudades educadoras" u otras asociaciones *ad hoc* sobre temas de seguridad, salud pública, pobreza, etc.; entre otras.

## HPF 1. *Negociaciones de paz y post-conflicto*

Como se sabe, en estos momentos se adelanta una negociación en La Habana, Cuba, entre el alto gobierno, a través de una comisión del más alto nivel, con una representación significativa del alto mando de las FARC. Este proceso centralizado en negociaciones en una sola mesa, tendrá que tomar en cuenta que los impactos probables de las decisiones que allí se tomen, tendrán direcciones diversas, diferenciadas y, a menudo, contradictorias al ser implementados en los distintos ámbitos territoriales. Es probable que se adelanten conversaciones, aunque este es un tema aún no plenamente definido, con el ELN (la otra guerrilla radical que hace presencia en el conflicto armado de Colombia desde hace cinco décadas). No se sabe aún si estas dos negociaciones podrán concluir en términos convergentes. En todo caso, se habla a menudo de una propuesta de política pública para el posconflicto y el aclimatamiento de la paz, que pasa por la reinserción de los combatientes y militantes de estas facciones radicales, al igual que por procesos que tienen que ver con la justicia transicional, incluyendo temas como la verdad, la reparación (particularmente articulado este tema a los contenidos de la Ley de Víctimas que el gobierno nacional propició para que fuera avalada por el Congreso de la República y se convirtiera en una política de Estado). Sin duda, este es uno de los más importantes pasos en los últimos años y constituye un precedente significativo para el proceso de negociaciones con la insurgencia (Varela, 2014c).

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

Está el tema de la reforma política de las garantías para el ejercicio de la oposición, no solamente para las FARC o probablemente para el ELN una vez integrados a la vida civil, sino también para el ejercicio de la actividad política por parte de fuerzas disímiles o ajenas al *stablishment* político-empresarial dominante. En este sentido, el proceso de paz implicaría una refundación de la forma de hacer política y uno de sus temas principales tiene que ver precisamente con las reconfiguraciones de la gobernabilidad en los territorios, con el ejercicio de un nuevo tipo de participación política y formas diferenciadas del ejercicio de diseño institucional a nivel de los gobiernos locales y de las vastas zonas rurales. Parte de este debate se ha presentado con las llamadas zonas de reserva campesinas que, aunque incluidas en la legislación colombiana desde la década de los 90, hoy se pretende que sean rediseñadas en términos de la gobernabilidad político-territorial en un esquema que en algunas de las propuestas de las FARC, semeja el estatuto semiautónomo que los pueblos indígenas han logrado para sí desde la Constitución Política de 1991 (Ibíd.).

En la actualidad, los equipos negociadores se encuentran deliberando de manera simultánea sobre los restantes tres puntos de la agenda, a saber: fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas. Para ello, en los últimos días se han desplazado comisiones de víctimas y militares activos a La Habana, los cuales son hechos bastante significativos para el proceso, dado que es un reconocimiento por parte de los actores a las víctimas del conflicto, al igual que el encuentro por

primera vez vestidos de civil y sin armas entre altos mandos militares activos y miembros del equipo negociador de las FARC, constituye un acto simbólico de paz. Pese a los avances de los acuerdos y las negociaciones, a la fecha no se puede dar por sentado que la paz sea un hecho. En efecto, en varias regiones del país continúan los enfrentamientos militares, los atentados contra la población civil y la infraestructura física, y las estrategias de financiación y guerra utilizadas históricamente por estos actores; siendo así consecuentes con la premisa fundamental anunciada desde el inicio de las conversaciones: “nada está acordado, hasta que todo esté acordado”.

De lograrse la paz negociada y entrar a la fase de refrendación del proceso por parte de la ciudadanía, el paso a seguir sería la implementación de los acuerdos. En este escenario, las macroregiones Pacífico, Sur y Oriente del país, entre las que se enmarca el Valle del Cauca, serían probablemente las más afectadas en la fase del postconflicto, dado que esta guerrilla históricamente ha tenido su centro de operación en estos territorios, al igual que una de sus fuentes principales de financiación: los cultivos ilícitos y su procesamiento. El fin del conflicto armado demanda tanto del gobierno nacional, como de los gobiernos territoriales, reconfiguraciones profundas de sus arquitecturas institucionales, así como de su capacidad fiscal, de gestión y coordinación para implementar los cursos de acción que se deriven de las negociaciones, para hacer efectiva la reforma agraria, la reforma política, la sustitución de cultivos ilícitos y sus efectos sociales y económicos, garantizar el retorno, el reconocimiento y la reparación a las víctimas, entre otros.

## **HPF 2. Conversión de Buenaventura en Distrito Especial**

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

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



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

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

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

Las anteriores limitaciones deben ser consideradas como **un llamado de atención para que los diferentes actores sociales del distrito asuman la Ley como una gran oportunidad y un desafío para hacer de Buenaventura un territorio cuya principal apuesta política, económica y social sea la complementariedad entre la competitividad y la equidad, como ejes fundamentales del desarrollo.** Para ello es necesario que el gobierno distrital lidere este proceso con el apoyo de los gobiernos departamental y nacional, y demás actores del desarrollo distrital, ya que las sociedades contemporáneas no son Estado-céntricas y por tanto hay una corresponsabilidad entre los diversos actores frente al desarrollo sostenible de los territorios. Pero además, los problemas sociales de Buenaventura obedecen a causas históricas estructurales que desbordan la capacidad institucional del distrito y la buena voluntad de su dirigencia política y gubernamental. La nación tiene una responsabilidad histórica y ética con los habitantes de Buenaventura, ya que por este territorio transita gran parte de la riqueza nacional.

Cabe recordar que simultáneo al proceso de implementación de la Ley, se encuentran en curso el diseño de otros proyectos estratégicos que pretenden llevar a cabo procesos para atender las crisis de violencia y humanitaria, al igual que la deficiente planificación del territorio en Buenaventura. Entre ellos se destacan:

- *El Plan Maestro Buenaventura Vital 2050*, que viene siendo diseñado por la firma Esteyco Colombia y financiado por la Presidencia de la República y Findeter, el cual se articula con los estudios técnicos y recomendaciones de política relacionados con la implementación de la Ley 1617 de 2013, al igual que con el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Movilidad del Distrito que actualmente se vienen estructurando. Esta convergencia de proyectos, en el horizonte del 2050, busca haber transitado de una configuración de puerto con asentamientos humanos, a una ciudad – puerto que haya logrado consolidar dinámicas de competitividad territorial y económica con equidad social. Para la implementación de este proyecto se tiene estimado un presupuesto de \$600 mil millones.
- *Plan de Ordenamiento Territorial de Buenaventura*<sup>3</sup>, cuya vigencia se ha proyectado al 2027, el cual sería el soporte territorial al cual están siendo articulados los demás proyectos estratégicos que vienen siendo diseñados por la Nación y el gobierno distrital para Buenaventura. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconoce esa importancia y mencionan la necesidad de llevar a cabo proyectos de impacto regional y nacional como la consolidación de la Red Férrea del Pacífico, la adecuación del corredor vial entre Bogotá y Buenaventura, el dragado de los canales de acceso a los puertos marítimos y la construcción del puerto de Aguadulce. Básicamente, se enfatiza en la necesidad de invertir en infraestructura para mejorar la competitividad de las actividades portuarias y de logística. En la actualidad, se destacan dos mega-proyectos que buscan mejorar el acceso y conectividad de Buenaventura con el país y el mundo: la construcción de la doble calzada entre Buga y Buenaventura y la profundización del canal de acceso en la bahía externa (FEDESARROLLO – CERAC, 2013, p. 108).
- *Plan de movilidad*, con lo que se pretende mejorar el tránsito de vehículos en la ciudad, así como aprovechar las potencialidades que tienen los canales de agua (esteros) para el tráfico marítimo. “El plan de movilidad está presupuestado en aproximadamente 350 mil millones de pesos. El Sistema Integrado de Transporte Público, diría que es el proyecto número uno, porque tendría una garantía de recursos por Ley, que tiene que darla la Nación al Distrito por el 70 por ciento, ya lo que tiene que conseguir la Alcaldía es muy poco. Es un proyecto de mucho impacto para la ciudad y su modernización”, dijo Gloria Molina, representante de la entidad que hizo el estudio. En cuanto al tema del transporte de carga pesada, indicó que el Gobierno Nacional está muy interesado y comprometido en construir una zona de actividades logísticas y en generar todos los procesos de urbanismos para poder desarrollarla como un lugar moderno y de servicio a la carga y actividades relacionadas con lo portuario. Uno de los proyectos bandera de este plan es la construcción de una Terminal Multimodal con el que se pretende crear una nueva centralidad para la ciudad (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2013).

No obstante, la materialización de estos proyectos en Buenaventura solo es posible si se da la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se asume el compromiso por parte de la dirigencia política regional y local para generar confianza y mejorar la capacidad institucional y de gestión del gobierno distrital. A su vez, estos mega-proyectos contribuirían –al igual que la iniciativa de la conformación del Bloque Parlamentario del Pacífico– a potencializar la macro-región Pacífico.

### **HPF 3. Alianza Pacífico y nuevos tratados de libre comercio**

---

<sup>3</sup> Este nuevo POT se basa en el actual POT creado en el año 2001, y se convierte en una oportunidad para ordenar y proyectar el territorio bonaverense. Uno de los temas prioritarios del nuevo POT es el uso de suelos, las ventajas competitivas y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del puerto, tanto en su zona urbana como rural (El País, 2013, Octubre 29).

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

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

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

Nuevamente, en este contexto de integración comercial, Buenaventura se considera como un territorio estratégico, por lo cual el Gobierno Nacional diseñó una estrategia integral (Plan Buenaventura Próspera) que se articula en cuatro componentes: conectividad, desarrollo urbano, desarrollo empresarial y desarrollo social<sup>4</sup>. Sin embargo, para que las anteriores oportunidades se materialicen se hace necesario que tanto en el país como en el Departamento, se diseñen e implementen políticas públicas encaminadas a consolidar sistemas de transporte multimodal; se produzcan mejoras sustanciales en la educación en todos sus niveles, como pivote fundamental de la ciencia, la innovación y la tecnología; se llegue a la solución política del conflicto armado y la reducción de la criminalidad urbana; se mejore la estabilidad institucional y la capacidad técnica para regular y coordinar la operación dichas políticas; se fortalezcan las prácticas de transparencia y buen gobierno en la administración gubernamental en los diferentes niveles del Estado; así como hacer cumplir las políticas ambientales en pro de la sustentabilidad territorial y la competitividad de la oferta exportable. Igualmente, se deben fortalecer los mecanismos de cooperación entre el sector público, privado, solidario, académico y la sociedad civil. Todo ello, si se materializa, redundaría en el acceso de los sectores excluidos de la sociedad a mejores oportunidades y al fortalecimiento de sus capacidades para lograr condiciones de vida digna.

#### ***HPF 4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD), Sistema General de Regalías y Contratos Plan***

La LOOT profundiza la descentralización, la autonomía y asociatividad de los entes territoriales en Colombia, clarificando las funciones y competencias de los Departamentos. Uno de los aspectos más innovadores de este desarrollo institucional es la posibilidad de establecer un nuevo orden político administrativo en el territorio, a través de los esquemas asociativos entre los gobiernos subnacionales (bien sean éstos departamentos o municipios) para la elaboración de proyectos y la

---

<sup>4</sup> Véase al respecto el documento de FEDESARROLLO – CERAC, 2013, pp. 108 – 110.



solución de problemas comunes, al igual que reconocer las asimetrías regionales y subregionales en Colombia. La implementación de esta Ley puede generar tensiones entre entes territoriales ya que dicha asociatividad puede darse tanto al interior del Departamento, como con municipios de otros departamentos para configurar provincias; pero en el caso de configurarse como regiones (asociación de dos o más departamentos), este esquema además de reconfigurar los niveles escalares de gobierno y las jerarquías, deja vacíos que pueden generar duplicidad de funciones, diluir la responsabilidad técnica y política frente a problemas de interés regional y complejizar los procesos de coordinación de políticas y actores.

Es clave pensar en entidades con mayor capacidad de gestión que puedan trabajar conjuntamente con el departamento y con la nación, articulando y promoviendo el sistema de ciudades. La competencia departamental en el ordenamiento del territorio no debe pretender reemplazar la competencia de los municipios, su actividad podría estar enfocada hacia la definición de unos lineamientos que orienten a los municipios hacia la creación de esquemas asociativos que les permita administrar y gestionar conjuntamente los territorios que regentan. El reto para las entidades departamentales está en orientar la iniciativa de los municipios que cuentan con un perfil para asociarse (Archer, 2014 – Aportes para mejorar documento de diagnóstico Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, Visión Valle 2032).

La LOOT tiene unos principios rectores entre los cuales se destacan la Autonomía, la Descentralización, la Convergencia, la Integración, la Regionalización, la Economía y el Buen Gobierno, entre otros. Este último principio está articulado a “la profesionalización de las administraciones territoriales, la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento”, lo que se refuerza con alguna legislación nacional como la Ley 617 del 2000 o la Ley 1551 de 2012 (régimen municipal), que prevé que las entidades competentes deben realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas para hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Como el ordenamiento departamental del territorio hoy día no puede estar enfocado hacia los suelos (dado que es competencia de los municipios), podría enfocarse en el ordenamiento institucional, donde las políticas territoriales cobrarían fuerza si se logra que las entidades agrupadas planifiquen su inversión “bloqueando” la sectorialidad de la función pública estatal para que la inversión pueda ser más transversal a los intereses de las comunidades que habitan las regiones (Ibíd.)<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Los POTD son los instrumentos que articulan la política general de ordenamiento territorial del país con los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y planes de áreas metropolitanas del departamento. En ellos se retoman las directrices y orientaciones del departamento sobre aspectos que requieren una aproximación supramunicipal como son las áreas de conurbación, los escenarios de uso y ocupación del espacio, las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, la orientación de la localización de la infraestructura física y social, entre otros. Todo esto se desarrolla de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales (USB Cali, 2014).

El cambio estructural asociado al desarrollo institucional y a la gobernabilidad, debe estar basado en un esfuerzo sostenido en el tiempo, que promueva a través de los esquemas asociativos una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia las regiones. Actualmente, la Dirección de Planeación Departamental en la elaboración de los proyectos de prospectiva y planificación, busca encontrar los nodos conectores que le permitan al POTD territorializar las apuestas de los escenarios futuros y romper las tendencias inerciales. Es clave para una buena administración del territorio determinar la autonomía como apuesta estratégica para la gestión pública, por esto es crucial para la entidad departamental promover y definir los esquemas asociativos en el Valle del Cauca; éstos están llamados a ser los filtros de los recursos que transfiere el gobierno nacional a través de los Contratos Plan y de las Regalías<sup>6</sup>.

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

#### ***HPF 5. Proyectos de Reformas a la Educación, la Salud, la Justicia, eliminación de la reelección presidencial y unificación de períodos de gobierno entre los diferentes niveles***

El segundo período de la administración de Juan Manuel Santos y el Congreso de la República tienen un deber con la nación en lo relacionado con la **reforma a la educación**. Como se sabe, la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 se hundió en el Congreso en el 2013, por lo cual el Gobierno Nacional debe recoger la discusión que en su momento realizaron a favor y en contra los diferentes actores del sistema educativo superior (MANE, CESU, Instituciones de Educación Superior, entre otros). No obstante, la actual Ministra de Educación, Gina Parody, no prevé una reforma a la Ley 30, sino que traslada la problemática a la voluntad política y a la necesidad de inyectarle más recursos al sistema para garantizar el acceso y la calidad de la educación superior (Ruiz, 2014). De no tomarse la decisión de reformar la Ley 30, los actores del sistema educativo no podrían demandar mayores recursos del gobierno nacional, ya que éstos no tendrían el sustento jurídico para hacerlo. Si bien la Ley, por sí misma no es política pública, es el marco del que se desprenden los cursos de acción para ejecutar las propuestas.

Por su parte, en la educación básica y media se ha visto un deterioro continuo de la calidad y pertinencia, en pro de la ampliación de la cobertura. Prueba de ello son los resultados obtenidos en las pruebas PISA de los últimos tres años, en los que el país se ha ubicado entre los peores desempeños de los países evaluados por la OCDE. De acuerdo con lo señalado por Portafolio (2014, julio 9):

---

<sup>6</sup> Desde el año 2012, el país cuenta con un sistema general de regalías (Ley 1530 de 2012), a través del cual se pretende mejorar la distribución de los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables entre las regiones, y financiar proyectos estratégicos de impacto local o regional, aún es prematuro evaluar su eficacia.

En el 2012, se analizaron el rendimiento de 510 mil estudiantes de 15 años (9.073 de ellos nacionales), en matemáticas, lenguaje y ciencia en 65 naciones, Colombia ocupa el puesto 62, diez lugares menos con respecto a las pruebas del 2009. De hecho, fue el país que más retrocedió en la clasificación. Colombia quedó de 61 entre 65 en las pruebas (...). Mientras que en las pruebas de diciembre del 2013, el país ocupó el último lugar cuando fueron medidos en su capacidad para resolver problemas concretos (...). De acuerdo con el informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), del que hacen parte las Pisa, los jóvenes latinoamericanos "solo podrían resolver problemas muy simples en situaciones conocidas, utilizando el ensayo y el error para elegir la mejor alternativa de un grupo de opciones predeterminadas". Con estos nuevos resultados, Colombia queda de nuevo como uno de los países con problemáticas en educación y resolución de problemas de diferentes áreas.

Frente a tal situación, el gobierno se ha planteado como reto al 2025 que la nación sea "la más educada de América Latina", para lo cual ha diseñado un conjunto de cinco estrategias, a saber:

Excelencia docente porque la transformación, la producen los maestros en el salón de clase, que los mejores estudiantes quieran ser maestros. El segundo, es jornada única, que es importante porque ahí comienza la inequidad y la desigualdad. Los países que tienen buenos niveles de educación estudian hasta 15 horas, necesitamos por lo menos igualarnos en Colombia. Tercero, Colombia bilingüe. Cuarto, Colombia libre de analfabetismo, hoy mantenemos un índice de analfabetismo del 6%, la meta es que podamos alfabetizar a 715.000 personas que nos llevaría a un índice del 4% que constituye bajo la meta del Banco Mundial, un país libre de analfabetismo. Por último la educación superior, que tiene problemas en acceso por su limitación de la mala calidad en básica y media y recursos para el acceso (Ruiz, 2014).

Hay que reconocer que estas estrategias muestran la voluntad política del gobierno nacional para resolver el asunto de la calidad de la educación, al igual que lo es la asignación histórica de mayores recursos para dicho Ministerio (aproximadamente, \$30 billones para la vigencia del 2015). No obstante, la implementación exitosa de estos cursos de acción en los territorios genera varios retos. En primer lugar, la coordinación necesaria entre el gobierno central a través del Ministerio y demás agencias del orden central, con las secretarías de educación departamentales y municipales, así como con los operadores públicos, privados y solidarios de la política. En segundo lugar, el logro de la armonización de las políticas educativas con las particularidades y necesidades de los territorios. En tercer lugar, el logro de consensos mínimos necesarios entre los actores en el marco de la corresponsabilidad del Estado, el sector privado, las familias y la sociedad frente a la educación. Todos ellos sumados al reto de corregir las disfuncionalidades propias de las organizaciones tanto públicas como privadas que ejecutan las políticas.

Otro asunto de orden nacional sobre el que el gobierno nacional y el Congreso de la República tendrán que enfocar sus esfuerzos y recursos para dar solución a la grave crisis operativa y financiera del sistema de salud –y que por ende impactará la institucionalidad y gobernabilidad del Valle del Cauca– es la **reforma a la salud**. Tras ser elevada la salud en Colombia como un derecho fundamental en el 2013, se radicó el Proyecto de Ley Ordinaria 210 de 2013 que planteaba una ruta centrada en cuatro puntos estratégicos que buscaba adecuar el actual sistema a estas nuevas condiciones institucionales, a saber: la eliminación de la intermediación financiera de las EPS y la creación de una entidad pública que afilie al sistema, administre la información de los afiliados, recaude, administre y distribuya los recursos entre los diferentes operadores del sistema (Salud-



Mía); el diseño de un plan de beneficios integral (Mi-Plan) en el que se amplifica la base de cobertura de servicios, procedimientos, tratamientos y medicamentos para los afiliados; la reconversión de las actuales EPS en Gestores de Servicios de Salud (GES) que serán los prestadores directos de los servicios y serán medidos por los resultados en la recuperación de la salud de sus pacientes (es decir, deben realizar todas las actividades que conduzcan a que las personas se enfermen menos); y, la definición de Áreas de Gestión Sanitaria, con el fin de enfatizar en los territorios y en la atención de las personas, de manera que los afiliados puedan acceder a un portafolio más amplio de servicios del sistema de salud en todas las regiones y reducir la necesidad de trasladarse a otras áreas para acceder a algunos servicios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Este Proyecto de Ley se hundió en el Congreso de la República durante la legislatura anterior por vencimiento de los plazos (El Tiempo, 2014, Junio 4) y le corresponderá al Gobierno y al Congreso elegido para los próximos cuatro años, retomar la iniciativa de avanzar en la consolidación de un sistema de salud que garantice la cobertura, permanencia, oportunidad y calidad, como principios básicos de este derecho declarado como fundamental, al igual que la concreción de la corresponsabilidad que existe por parte del Estado, las instituciones y la sociedad para la prestación y protección del mismo. Sin embargo, según lo señalado por el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, aun cuando no se haya aprobado la Ley, el tránsito hacia el sistema de salud que en ella se propone se ha dado en un 80% de manera gradual y continua, quedando todavía pendientes algunos asuntos claves por resolver como el control de los recursos y de la información del sistema, y un fondo que solucione la crisis financiera del sector salud (El Tiempo, 2014, Junio 5). Lo anterior se evidencia en la introducción de cambios al sistema que se ha venido realizando desde el año 2011, con la expedición de las Leyes 1438 de 2011 y de la Ley 1608 de 2013, que plantean los lineamientos principales para el fortalecimiento del sistema y se adoptan medidas para mejorar la liquidez financiera del sector, respectivamente, al igual que:

En el último año, por ejemplo, actualizamos el plan de beneficios, se consolidó el control de precios de los medicamentos, se pusieron en práctica la portabilidad nacional del aseguramiento y la compra de cartera. También se generaron guías de práctica clínica, se publicó el plan decenal de salud pública y se consolidaron los giros directos a clínicas y hospitales. En los próximos meses vamos a redefinir las reglas de afiliación de los ciudadanos y las bases para la génesis de un nuevo modelo de atención para áreas dispersas y rurales. Estas medidas, más la aprobación de la Ley Estatutaria, completan el 80 por ciento de las tareas propuestas en materia de reforma (...) ya tenemos un decreto que permite que todos los jóvenes entre los 18 y los 25 años de edad sean beneficiarios de sus padres, y no solo aquellos que estudian y dependen económicamente de ellos, entendiendo la salud como un derecho fundamental (Ibíd.).

Nuevamente, de aprobarse finalmente esta reforma, el éxito de su implementación en los territorios encarna grandes retos tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos locales (Gobernaciones y Alcaldías), pues ello implica además de procesos pedagógicos masivos y la construcción de confianza en la ciudadanía, un fortalecimiento de la capacidad institucional, técnica, operativa y financiera de todos los actores públicos y privados del sistema, al igual que la coordinación y armonización de políticas en todos los niveles.

Así mismo, la **reforma a la justicia y al código penitenciario y carcelario**, son dos de los principales temas que el gobierno nacional en su actual legislatura debe resolver, toda vez que este sector presenta graves problemas de “politización” y deficiencias en su gestión y operación a la hora de garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia con equidad y de dar respuestas oportunas

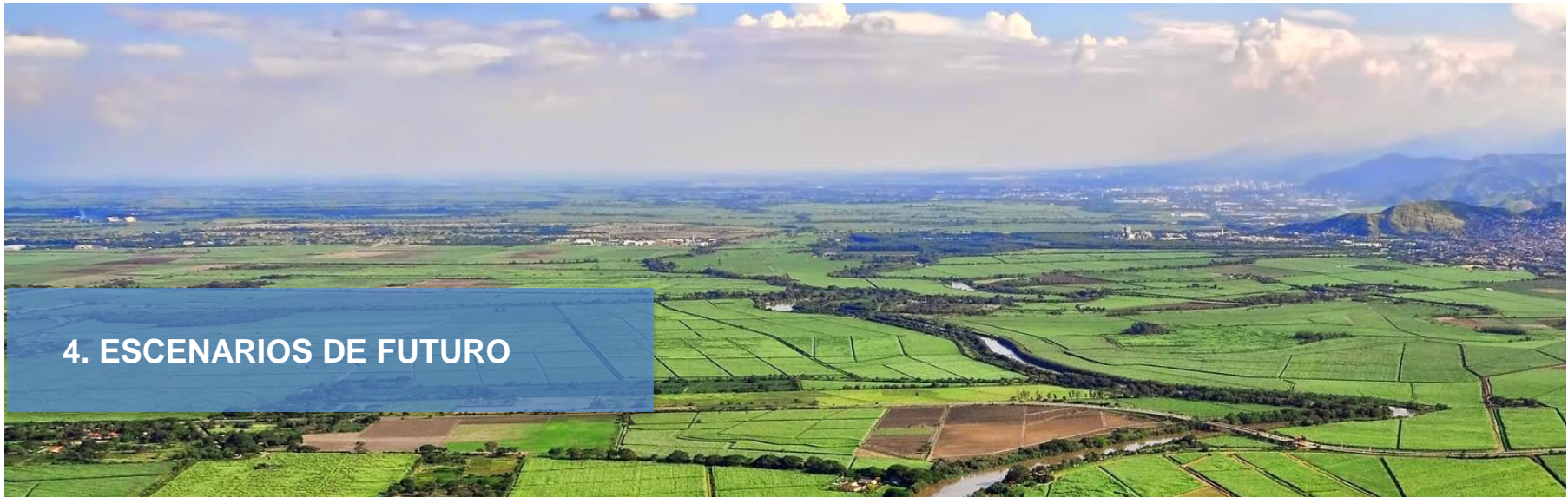
frente al incremento de la criminalidad en diferentes regiones del país y que ha conllevado al aumento de la población carcelaria, al punto de que ha llegado a calificarse como una “bomba de tiempo”<sup>7</sup>. Este sería uno de los sectores más importantes en el escenario de que se logre el fin de conflicto con la guerrilla de las FARC, dado que le correspondería reglamentar el Marco Jurídico para la Paz, cuyos principales retos son que se garantice el máximo de justicia posible y que las víctimas queden satisfechas con el modelo de justicia transicional que se aplique. Además de buscar que las instituciones de la Rama Judicial sean más eficientes en su quehacer, la reforma pretende acabar con la “puerta giratoria” entre las altas cortes y las facultades electorales de las mismas, al igual que resolver, en lo inmediato, los problemas de hacinamiento, mal servicio y demandas laborales que afronta el sistema carcelario del país (El Espectador, 2014, Agosto 21). En tal sentido, la reforma comprende un conjunto de 15 modificaciones, entre las cuales se destacan:

La creación de un supertribunal para juzgar y destituir a magistrados de altas cortes y al propio fiscal general, la prohibición de cualquier forma de reelección para aquellos que administran justicia, la eliminación de una buena vez del cuestionado Consejo Superior de la Judicatura, el reconocimiento de que sí proceden tutelas contra sentencias judiciales proferidas por las altas cortes, la modificación de la inoperante Comisión de Acusación del Congreso, el recorte de las facultades sancionatorias del procurador y la suspensión de congresistas que no justifiquen sus ausencias en el Parlamento constituyen la columna vertebral de la nueva y ambiciosa reforma a la justicia (...). Sus objetivos: acabar con la sensación de impunidad que rodea a los magistrados de las altas cortes y al fiscal general, descongestionar los despachos de los jueces del país, despolitizar la justicia, proscribir esa práctica terrible del “yo te elijo, tú me eliges”, volver a recuperar el sentido de la “majestad de la justicia” y ponerle por fin orden a uno de los tres poderes públicos, cuya cúpula terminó tan untada de política como el Congreso mismo (Laverde, 2014).

Otro de los cambios a nivel institucional que se están planteando para los próximos años, es la **eliminación de la reelección presidencial y la unificación de los períodos de gobierno entre los diferentes niveles**. Estas modificaciones vendrían acompañadas de la probable extensión de los periodos de gobierno y eliminaría la discrecionalidad que tiene un presidente en la asignación de recursos y utilización del aparato administrativo del Estado para hacerse reelegir, generando igualdad de condiciones por parte de los partidos y movimientos en la arena política. Por otro lado, la unificación de los períodos contribuiría a mejorar la coordinación y continuidad de políticas, y a la ejecución más eficiente de los planes de desarrollo. De concretarse estas reformas, generaría retos a la arquitectura institucional colombiana y a la democracia, en tanto que se requiere estabilidad institucional y el fortalecimiento del sistema de “frenos y contrapesos”, así como una mayor madurez de la ciudadanía que le permita elegir a sus mejores gobernantes. A su vez, ello encarnaría mayores riesgos para las regiones dada las asimetrías institucionales y las diferencias marcadas en la cultura política.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Semana (2014), el promedio nacional de sobrecupo en las 138 cárceles es de un 60% pero hay algunas que superan el 400%. En las prisiones para mujeres, la situación es igual de denigrante puesto que hay un hacinamiento del 79%. Las cifras demuestran el aumento drástico de las tasas de encarcelamiento pues mientras que en 1993, cuando se promulgó el Código Penitenciario y Carcelario, la población de internos era de 29.114 pero para el 2013 ese número ascendió a 117.396 reclusos. A pesar del crecimiento del número de reos, para agosto del 2012 sólo se había incrementado los cupos en 50.701. Una de las medidas que ha venido siendo adoptadas y que ha causado controversia y temor entre los ciudadanos, es la suspensión de la pena para aquellos reos que hayan cumplido las tres quintas partes de la pena o que por su buen comportamiento hayan demostrado que no es necesario continuar recluso o quienes comprueben un arraigo familiar o social (Semana, 2014, Enero 22).



#### 4.1. Escenarios por dimensión

Tabla 1. Escenarios por dimensión Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
Capacidad institucional para desempeño administrativo y fiscal	Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991		Constitucionalmente se reinventa el modelo de planificación, gestión y organización de los territorios, que profundiza la descentralización territorial,	Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991	Índice de Desempeño Integral por Departamentos, y por

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	Los municipios continúan siendo ejecutores de las políticas públicas y los recursos, manteniendo su porcentaje actual de dependencia de la financiación vía SGP. El empresariado público continúa presentando debilidades en su capacidad de gestión y coordinación con otros actores públicos y privados a nivel local y regional, pero no desaparece. Se mantiene la debilidad en la capacidad de gestión, control y administración de los recursos en el nivel departamental y los gobiernos locales, así como el esquema que permite e incentiva el clientelismo, la corrupción y el rentismo de los operadores privados frente a lo público para	Se mejora progresivamente la capacidad técnico-administrativa y de gestión en la Gobernación y las Alcaldías Locales para la canalización de recursos provenientes del Sistema General de Regalías y de otras fuentes de financiación nacional e internacional. Aunque se aumenta la disponibilidad de recursos propios en los municipios, se mantiene la dependencia estructural del SGP. El empresariado público se fortalece a nivel administrativo y financiero, reconfigura su modelo de gestión, amplifica su portafolio de servicios y mejora su articulación con otros actores en la región para avanzar en procesos estratégicos de desarrollo regional-local. Se avanza en la implementación de políticas y estrategias de control interno y externo que permiten disminuir la corrupción, el rentismo y el	configurando provincias y regiones, con nuevas competencias, mayor autonomía para la determinación de la política y reglas fiscales que le generan nuevos recursos, así como una redistribución más equitativa de las fuentes de recursos existentes entre la Nación y los territorios (ej. IVA, rentas de concesiones, etc.). Además, se logra eficacia en la asignación y redistribución para impulsar el desarrollo local-regional con equidad. El empresariado público ya consolidado le transfiere rentas significativas a los gobiernos territoriales, realiza inversiones en otros sectores y actúa de manera articulada con otros actores públicos y privados para la promoción y gestión del desarrollo regional-local. Se consolida un modelo de gestión pública regionalizado con capacidades administrativas para la coordinación intra e inter-regional, con amplia inserción en redes de política, transparente, eficaz y eficiente a los propósitos de la búsqueda de un desarrollo	En el Departamento, más entes territoriales se adhieren a Ley 550/99 y se incrementa el porcentaje de dependencia de los recursos del SGP. El empresariado público regional se privatiza, se concede o se liquida, afectando negativamente las finanzas de los entes territoriales. Se profundiza la debilidad en la capacidad de gestión, control y administración de los recursos. El clientelismo, la corrupción y el rentismo de los operadores privados frente a lo público para implementación de políticas se exagera. Por todo lo anterior, la recentralización política, fiscal y administrativa se incrementa. Se mantiene el esquema de competencia y los acuerdos de asociatividad iniciados entre los actores y los municipios se disuelven (G11, G13, G18,	<b>subregiones del Valle del Cauca</b>



EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	implementación de políticas. Se crean capacidades incipientes para impulsar la asociatividad y la administración de recursos para ejecutar políticas y proyectos de carácter subregional, pero manteniendo esquemas excluyentes y de baja asociatividad en los que participan instituciones estatales y privadas con poco poder de articulación y sin autonomía.	clientelismo. Se mejora en la eficacia de los esquemas público-privados para los propósitos del desarrollo regional-local, y se consolidan los procesos de asociatividad y de administración de recursos para ejecutar políticas y proyectos de carácter subregional, adquiriendo mayores niveles de autonomía.	con equidad. Se consolida un esquema de gobernanza que incentiva la asociatividad entre actores públicos, privados y sociales, que previene la corrupción, el clientelismo y el rentismo.	Asociaciones de actores privados y no gubernamentales, etc.).	

Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
Confianza institucional y cultura política	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>			<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Distribución porcentual personas de 18 años y más, según nivel de confianza en instituciones y/o actores sociales.</li> <li>2. Barómetro de las Américas - LAPOP, confianza en instituciones representativas en Colombia.</li> <li>3. Indicadores sobre abstencionismo o razones de no voto.</li> <li>4. Índice de transparencia departamental.</li> <li>5. Registro de denuncias por delitos electorales por municipio.</li> <li>6. Percepción de la corrupción (%).</li> <li>7. Victimización por corrupción (%).</li> </ol>
	<p>Se mantienen las microempresas los partidos y movimientos electorales y cooptación de alcaldías, gobernación y entidades descentralizadas. Los partidos políticos continúan debilitándose, se afecta la democracia y la continuidad de políticas públicas. Continúan los bajos niveles de cultura política y conciencia de lo público en los actores sociales claves del desarrollo local-regional. Continúan el nivel de abstencionismo electoral y se fortalecen las maquinarias electorales, afectando el voto de opinión. Continúan el bajo nivel de confianza, apropiación y empoderamiento de la ciudadanía frente a las instituciones, organizaciones y entidades públicas. Continúan los bajos niveles de construcción</p>	<p>Leve fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos regionales que contribuyen a recuperar la estabilidad institucional y la terminación de los períodos de gobierno. Incipiente recuperación de la confianza en las instituciones, dada su mayor presencia en las subregiones, y en los órganos de control que posibilita un limitado ejercicio del control político, administrativo, fiscal, judicial y social. Se generan las condiciones para la convergencia de la visión y la acción política de los actores relevantes para encaminar el desarrollo local-regional y la equidad con una visión de largo plazo; pese a que el proceso continúa presentando las restricciones propias de un modelo nación-región sin cambios. Se mejora la cultura política y el control social de la ciudadanía, disminuyendo el abstencionismo electoral, aumentando el voto de opinión y debilitando las maquinarias electorales.</p>	<p>Reforma del marco institucional del sistema político y electoral que permita la financiación pública de partidos y movimientos políticos (afectando la acción de las maquinarias electorales) con mecanismos que posibiliten el ejercicio de la democracia directa. Partidos y movimientos políticos fortalecidos y coherentes (disciplina de partido, programática de largo plazo, con mayor capacidad de veto, etc.) con su función en las lógicas de la democracia, con una nueva cultura política expresada en mayor capacidad de deliberación, participación y control social. Empoderamiento de la cultura de la responsabilidad política y la conciencia de lo público afianzada por modelos educativos desde la primera infancia, que trascienden el ámbito y la responsabilidad del sector educativo. Ciudadanía con confianza en las instituciones y organizaciones del Estado en todos los ámbitos de la acción pública. Reducción significativa del abstencionismo electoral.</p>	<p>La proliferación de microempresas electorales ha logrado sustituir los partidos políticos y coopta la totalidad de alcaldías, gobernación y entidades descentralizadas, precarizando los niveles de cultura política y conciencia de lo público en los actores sociales claves del desarrollo local-regional. Se incrementa el abstencionismo electoral y el voto de opinión se minimiza. Se profundiza el bajo nivel de apropiación y empoderamiento de la ciudadanía frente a las instituciones, organizaciones y entidades públicas, así como la distancia entre el ciudadano y el Estado como garante de derechos.</p>	

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	de ciudadanía, afectando el reconocimiento y exigencia de derechos frente al Estado, así como el control social.				

Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
Administración de justicia y seguridad	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>		Reforma a la administración de justicia y de la política criminal que garantiza el acceso más universal a la justicia con equidad. Eliminación de las funciones electorales de las altas cortes (despolitización). Incremento significativo en la inversión en capital humano, tecnología e infraestructura. Se consolida un nuevo esquema de gobernanza judicial y de seguridad que consolida la cooperación de la ciudadanía. Se consolida una política carcelaria que le apuesta a la resocialización integral, diferencial según grupos étnicos, de género, etc., pero sin privilegios de clase. Se consolidan los	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No. procesos salientes/No. procesos entrantes por seccionales Fiscalía.</li> <li>2. Cobertura de justicia ordinaria y justicia administrativa.</li> <li>3. Percepción de inseguridad (%).</li> <li>4. Impunidad en casos de homicidio Colombia (%).</li> <li>5. Victimización por corrupción (%).</li> </ol>
	Se mantiene la política de fortalecimiento del aparato policivo y militar, y continúa el deterioro de las entidades de administración de justicia, así como la politización y corrupción de una parte del sistema (incluidas las altas cortes), lo que mantiene el deterioro de la gobernabilidad y	Disminuyen las lógicas de politización y corrupción de parte del sistema, se realizan incrementos presupuestales para "compatibilizar" la capacidad de respuesta de la administración de justicia, y se hace progresiva la inversión para el fortalecimiento del aparato militar y policivo del Estado. Se ajusta la política pública criminal y carcelaria, bajo un enfoque	Se profundiza la política de fortalecimiento del aparato policivo y militar, y se acentúa el deterioro de las entidades de administración de justicia, así como la politización y corrupción de todo el sistema, lo que profundiza el deterioro de la gobernabilidad y la convivencia ciudadana e incentiva al uso sistemático de mecanismos de justicia privada. Agudización de la		

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	<p>la convivencia ciudadana e incentiva el uso selectivo de mecanismos de justicia privada. Continúa la tendencia a la "juvenilización" del delito y la "mercantilización" para el acceso a la justicia, manteniendo la discrecionalidad e impunidad frente a algunos delitos. Se mantiene la desarticulación en la política y en la acción a nivel intra e inter-organizacional de las instituciones encargadas de administrar la justicia (fiscalía, altas cortes), y la seguridad (policía, ejército). Continúa la ineficacia en la implementación de la política criminal y carcelaria, y las acciones reactivas de las autoridades gubernamentales. Continuidad del Plan</p>	<p>integral y se mejora en la eficacia de la entidades encargadas de su implementación. Disminución moderada en los indicadores de criminalidad y violencia por el aumento de la confianza de la ciudadanía en las entidades de administración de justicia y seguridad. Se disminuyen, pero continúan las lógicas de discrecionalidad, impunidad y mercantilización para el acceso a la justicia. Mejoran los mecanismos de coordinación y cooperación intra e inter-organizacional en las acciones de las instituciones encargadas de administrar la justicia y la seguridad; pero se mantiene la desarticulación en las políticas. Se promueve una reforma constitucional que modifica el código del menor. Se mantiene y/o amplifica levemente la suscripción de acuerdos de cooperación internacional para la lucha</p>	<p>mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades administradoras de justicia y seguridad. Se reduce la necesidad de influencia mediática para la criminalización de conductas sociales y de sometimiento a la justicia. Se consolidan y amplifican los acuerdos de cooperación internacional y articulación de políticas para la lucha contra el crimen organizado y delitos de carácter transnacional, al igual que se reduce la criminalización de conductas asociadas al consumo de drogas.</p>	<p>tendencia a la "juvenilización" del delito y la "mercantilización" para el acceso a la justicia, conduciendo a mayor discrecionalidad e impunidad frente a todos los delitos. Profundización de la desarticulación en la política y en la acción a nivel intra e inter-organizacional de las instituciones encargadas de administrar la justicia (fiscalía, altas cortes), y la seguridad (policía, ejército). Ausencia de una política criminal y carcelaria integral, y profundización de acciones reactivas de las autoridades gubernamentales. Declive del Plan Colombia y de otros acuerdos de cooperación internacional para la lucha contra delitos transnacionales.</p>	



EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	Colombia y de otros acuerdos de cooperación internacional para la lucha contra delitos transnacionales.	contra delitos transnacionales.			

Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
<b>Conflicto armado y narcotráfico</b>	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>		Las estructuras criminales y del narcotráfico, en su capacidad de crecimiento y operación, se llevarían a los niveles de países como Uruguay o Paraguay. Los conflictos por el control territorial asociados a rutas y mercados del narcotráfico se reducirían al eventual control de bandas urbanas en algunos sectores de las grandes ciudades y centros poblados. Se mantienen reductos de delincuencia poco estructurados y articulados, centrados en el micro-tráfico,	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, principales Departamentos y por subregiones Valle del Cauca.</li> <li>2. Número de secuestros por Departamentos y Valle del Cauca.</li> <li>3. Denuncias por extorsión y tasa de extorsión, Valle del Cauca.</li> <li>4. Casos y</li> </ol>
	Se mantienen las actuales estructuras armadas guerrilleras, paramilitares y las organizaciones criminales propias del narcotráfico. Continúa el conflicto armado y la criminalidad urbana en las principales ciudades del Departamento. Avanza,	Se reduce la capacidad de proliferación y operación de las estructuras criminales y del narcotráfico por el fortalecimiento del control policivo y militar en el Departamento y la colaboración de la sociedad civil. El Valle del Cauca pierde peso en los procesos de distribución y comercialización al por	Mayor atomización y proliferación (expansión) de estructuras criminales (Bacrim y guerrillas) y de estructuras organizacionales propias del narcotráfico. Agudización del conflicto armado y la criminalidad urbana y rural en el Departamento. Se consolida una lógica de		

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	<p>pero con dificultades, la lógica de transnacionalización de las estructuras y organizaciones criminales y del narcotráfico. Se mantienen los procesos de captura y recomposición cooptada de los gobiernos locales y algunas entidades descentralizadas por parte de las estructuras organizadas legales e ilegales.</p> <p>a) <b>Acuerdo de paz con las FARC y aprobación por medio del referendo:</b> Aunque se produce la desmovilización masiva de la mayor parte de sus integrantes y acatan lo pactado con el Gobierno Nacional, se identifican reductos de las FARC disidentes del Acuerdo que se</p>	<p>mayor de la droga y disminuyen las disputas por el control de rutas y mercados (efecto "Balloon"). Se mitigan los niveles de captura y cooptación del Estado en lo local derivado de la mayor destinación de recursos y las mejoras en las capacidades técnico-administrativas de los organismos de control y de justicia, así como de la ciudadanía en los procesos de vigilancia y control político-social.</p> <p>a) <b>"Post-conflicto": Implementación de lo acordado en las negociaciones con las FARC:</b> Política de desarrollo agrario integral; participación política; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas y justicia transicional y fin del conflicto armado. Los reductos disidentes de las FARC seguirán operando en lo rural con mayores dificultades y se incrementa</p>	<p>hurtos y otro tipo de delincuencia común. El Valle quedaría excéntrico de la cadena de cultivo, producción y distribución de cocaína como resultado de las lógicas del efecto "Balloon" que para entonces habrán relocalizado estas actividades en otros países del cono sur.</p> <p>a) <b>Consolidación del "post-conflicto":</b> Los cinco puntos acordados en las negociaciones con las FARC se convierten en políticas públicas de Estado. Se diseñan e implementan políticas públicas integrales (empleo, educación, proyectos productivos, etc.) que garantizan la resocialización de los desmovilizados. Acceso al poder por vías democráticas de los actores desmovilizados y profundización de la democracia inclusiva. Reconocimiento y reparación integral de las víctimas y fin del conflicto armado: Restitución de tierras y procesos de desconcentración de la propiedad, aunados a dinámicas productivas construidas desde las lógicas del desarrollo regional con equidad. Consolidación del</p>	<p>transnacionalización de las estructuras y organizaciones criminales y del narcotráfico. Incremento de los procesos de captura y recomposición cooptada de los gobiernos locales y algunas entidades descentralizadas por parte de las estructuras organizadas legales e ilegales.</p> <p><b>Ruptura de las negociaciones de paz:</b> Se exagera el conflicto armado en lo rural, al igual que la criminalidad urbana con cooptación acelerada de las bandas delincuenciales barriales, operando en configuraciones reticulares (no jerárquicas), acentuando la financiación a través del narcotráfico, el boleteo, el secuestro y la extorsión. Retoma del control territorial en la zona rural y fortalecimiento militar de grupos insurgentes, aumentando el desplazamiento forzado hacia los cascos urbanos e</p>	<p>víctimas de masacres por Departamentos.</p> <p>5. Número de hectáreas de cultivos de coca, Colombia, suroccidente y Valle del Cauca.</p> <p>6. Número de personas desplazadas: expulsadas y recibidas en el Valle del Cauca.</p> <p>7. Participación personas expulsadas y recibidas sobre el total nacional, Valle y principales departamentos (%).</p>

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	<p>articulan con otras organizaciones armadas o configuran nuevas organizaciones criminales que continúan con los procesos de urbanización del conflicto y la cooptación de las bandas delincuenciales barriales, operando en configuraciones reticulares (no jerárquicas), manteniendo la financiación a través del narcotráfico, el boleteo, el secuestro y la extorsión. Continuidad de la criminalidad al interior de las principales ciudades. Se mejora la gobernabilidad del Estado sobre el territorio rural, pero se mantienen algunas actividades económicas ilícitas, disminuye el desplazamiento</p>	<p>la criminalidad urbana y la extorsión, se reduce el narcotráfico y el desplazamiento forzado. Avances en la mejora de la gobernabilidad del Estado sobre el área rural, incrementando el retorno de las víctimas a sus territorios y reduciendo las actividades económicas ilícitas. Se inician las negociaciones de paz con el ELN.</p> <p><b>b) Acuerdo de paz con las FARC y no aprobación por medio del referendo:</b> Declive del proceso de negociación y continuidad del conflicto armado.</p> <p><b>c) Ruptura de las negociaciones de paz con incapacidad de las guerrillas para avanzar en los procesos de urbanización del conflicto:</b> Pérdida de legitimidad de los actores armados ilegales y de la guerra. Mantenimiento de las acciones bélicas con un carácter más rural. Se</p>	<p>retorno de la población desplazada a sus territorios de origen, con efectos positivos en el territorio y la vida urbana.</p> <p>b) Derrota militar de las FARC o una nueva política para una negociación del conflicto armado que integre una mayor participación de la ciudadanía.</p> <p>c) Continúa el conflicto armado y pérdida de legitimidad total de la guerra a nivel nacional e internacional. Incremento del gasto militar para mantener la seguridad y el orden público, impactando negativamente los recursos para la inversión social.</p>	<p>incrementando los ADHI y la marginalidad social. Se consolidan las acciones conjuntas entre grupos al margen de la ley como estrategia militar (coordinadoras guerrilleras).</p>	

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	<p>forzado y es posible el retorno de las víctimas a sus territorios de origen.</p> <p>b) <b>Acuerdo de paz con las FARC y no aprobación por medio del referendo:</b> El proceso de negociación pierde total legitimidad. ¿Quiénes ganan? La oposición política del proceso y sectores de las fuerzas armadas. ¿Quiénes pierden? Gobierno Nacional, las FARC, el ELN y el resto de la sociedad civil.</p>	<p>mantiene el replegamiento del pie de fuerza bélico de las guerrillas en sectores periféricos de los principales centros de concentración urbana. Se mantienen en el tiempo tanto las acciones bélicas conjuntas ocasionales como los enfrentamientos entre grupos insurgentes por el control territorial. Se mantiene la tendencia de largo plazo en la reducción del secuestro. Disminución de la capacidad de operación de bandas delincuenciales urbanas, dado el fortalecimiento del control policivo y militar.</p>			

Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.



EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
Gobernanza territorial- ambiental	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>		Aunque existe centralización y sectorialidad en la formulación de políticas de hábitat, territorio y ambiente, ésta es menor dado que se consolida la descentralización política, administrativa y fiscal, que permite una implementación territorializada e integral de las mismas en la region que abarca todas las áreas y los sectores que en ella confluyen. Se fortalece la región en sus mecanismos de coordinación inter y supramunicipales, e internacionales, que asegura la adecuada planificación, gestión y articulación entre las diferentes formas de cooperación, integración y asociatividad entre municipios, regiones y ciudades de otros países. Se consolida el sistema de ciudades y la región se torna más policéntrica, se adopta una planificación que promueve la urbanización sostenible y favorece la densificación, lo que genera un mínimo de equilibrio institucional, económico, social y ambiental entre las subregiones, y disminuyen las condiciones de riesgo y vulnerabilidad de sus habitantes. Se consolida un marco institucional claro y estable que	<b>Se mantiene el modelo institucional de Departamento instaurado por la C.P. de 1991</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No. personas afectadas por desastres naturales.</li> <li>2. No. viviendas destruidas por desastres naturales.</li> <li>3. Inversión pública en prevención y atención de desastres per cápita.</li> <li>4. No. de habitantes y No. de viviendas en alto riesgo o en riesgo no mitigable por municipio en el Valle del Cauca.</li> <li>5. No. de habitantes y No. de viviendas en alto riesgo o en riesgo no mitigable, según tipo de riesgo.</li> <li>6. Puntos críticos de extracción de agua subterránea.</li> <li>7. Grado de conflicto de uso del suelo.</li> </ol>
	Continuidad de la tendencia de descentralización de funciones y competencias a los entes territoriales, sin el correspondiente fortalecimiento institucional y asignación de nuevos recursos fiscales (provenientes de la Nación o de los entes territoriales). Continuidad de la centralización para el diseño de políticas, manteniendo su carácter sectorial que restringe visiones sistémicas sobre el territorio. Se mantiene el estado actual de flexibilización de las políticas públicas de hábitat, ambiente y territorio en favor del modelo económico intensivo y extractivo en el uso de los recursos naturales, así como de los mercados inmobiliarios y concesionarios para la	Continuidad de la tendencia de descentralización de funciones y competencias a los entes territoriales, pero éstos se encuentran fortalecidos en términos institucionales, administrativos y fiscales. Se mantiene la centralización para el diseño de las políticas y su carácter sectorial, pero se mejora la articulación de políticas y actores en los territorios para la gestión ambiental-territorial. Avances en la recuperación de la institucionalidad y la capacidad técnica de las autoridades ambientales regionales y locales, y surgimiento de nuevas autoridades a nivel distrital o municipal, para la planificación y ordenamiento del territorio. Avances en la capacidad de gestión de estas entidades para hacer cumplir la		Se profundiza la tendencia de descentralización de funciones y competencias a los entes territoriales, sin el correspondiente fortalecimiento institucional y asignación de nuevos recursos fiscales (provenientes de la Nación o de los entes territoriales). Se mantiene la sectorialidad en el diseño de las políticas, limitando el diseño de políticas territoriales integrales. Se profundiza la flexibilización de las políticas públicas de hábitat, ambiente y territorio, y se consolida el modelo económico intensivo y extractivo en el uso de los recursos naturales, así como de los mercados inmobiliarios y concesionarios para la construcción de infraestructura básica. Profundización de la política de expansión para	

EJE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD					
DIMENSIÓN	ESCENARIO INERCIAL: gobernanza que le apuesta al <i>statu quo</i>	ESCENARIO DESARROLLO INCREMENTAL	CAMBIO ESTRUCTURAL: gobernanza institucional consistente	ESCENARIO PESIMISTA: gobernanza con institucionalidad difusa	Indicadores
	<p>construcción de infraestructura básica. Se mantiene la política de expansión para la ocupación espacial del territorio, retroalimentando las condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Continuidad de la politización y del deterioro de la capacidad institucional de la CVC y las autoridades ambientales locales, así como la desarticulación inter-institucional y de políticas para la planificación y ordenamiento del territorio. Continuidad de la expansión de AHDI, y de actividades económicas legales e ilegales.</p>	<p>normatividad ambiental en relación al ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio, disminuyendo el surgimiento y expansión de AHDI, así como de actividades económicas legales e ilegales. Se avanza en el aprovechamiento de los desarrollos institucionales que permiten la asociatividad entre entes territoriales municipales y departamentales, áreas metropolitanas, entre otros, y en el logro de la convergencia y coordinación (armonización) del POTD, los POT municipales, los POMCH y los planes estratégicos de las autoridades ambientales, con el fin de viabilizar la implementación de la planificación y gestión territorial, y la construcción de visiones estratégicas en el Departamento y sus municipios.</p>	<p>facilita la gobernanza del territorio. La capacidad técnica y administrativa de las autoridades regionales y locales es sólida y eficiente, y garantiza el cumplimiento de las normas ambientales, la adecuada planificación, gestión y ordenamiento del territorio de manera sustentable.</p>	<p>la ocupación espacial del territorio que acentúa las condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Politización y pérdida de la capacidad institucional de las autoridades ambientales regionales y locales, así como la desarticulación inter-institucional y de políticas para la planificación y ordenamiento del territorio. Agudización de la expansión de los actuales AHDI y aparición de éstos en nuevas zonas. Acelerado surgimiento y/o proliferación de actividades económicas legales e ilegales.</p>	

Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

## 4.2. Macroescenarios

La construcción de los escenarios de futuro para el Eje se fundamentó en un proceso de análisis de tendencias, revisión documental, consulta a expertos (entrevistas semi-estructuradas), talleres subregionales y grupos focales, que permitieron identificar seis temas estructurales (dimensiones) que componen la problemática central del Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad para el Valle del Cauca, a saber:

**Figura 3. Dimensiones Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad**



Fuente: Elaboración propia.

Con base en estas dimensiones se construyeron cuatro posibles escenarios de futuro para la región que plantean disyuntivas frente a la toma de decisiones estratégicas por parte de los actores claves de la región. Cabe señalar que los tres primeros (Pesimista, Inercial e Incremental), parten del supuesto de que se mantiene el modelo institucional de Departamentos instaurado por la Constitución Política de 1991. Estos escenarios son:

- ***Escenario Inercial: Gobernanza que le apuesta al statu quo***

El empresariado público, la Gobernación y algunos municipios pequeños continúan debilitándose administrativa y políticamente, mientras que los municipios con mayor desarrollo institucional y económico continúan concentrando la mayor parte de los recursos actuales y futuros de la región. Se mantienen los esquemas que incentivan la captura y el rentismo frente a lo público por parte de diferentes grupos de interés, al igual que la desconfianza y el desinterés de la ciudadanía por los asuntos públicos. Aunque se fortalece el aparato policivo, se mantiene el deterioro de la gobernabilidad y la convivencia ciudadana, dadas las debilidades institucionales y las dificultades para el acceso a la justicia. Continúan los procesos de urbanización del conflicto a través de la

cooptación de bandas delincuenciales barriales y se avanza, pero con dificultades, en la financiación y transnacionalización de las estructuras y organizaciones criminales a través del narcotráfico y otras prácticas ilegales. Se mantiene la centralización y sectorialidad en el diseño de políticas de hábitat, territorio y ambiente, y continúan los conflictos de poder que dificultan la asociatividad entre municipios y departamentos para la planificación, gestión y ordenamiento del territorio.

- ***Escenario con desarrollo incremental***

El empresariado público se fortalece a nivel administrativo y financiero, mejora su articulación con otros actores en la región y avanza como co-inversor en procesos estratégicos de desarrollo regional-local. Se mejora progresivamente la capacidad técnico-administrativa y de gestión en la Gobernación y las Alcaldías Municipales, se mantiene la dependencia estructural del Sistema General de Participaciones a pesar del aumento de recursos fiscales disponibles. Se avanza en la implementación de políticas de transparencia y prácticas de buen gobierno. Se mejora en la eficacia de los esquemas público-privados, y se consolidan los procesos de asociatividad de carácter subregional, adquiriendo mayores niveles de autonomía. Se recupera la estabilidad institucional en la Gobernación, se fortalecen los partidos y movimientos políticos, evidenciando recuperación de la confianza en las instituciones. Mejora la capacidad de respuesta de la administración de justicia, y se hace progresiva la inversión para el fortalecimiento del aparato militar y policivo del Estado, lo que permite una disminución en los indicadores de criminalidad y violencia, pero continúan las lógicas de discrecionalidad, impunidad y mercantilización para el acceso a la justicia. Se avanza en la implementación de los puntos acordados en las negociaciones de paz con las FARC y se inician negociaciones con el ELN. Se mantiene la centralización para el diseño de las políticas hábitat, territorio y ambiente, así como su carácter sectorial, avanzando en el aprovechamiento de los desarrollos institucionales que permiten la asociatividad, convergencia y coordinación de los instrumentos de planificación (POTD, POT municipales, POMCH).

- ***Escenario de cambio estructural – Gobernanza institucional consistente***

Recuérdese que este escenario supone cambios institucionales y políticos relacionados con el modelo de departamentos que estableció la Constitución Política de 1991, el modelo de gestión de lo público, reforma electoral y financiación pública de partidos y movimientos políticos, entre otros. En este escenario, para cada una de las **dimensiones** señaladas anteriormente se plantean como **objetivos**, los siguientes:

- Finanzas públicas y capacidad fiscal del Departamento:* Fortalecer la institucionalidad del nivel intermedio de gobierno para mejorar la gestión de los recursos públicos, garantizar la sustentabilidad financiera y la inversión, y renovar su liderazgo como actor clave de la competitividad y el desarrollo humano en la región.
- Capacidad institucional, modelo de organización y gestión del Departamento:* Fortalecer la capacidad institucional (estratégica, administrativa y tecnológica) y política del nivel intermedio de gobierno, para que coordine y articule las políticas nacionales con las del nivel local y responda con eficiencia, eficacia, oportunidad y equidad a las demandas municipales y supramunicipales.
- Descentralización territorial, fiscal y administrativa:* Profundizar la descentralización territorial que configure provincias y regiones con nuevas competencias, mayor autonomía para la determinación de la política, reglas fiscales que le generen nuevos recursos y permitan una



distribución más equitativa de los recursos existentes, implementando prácticas que eviten la captura del nivel intermedio de gobierno por grupos de interés y garanticen eficiencia, eficacia, equidad, responsabilidad y transparencia en el manejo de los asuntos relacionados con el interés público.

- d. *Gestión del desarrollo e integración regional, ordenamiento territorial y cambio climático:* Reconfigurar la red institucional (público-público y público-privada) que le permita al nivel intermedio de gobierno mejorar la coordinación supramunicipal y responder con adaptación e innovación a los retos de la gobernanza relacionados con las transformaciones del territorio.
- e. *Administración de justicia, seguridad y convivencia ciudadana:* Reforma a la administración de justicia y de la política criminal que consolida un nuevo esquema de gobernanza judicial y de seguridad que potencie la cooperación de la ciudadanía, garantice el acceso más universal a la justicia con equidad, amplifique los acuerdos de cooperación internacional y de articulación de políticas para la lucha contra el crimen organizado y los delitos de carácter transnacional.
- f. *Democracia, cultura política y transparencia:* Cambio en la cultura política, reconstrucción de la civilidad y reconfiguración de modelos mentales y culturales para evitar la corrupción, mejorar la confianza entre la red institucional de actores y fortalecer la participación ciudadana y comunitaria.

Al establecer correlaciones entre las anteriores dimensiones y sus objetivos, el **escenario apuesta** – que se explicaría en términos del cambio estructural– se expresa en los siguientes términos:

Se configuran provincias y regiones, con nuevas competencias, mayor autonomía para la determinación de la política y reglas fiscales que le generan nuevos recursos, al igual que permite la implementación territorializada e integral de las políticas públicas de hábitat, territorio y ambiente en la región (transversalidad en las políticas). Se logra eficacia en la asignación y redistribución de los recursos actuales y potenciales para impulsar el desarrollo local-regional con equidad. El empresariado público ya consolidado, le transfiere rentas significativas a los gobiernos territoriales y realiza inversiones en otros sectores. Se consolida un modelo de gestión pública sub-regionalizado, al igual que un esquema de gobernanza que incentiva la asociatividad entre actores públicos, privados y sociales, que favorece la transparencia, la rendición de cuentas y las prácticas de buen gobierno. Reforma del marco institucional del sistema político y electoral que permite la financiación pública de partidos y movimientos políticos con mecanismos que posibilitan el ejercicio de la democracia directa. Partidos y movimientos políticos fortalecidos y coherentes, y una nueva cultura política expresada en mayor capacidad de deliberación, participación, voto de opinión y control social. Reforma a la administración de justicia y de la política criminal que garantiza el acceso más universal a la justicia con equidad. Se consolida un nuevo esquema de gobernanza judicial y de seguridad que potencia la cooperación de la ciudadanía. Se consolidan y amplifican los acuerdos de cooperación internacional y articulación de políticas para la lucha contra el crimen organizado y delitos de carácter transnacional. Los cinco puntos acordados en las Negociaciones de Paz se convierten en políticas públicas de Estado. Se diseñan e implementan políticas públicas integrales que garantizan la resocialización de los desmovilizados. Participación política con garantías para los actores desmovilizados y profundización de la democracia inclusiva. Reconocimiento y reparación integral de las víctimas y fin del conflicto armado. Se

consolida el sistema de ciudades y la región se torna más policéntrica, se adopta una planificación que promueve la urbanización sostenible y favorece la densificación, lo que genera un mínimo de equilibrio entre las subregiones.

- ***Escenario Pesimista – Gobernanza con institucionalidad difusa***

El empresariado público desaparece, el Departamento y la mayor parte de sus municipios se encuentran en grave crisis administrativa y fiscal, y dependen mayoritariamente de los recursos provenientes del gobierno nacional. Dada la cooptación sistemática de las entidades de gobierno regional y local, las disfuncionalidades político-administrativas y la asunción de mayores funciones sin la destinación de recursos suficientes, se pierde la confianza y se debilita su tejido y capacidad institucionales para la coordinación y operación de políticas públicas en lo local-regional, la planificación, control y gestión adecuada del territorio y sus recursos. La cultura política, el tejido social y económico, así como la convivencia ciudadana, tienden a fracturarse, dada la ruptura de las negociaciones de paz, la proliferación de organizaciones criminales que sirven al narcotráfico, la empresarización de la política, la politización e ineficiencia de la justicia en la región y la no garantía de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.



## 5. APUESTAS ESTRATÉGICAS

### 5.1. Apuestas por dimensión

Como alternativas de solución y posibles rutas de acción frente al problema identificado en el Eje, se formularon un conjunto de apuestas estratégicas de carácter transversal (regional) y subregional (Pacífico, Sur, Norte y Centro) para cada una de las dimensiones; lo cual supone la toma de decisiones estratégicas, así como la coordinación permanente de actores y políticas para su

implementación, de manera que se logre el tránsito desde un escenario inercial hacia uno de cambio estructural<sup>8</sup>. Tales apuestas son:

## DIMENSIÓN 1: FINANZAS PÚBLICAS Y CAPACIDAD FISCAL DEL DEPARTAMENTO

### 1.1 Apuestas Transversales (Regionales):

\* Solicitar al gobierno nacional que los recursos que son captados en el departamento y transferidos a la Nación, sean reasignados al departamento bajo el principio de proporcionalidad (**Gobernabilidad limitada**).

\* Promover el aumento de los recursos asignados al Departamento del Valle del Cauca en el Presupuesto Nacional (**Gobernabilidad absoluta**).

\* Dar continuidad al proceso de recuperación de las instituciones públicas del Departamento, así como la estabilidad financiera de la Gobernación y de algunos municipios (**Gobernabilidad absoluta**).

Medios	Proyectos
Aplicar y hacer seguimiento a los indicadores fiscales, de transparencia y gestión, que le permitan a las autoridades municipales y departamentales monitorear su desempeño para avanzar en el mejoramiento de su gestión.	

\*\* Fortalecer las empresas públicas y entidades descentralizadas de la región (Industria de Licores del Valle, Beneficencia del Valle, Biblioteca Departamental, INCIVA, Hospital Universitario del Valle, entre otras) a través de la creación de alianzas público-público y público-privadas con innovaciones en su arquitectura institucional y su modelo de gestión, así como mediante la cooperación internacional, las fusiones y la diversificación de los portafolios de productos/servicios (**Gobernabilidad absoluta**).

Medios	Proyectos
Tomar las decisiones estratégicas para lograr posicionar a las empresas públicas regionales en el ranking de las 500 empresas más importantes del Departamento.	Realizar inversiones en acciones en empresas regionales y nacionales de gran solidez que fortalezcan la capacidad fiscal del Departamento.
Emprender políticas orientadas desde el Departamento para reducir la evasión, subfacturación y el no pago de servicios públicos domiciliarios (energía, aguas, gas, aseo y telefonía básica).	Fortalecer INFIVALLE como banco de segundo piso, que permita cofinanciar proyectos estratégicos regionales y gestionar recursos públicos y privados para la inversión.
Crear mecanismos institucionales que permitan "blindar" las empresas públicas frente a las prácticas	

<sup>8</sup> Propuestas para el Escenario Inercial\* (2015 - 2020), el Escenario Incremental\*\* (2020 - 2032) y el Escenario de Cambio Estructural\*\*\* (2032 - 2040 y más allá).



de politización.	
------------------	--

\*\* Apoyar técnicamente a los municipios para la modernización de las bases de datos y los sistemas de información inmobiliaria y catastral, la actualización de las tarifas, la mejora de la eficiencia y la eficacia en el recaudo, y la generación de nuevos recursos para el financiamiento de los gobiernos locales (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Desarrollar la capacidad técnica y promover la voluntad política para el cobro del impuesto de plusvalía urbana en los gobiernos locales (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Fortalecer la confianza y la cultura tributaria, donde las personas naturales y jurídicas asuman sus responsabilidades en la financiación del sector público, evitando la evasión y elusión de impuestos, y la dependencia de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (**Gobernabilidad absoluta**).

Medios	Proyectos
Implementar políticas que permitan incrementar el pago de impuestos per cápita.	Diseñar estrategias que permitan la coordinación de actores para disminuir la evasión y elusión de impuestos por parte de la ciudadanía y el sector empresarial.
Fortalecer los mecanismos e instrumentos para la gestión, el recaudo y la asignación eficiente de los recursos actuales y los provenientes de nuevas fuentes de financiación (regalías, cooperación internacional, APP, etc.).	
Mejorar los sistemas de información y de coordinación entre entidades y agencias de orden nacional, departamental y municipal, relacionadas con la gestión, el recaudo y asignación de recursos públicos.	

\*\*\* Reinventar el rol del nivel intermedio de gobierno, así como mejorar sustancialmente su capacidad fiscal, para acometer políticas públicas que contribuyan a la reducción de la pobreza y la desigualdad entre las subregiones (**Gobernabilidad limitada**).

Medios	Proyectos
Establecer estrategias y acciones colectivas para incidir en las variables macroeconómicas y de política pública que afectan la competitividad del Valle del Cauca: los costos de la energía eléctrica, el sistema de peajes, el precio de la gasolina y el cemento, entre otros.	

## 1.2 Apuestas Subregionales:

### 1.2.1 Subregión Sur

\*\* Promover alianzas estratégicas para que Empresas Municipales de Cali (EMCALI) se convierta en una sociedad por acciones en la que se articule con empresas como EPSA, para oferta de energía solar; Gases de Occidente e ingenios azucareros, para oferta de gas y bio-combustibles; ACUAVALLE y Vallecaucana de Aguas, para ampliar y mejorar la oferta y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado; Empresa Regional de Telecomunicaciones (ERT), para mejorar la oferta de servicios de TIC's; sector empresarial-CVC-autoridades ambientales locales, para oferta de servicios ambientales; entre otras (**Gobernabilidad limitada**).

Medios	Proyectos
	Aplicar estudios de factibilidad para revisar la opción de establecer consorcios y alianzas entre empresas públicas y privadas afines en la región.

\*\* Reconfigurar la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali (EMRU) con el fin de fortalecerla financieramente y convertirla en una entidad co-inversionista para proyectos de renovación y redensificación urbana (**Gobernabilidad limitada**).

### 1.2.2 Subregión Pacífico

\* Conservar e incrementar la participación accionaria (15%) de la Administración Distrital en la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (**Gobernabilidad limitada**).

\* Hacer uso de los mecanismos institucionales que ofrece la Ley 1617 de 2013 (art. 80) para que la Administración Distrital participe en la formulación de los planes de expansión portuaria en la subregión e intervenga en la aprobación de obras de beneficio común afines a la actividad portuaria (**Gobernabilidad limitada**).

\* Implementar un proceso que identifique y defina los derechos de propiedad sobre la tierra por parte del Distrito, la Nación y los ciudadanos, sin desconocer la existencia de la propiedad colectiva, para fortalecer los tributos vía impuesto predial unificado (**Gobernabilidad limitada**).

\* Solicitar al gobierno nacional que los recursos que son captados en el Distrito y transferidos a la Nación por concepto de la actividad portuaria, sean reasignados a la subregión bajo el principio de proporcionalidad (Por ejemplo, impuesto portuario – Artículo 22 de la Ley 1454 de 2011 LOOT) (**Gobernabilidad absoluta**).

\*\* Implementar políticas que conduzcan a la generación de confianza entre actores e instituciones en la subregión que contribuyan a la construcción de una cultura tributaria y a la consecuente disminución de la evasión y la elusión de impuestos (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Diversificar las fuentes de financiación para la inversión pública y promover la inversión privada en el territorio (alianzas público-público y público-privadas, y nuevos tributos resultado del emplazamiento de industrias en la subregión) (**Gobernabilidad limitada**).

\*\*\* Consolidar una Subregión con una zona industrial y de servicios relevante a nivel latinoamericano, una cultura tributaria consolidada y una administración distrital que genera confianza, lo que garantiza la sustentabilidad fiscal de la subregión y mayor autonomía para el diseño y co-financiación de políticas públicas (**Gobernabilidad limitada**).

### 1.2.3 Subregión Norte

\* Fortalecer la prestación de servicios turísticos mediante alianzas entre el sector público-privado-comunitario, que potencie la declaración de la UNESCO como zona del Paisaje Cultural Cafetero (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* y \*\*\* Mejorar las condiciones de capacidad institucional, infraestructura y provisión de bienes públicos, seguridad y capital humano requeridos, que incentiven la configuración de una nueva centralidad en el Departamento que promueva el repoblamiento, la relocalización y el desarrollo de actividades económicas industriales, agroindustriales y de servicios en la Subregión (**Gobernabilidad absoluta**).

### 1.2.4 Subregión Centro

\*\* Consolidar la vocación industrial, comercial y de servicios en la Subregión a partir del fortalecimiento de Tuluá y Buga, y la configuración de los ejes ambientales y turísticos que conecten todas las zonas productivas y de interés ambiental y cultural (**Gobernabilidad absoluta**).

\*\* Consolidar un centro de operaciones logísticas, que aproveche la ubicación geográfica estratégica de la Subregión para articular las Macro-regiones Oriente y Pacífico (Ej. Desarrollo del puerto seco de Buga que se apoyará en las zonas logísticas en Tuluá) (**Gobernabilidad absoluta**).

## DIMENSIÓN 2: CAPACIDAD INSTITUCIONAL, MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DEPARTAMENTO

### 2.1. Apuestas Transversales (Regionales)

\* Crear una Unidad de Defensa Jurídica de los entes territoriales para prevenir y enfrentar las demandas en su contra, lo cual incluye la concientización de los funcionarios públicos sobre las implicaciones jurídicas, fiscales y penales de sus acciones y omisiones (**Gobernabilidad absoluta**).

\* Fortalecer los mecanismos institucionales, técnicos y políticos para la formulación, estructuración, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos de impacto subregional, con enfoque participativo y de desarrollo integral (trans-sectorial), que promuevan su articulación nacional e internacional y la cooperación entre los sectores público y privado (**Gobernabilidad absoluta**).

Medios	Proyectos
Generar nuevos liderazgos en la administración pública con capacidad técnica y de gestión de nuevos recursos.	Facilitar el acceso y promover el uso de TIC's para mejorar la gestión de lo público y su articulación con el sector privado, solidario y la ciudadanía.
Cohesionar el tejido social e institucional bajo el supuesto de que si no hay un Estado fuerte en las regiones no hay posibilidad de desarrollo.	Conformar redes entre actores públicos, privados y solidarios para la actuación concertada en asuntos estratégicos del desarrollo.
Profundizar la reforma administrativa en la Gobernación que modernice tanto su estructura organizacional (desconcentración de funciones y servicios) como su modelo de gestión para	Fomentar la profesionalización de los servidores públicos y minimizar la subcontratación con el sector privado para operar políticas.

adaptarse e innovar institucionalmente y responder eficazmente a los retos de desarrollo humano – regional y de gobernabilidad.	
Propiciar desde la región, mecanismos para profundizar la descentralización de la ESAP como ente formador de servidores públicos, permitiendo una mayor autonomía de sus sedes territoriales y promover la oferta de nuevos programas relacionados con la gestión de lo público en otras instituciones de educación superior en la región.	
Formular de manera colectiva una política pública de presupuestos participativos con enfoque diferencial que incluya planeación y asignación de los recursos desde las comunas.	

## 2.2. Apuestas Subregionales

### 2.2.1. Subregión Sur

\* Fortalecer el desarrollo institucional para mejorar la cooperación en todos los niveles y sectores entre la Gobernación, el gobierno nacional y los municipios de la subregión (**Gobernabilidad limitada**).

### 2.2.2. Subregión Pacífico

\* Impulsar el proceso de reforma administrativa en Buenaventura que le permita fortalecer institucional, estratégica y gerencialmente el gobierno distrital con el objetivo de responder con eficiencia y eficacia a los retos de la implementación de la Ley 1617 de 2013, el Master Plan y demás proyectos de infraestructura relacionados con la logística y la competitividad, al igual que las demandas ciudadanas de bienes y servicios (**Gobernabilidad limitada**).

### 2.2.3. Subregiones Norte y Centro

\* Fortalecer la coordinación y articulación de la Gobernación con las Alcaldías Municipales y las asociaciones de municipios existentes en las subregiones Centro y Norte para mejorar la oferta de bienes y servicios, implementar proyectos estratégicos y facilitar la gestión e interlocución con el Gobierno Nacional (**Gobernabilidad absoluta**).

## DIMENSIÓN 3: DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, FISCAL Y ADMINISTRATIVA

### 3.1. Apuestas Transversales (Regionales)

\*\* Profundizar la desconcentración de funciones desde la administración departamental hacia las subregiones, reconociendo y promoviendo los esquemas de integración, asociatividad y cooperación establecidos por las leyes, para generar dinámicas de desarrollo humano-regional sostenibles (**Gobernabilidad absoluta**).



Medios	Proyectos
Descentralizar y desconcentrar funciones desde la Administración Departamental hacia los municipios para la provisión de servicios públicos y saneamiento básico, así como para la solución de las problemáticas sociales y económicas.	
Definir una estrategia que establezca puntos de consenso para la promoción, desde la región, de reformas constitucionales que conduzcan a fortalecer las instituciones de los departamentos en lo administrativo, fiscal y político, y poder mejorar la gobernabilidad y la participación social.	

### 3.2. Apuestas Subregionales

#### 3.2.1. Subregión Pacífico

\* Apoyar política e institucionalmente la división geopolítica del Distrito de Buenaventura en localidades como mandato de la Ley 1617 de 2013 (**Gobernabilidad absoluta**).

## DIMENSIÓN 4: GESTIÓN DEL DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

### 4.1. Apuestas Transversales (Regionales)

\* Promover la consolidación de las macro-regiones Pacífico y Oriente<sup>9</sup>, así como de asociaciones de municipios al interior del Departamento, aprovechando los mecanismos que ofrece la LOOT, la Ley de Áreas Metropolitanas y afines, articulados al sistema de ciudades y al Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (**Gobernabilidad limitada**).

Medios	Proyectos
	Construir un sistema de indicadores que permita realizar seguimiento y retroalimentación permanente a la implementación de la Visión Valle del Cauca 2032.

\* Fortalecer la gestión y coordinación entre las Gobernaciones del Valle, Cauca, Nariño y Chocó, al igual que con los operadores públicos, privados y comunitarios de agua potable, saneamiento básico y aseo, para viabilizar la implementación de los Planes Departamentales de Agua (**Gobernabilidad absoluta**).

\*\* Recuperar la soberanía energética en la región a través de alianzas público-privadas que fortalezcan la inversión, controlen los monopolios y aumenten la confianza en las entidades públicas (**Gobernabilidad limitada**).

<sup>9</sup> **Macro-región Pacífico**, conformada por los Departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó. **Macro-región Oriente**, conformada por los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Tolima y Huila.

Medios	Proyectos
Explorar la producción y masificación del uso de fuentes energéticas alternativas (solar, eólica, biocombustible, gas, etc.).	

\*\* Promover la armonización de los POT municipales con el POT Departamental (***Gobernabilidad absoluta***).

\*\* Implementar proyectos estratégicos de vivienda que propendan por redensificar el territorio y cuenten con los equipamientos urbanos que garanticen el acceso a bienes/servicios y mejoren la calidad de vida de la población (***Gobernabilidad limitada***).

Medios	Proyectos
Aplicar planes de renovación urbana y desarrollo territorial con una gestión más eficaz de recursos públicos y privados, así como avances en la recuperación institucional de algunas entidades.	

\*\* y \*\*\* Darle a la estructura ecológica principal el carácter de eje articulador para la integración interinstitucional en el Departamento y la gestión e implementación de políticas públicas, en función de la sostenibilidad del territorio que permita el mantenimiento del patrimonio natural y de los servicios ecosistémicos para la vida y el desarrollo regional, con participación de todos los actores involucrados, por medio de los recursos propios de los actores, las alianzas público-privadas-comunitarias, la planificación conjunta del territorio y el desarrollo de estrategias pedagógicas, sociales y técnicas (***Gobernabilidad limitada***).

Medios	Proyectos
Mejorar desde la administración pública el mantenimiento del patrimonio natural y de los servicios ecosistémicos para la vida y el desarrollo regional, con participación de todos los actores involucrados.	
Apalancar macroproyectos de desarrollo sostenible con participación de instancias nacionales, recursos del Departamento y sus entidades descentralizadas.	

\*\* y \*\*\* Consolidar el sistema de ciudades intermedias en el Departamento y potenciar la configuración de nuevas centralidades en la región (***Gobernabilidad absoluta***).

\*\* y \*\*\* Adoptar modelos de planificación que promuevan la urbanización sostenible y favorezcan la densificación para generar un mínimo de equilibrio institucional, económico, social y ambiental entre las subregiones, mitigar los impactos del cambio climático en la región y disminuir las condiciones de riesgo, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad de sus habitantes (***Gobernabilidad limitada***).

\*\* y \*\*\* Apoyar técnicamente a los municipios para modificar el enfoque de la política pública de prevención del riesgo y atención de desastres, de manera que propenda por la previsión, proactividad y evitabilidad de los acontecimientos adversos (***Gobernabilidad absoluta***).

## 4.2. Apuestas Subregionales

### 4.2.1. Subregión Sur

\*\* Mejorar la coordinación y cooperación entre la Corporación Regional del Valle del Cauca - CVC, las entidades gubernamentales competentes y las autoridades ambientales locales existentes en la subregión para la planificación del territorio, la regulación y educación ambiental, la recuperación de cuencas hidrográficas, la adaptación y mitigación de impactos del cambio climático, la construcción de una cultura de prevención de riesgos y atención de desastres, entre otras **(Gobernabilidad limitada)**.

\*\* Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias gubernamentales (Ministerio de Transporte, INVÍAS, Ministerio Público, Contraloría) y organizaciones empresariales y sociales (Alcaldía, METROCALI, Empresas de transporte) que convergen en el diseño e implementación de una política pública de transporte multimodal terrestre urbano en su área metropolitana **(Gobernabilidad limitada)**.

### 4.2.2. Subregión Pacífico

\* Participar en igualdad de condiciones que el Departamento, con voz y voto (Art. 131, Ley 1617 de 2013), en la Junta Directiva de la CVC y diseñar estrategias de coordinación y cooperación eficientes entre ésta, el Gobierno Nacional y la nueva autoridad ambiental distrital (que se cree con la implementación de la Ley 1617 de 2013, con jurisdicción en la zona urbana y suburbana) para el ordenamiento y la planificación del territorio, la regulación y educación ambiental, la recuperación de cuencas hidrográficas, la prevención de riesgos y atención de desastres, así como el control y la prevención de la minería ilegal **(Gobernabilidad limitada)**.

\*\* y \*\*\* Implementar un proceso de reconfiguración del territorio urbano y rural (servicios públicos domiciliarios y TIC's, renovación urbana, conectividad y movilidad, espacio público, etc.) que genere las condiciones de competitividad para la localización de nuevas zonas industriales, de logística y de servicios que modifiquen la lógica de enclave portuario, mejore la equidad y la calidad de vida de sus habitantes (Ley 388/1997, art. 1, numeral 5) **(Gobernabilidad limitada)**.

### 4.2.3. Subregiones Norte y Centro

\*\* y \*\*\* Fortalecer e incentivar las asociaciones de municipios en las subregiones Norte y Centro en el marco de la LOOT y sus desarrollos institucionales posteriores, para mejorar la planificación, ordenamiento y ocupación del territorio, así como fortalecer su articulación e integración con las demás subregiones a través del sistema de ciudades intermedias y la consolidación de un sistema de transporte multimodal **(Gobernabilidad limitada)**.

### 4.2.4. Subregión Norte

\*\* Apoyo al Plan Maestro para la construcción del Aeropuerto Santa Ana de Cartago, en la perspectiva de incentivar la integración regional del Departamento con las Macro-regiones Pacífico y Oriente **(Gobernabilidad absoluta)**.

### 4.2.5. Subregión Centro

\*\* Apoyo a los municipios de la subregión para mejorar la infraestructura básica y de conectividad para consolidar la apuesta de turismo religioso y de aventura (**Gobernabilidad absoluta**).

## **DIMENSIÓN 5: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

### **5.1. Apuestas Transversales (Regionales)**

\* Evaluar y reconfigurar el Programa de Seguridad por Cuadrantes de la Policía Nacional, el Programa Redes (semejante a la red de cooperantes) del Ministerio de Defensa y otras formas de participación ciudadana, para mejorar la capacidad y eficacia en la respuesta de las autoridades y proteger los derechos humanos (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Consolidar en la macro-región Pacífico la implementación de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (en el marco del programa Departamentos y Municipios Seguros del Gobierno Nacional), con financiación progresiva, vinculando efectivamente a todos los organismos de fuerza pública, seguridad, inteligencia y justicia con jurisdicción local y regional, al igual que a las entidades de socorro, los entes de control, los gremios y la comunidad en general, por ser la seguridad y la convivencia un tema de corresponsabilidad (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Implementar sistemas de información geo-referenciada sobre la situación del delito, la criminalidad y la accidentalidad en todos los municipios (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Implementar una política pública que articule las autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para generar una transformación de la cultura ciudadana fundamentada en la reconstrucción de los valores sociales y la protección de los derechos humanos (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Desarrollar una política carcelaria que le apueste a la resocialización integral de los reclusos, que sea diferencial según grupos étnicos, de género, etc., pero no selectiva (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Promover desde el nivel regional una reforma constitucional para ajustar el Código del Menor, que mantenga el principio de la “discriminación positiva” (tratamiento diferencial), pero que reconozca que los jóvenes tienen diferentes grados de conciencia frente a las consecuencias de sus acciones. Complementariamente se debe implementar una política integral que sea eficaz en los procesos de resocialización juvenil y disminuya significativamente la reincidencia del delito y la instrumentalización que realizan de estos jóvenes las organizaciones criminales (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* Implementar una política de salud pública para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la atención integral diferencial de la población consumidora, con un enfoque que garantice la inclusión social de esta población (**Gobernabilidad absoluta**).

\*\* Promover desde el nivel regional el fortalecimiento del sistema judicial y de inteligencia, así como la coordinación de los aparatos policivos y militares estatales, en cooperación con la ciudadanía y articulados a las redes trans-estatales y multilaterales de lucha contra el narcotráfico y las redes de delitos transnacionales (**Gobernabilidad limitada**).

\*\* y \*\*\* Profundizar la desconcentración de funciones de la administración de justicia hacia las subregiones, así como descentralizar la toma de decisiones en el diseño de la política y la asignación



de recursos en materia de seguridad que permitan el cumplimiento constitucional de los gobiernos locales de garantizar el orden público y los derechos humanos en los territorios (***Gobernabilidad limitada***).

Medios	Proyectos
Promover a nivel nacional la redefinición de las competencias de los departamentos y municipios en materia de política judicial y de seguridad.	
Impulsar la modernización de la administración de justicia, y el nombramiento de funcionarios con capacidad ética y profesional que enfrente la corrupción y la impunidad. Igualmente, se debe promover desde la región para fortalecer los mecanismos de justicia distributiva y restaurativa y los métodos alternativos de solución de conflictos.	
Velar por la asignación eficiente y eficaz de los recursos provenientes de las concesiones de construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras de transporte a favor de los fondos de seguridad y convivencia de los entes territoriales locales <sup>10</sup> .	

## DIMENSIÓN 6: DEMOCRACIA, CULTURA POLÍTICA Y TRANSPARENCIA

### 6.1. Apuestas Transversales (Regionales)

\*\* y \*\*\* Mejorar la calidad de las decisiones públicas y colectivas para llegar a ser un Departamento generador de las condiciones para el acceso a oportunidades y la formación de capacidades que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad territorial (***Gobernabilidad limitada***).

Medios	Proyectos
Mejorar los sistemas de información y aprovechar los mecanismos que faciliten el ejercicio real del control político, fiscal y administrativo por parte de las entidades competentes (Ministerio Público y Contraloría) a nivel nacional, regional y local, al igual que potencien la participación, el ejercicio real del control social y la ciudadanía (Ejemplo: Uso de redes sociales, gobierno electrónico y gobierno abierto)	
Creación de una Escuela de Gobierno, con enfoque de multidisciplinariedad e integración regional y global, en cooperación con universidades, centros de investigación y pensamiento a nivel mundial, para la	

<sup>10</sup> El inciso 3° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, dispone que las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

cualificación de los cuadros dirigentes y aspirantes en la política y la gestión pública.	
-------------------------------------------------------------------------------------------	--

\*\* y \*\*\* Fortalecer los partidos, movimientos políticos y sociales, la confianza en la red institucional pública y privada, al igual que el capital social y la cultura política en la región (**Gobernabilidad limitada**).

Medios	Proyectos
Recuperar los valores sociales que permitan fortalecer el tejido social en función del interés público, así como la promoción de nuevos liderazgos fundamentados en dichos valores.	Fomentar que los líderes de opinión regionales (intelectuales, artistas, deportistas, empresarios, los líderes sociales y juveniles, entre otros), a la recuperación de los valores sociales y la generación de conciencia ciudadana frente a diferentes problemáticas de interés público.
Financiamiento público de las campañas electorales que permita que los partidos/movimientos políticos compitan en igualdad de condiciones.	
Impulsar desde la bancada regional parlamentaria la reforma política que reconfigure el rol que deben cumplir los partidos/movimientos políticos en los territorios, y fomente las prácticas políticas transparentes en el marco de la democracia.	
Aplicar estrategias en la región para incrementar la participación ciudadana y el voto de opinión en los procesos electorales.	

\*\* y \*\*\* Promover mancomunadamente con otros actores y entidades territoriales, una reforma educativa que propenda por recuperar el sentido de lo público a través de la promoción de un accionar ético riguroso en el manejo de lo colectivo y del Estado, el estímulo a la participación, el surgimiento y la consolidación de nuevos actores sociales, y la promoción y puesta en práctica de un manejo probo y de cero tolerancia con la corrupción (**Gobernabilidad limitada**).

Medios	Proyectos
Generar dinámicas socioculturales para que se produzca un cambio en las mentalidades en relación con la manera como los actores perciben lo público en la sociedad, así como en la asignación, gestión y control de los recursos públicos.	Realizar mediciones periódicas por iniciativa de diferentes grupos de interés, que permitan identificar la percepción y el nivel de confianza de la ciudadanía sobre la gestión y transparente de los gobiernos locales.
Diseñar estrategias que fortalezcan la cultura política de los ciudadanos de la región, para realizar un mejor control social y político en términos de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización efectiva del patrimonio y del presupuesto estatal, y mayor participación comunitaria en los procesos de gestión pública.	

\*\*\* Promover desde el nivel regional una reforma política que plantee la elección de los representantes de los organismos de control mediante el sufragio (**Gobernabilidad limitada**).

## 5.2. Apuestas priorizadas

Dada la necesidad de plantear soluciones con enfoques multidisciplinarios (integrales) a las diferentes problemáticas del Departamento, que trasciendan las miradas sectoriales frente a los diagnósticos y los cursos de acción, **se priorizaron cuatro apuestas estratégicas** que, además de recoger las propuestas de solución señaladas para el Eje, contribuyen a la solución de problemáticas identificadas en los demás Ejes del proyecto. La implementación de estas apuestas estratégicas, dado su carácter transversal a las dinámicas territoriales, sociales, económicas y ambientales de la región, implican el logro de consensos, coordinación, asociatividad y cooperación entre diferentes actores y políticas. Tales apuestas son:

- **Reconfigurar la capacidad institucional, el modelo de organización y gestión del Departamento.**

Índice de desempeño fiscal			
LINEA BASE VALLE DEL CAUCA. AÑO 2012	2019	2032	2040
74,42	85,00	92,00	96,00
Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Rango: sostenible	Rango: Solvente	Rango: Solvente con mayor calificación comparado con la meta al 2019	Rango: Solvente con mayor calificación comparado con la meta al 2032

Convenciones: DNP

Tabla 1. Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal.

Niveles de Desempeño Fiscal	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro *
Rangos de Desempeño Fiscal	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	<40

Índice de desempeño integral			
LINEA BASE VALLE DEL CAUCA. AÑO 2011	2019	2032	2040
65,24	76,22	89,00	95,00
Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Rango Actual: medio	Rango satisfactorio, iguala a Cundinamarca (2011)	Rango Sobresaliente, supera al obtenido por Bogotá en el 2013 de 84,53	Rango sobresaliente con mayor calificación al obtenido en 2032

Convenciones: DNP

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico*
Rangos de cumplimiento	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	<40

- **Garantizar la seguridad, la convivencia ciudadana y los derechos humanos.**

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes			
LINEA BASE VALLE DEL CAUCA. AÑO 2011	2019	2032	2040
88,6	56,3	21,8	5,5
Fuente: Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2013. Con base en registro de estadísticas vitales (defunciones por causa externa), 1990 – 2011, y proyecciones poblacionales del DANE, 2005. Tasa de Homicidios por Cada 100.000 habitantes	Referente: Antioquia (2011) Fuente: Gobernación de Antioquia. Anuario estadístico de Antioquia 2011	Referente: <b>Brasil</b> (2011) Fuente: United Nations development programme. Human development Reports	Referente: <b>Argentina</b> (2011) Fuente: United Nations development programme. Human development Reports

<http://hdr.undp.org/es/content/homicide-rate-100000>      <http://hdr.undp.org/es/content/homicide-rate-100001>

Seguridad, convivencia ciudadana y derechos humanos		
2019	2032	2040

<p>Se mantiene la tendencia de inseguridad ciudadana y de vulneración de derechos humanos, pero se diseñan políticas y estrategias en el marco del post-conflicto para su disminución que articulan diferentes políticas sectoriales y actores (educación, salud, ambiente, etc.). Se ponen en marcha la negociación política de la paz con otros actores armados ilegales (ELN).</p>	<p>Disminución de las diferentes expresiones de violencia (étnico-raciales, de género, infantil y de adulto mayor, intrafamiliar, política, etc.). Mayor participación ciudadana y comunitaria en la implementación de políticas que mejoran la convivencia y garantizan los derechos humanos. Fin del conflicto armado y disminución significativa de las prácticas de desplazamiento forzado en Colombia.</p>	<p>Implementación exitosa de las políticas públicas y estrategias diseñadas para enfrentar el escenario de post-conflicto y de las demás expresiones de violencia social que contribuyen a la competitividad de los territorios, la justicia y equidad social.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- **Fortalecer las empresas públicas y entidades descentralizadas de la región (Industria de Licores del Valle, Beneficencia del Valle, Biblioteca Departamental, INCIVA, Hospital Universitario del Valle, EMCALI, ACUAVALLE, entre otras) a través de la creación de alianzas público-público y público-privadas con innovaciones en su arquitectura institucional y su modelo de gestión, así como mediante la cooperación internacional, las fusiones y la diversificación de los portafolios de productos/servicios.**

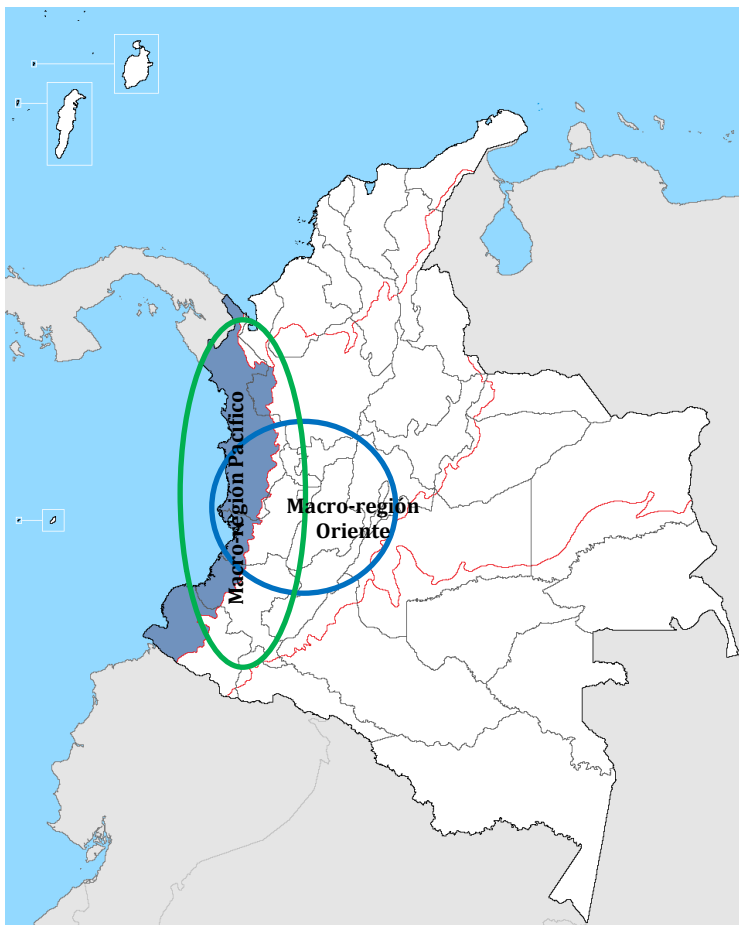
Fortaleza de empresas públicas en la región		
2019	2032	2040
<p>El empresariado público de la región mantiene sus niveles de inversión y transferencia de rentas a los entes territoriales. La oferta de servicios y el tamaño de sus mercados mantienen una tendencia inercial, con riesgo de decrecimiento dada la entrada de nuevos competidores. Se evalúan y ponen en marcha algunas estrategias de APP que podrían mejorar la inversión.</p>	<p>Se consolidan las APP entre las empresas públicas regionales y se articulan con empresas públicas y privadas de otros departamentos de las macro-regiones Pacífico y Oriente<sup>11</sup>, innovando en sus modelos de gestión. Por ende, se amplían los portafolios de servicios y el tamaño de sus mercados, y se incrementan sus niveles de inversión y transferencia de rentas a los entes territoriales, impactando positivamente en la competitividad y equidad de los territorios.</p>	<p>Algunas empresas regionales y municipales han logrado consolidarse en el mercado nacional e insertarse de manera exitosa en la oferta de bienes y servicios a nivel internacional y se constituyen como multilatinas (a la manera como se ha venido presentando en el empresariado público antioqueño).</p>

- **Promover la consolidación de las macro-regiones Pacífico y Oriente, así como de asociaciones de municipios al interior del Departamento con base en la estructuración de cuatro subregiones (Pacífico, Sur, Norte y Centro), aprovechando los mecanismos que ofrece la LOOT, la Ley de Áreas Metropolitanas y afines, articulados al sistema de ciudades y al Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.**

<sup>11</sup> **Macro-región Pacífico**, conformada por los Departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó. **Macro-región Oriente**, conformada por los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Tolima y Huila.

Avance en la autonomía regional		
2019	2032	2040
Se consolidan las actuales asociaciones de municipios en las subregiones del Departamento y se avanza en la implementación de la Ley 1617 de 2013 en el Distrito de Buenaventura.	Se avanza en la configuración de provincias y en la autonomía regional.	Se produce las reformas constitucionales que modifican el actual modelo de departamentos y se consolida el Estado regional con más autonomía fiscal.

**Mapa 1. Macro-regiones Pacífico y Oriente**



Fuente: elaboración propia



## 6. BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. H. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En: Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, pp. 9 – 12. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado.

Aguilar, L. F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión.

Alcaldía Distrital de Buenaventura (2013). Plan de Movilidad para Buenaventura quiere organizar el transporte en las calles de la ciudad. Octubre 30. Disponible en: <http://www.buenaventura.gov.co/noticias/38/1/5134/plan-de-movilidad-para-buenaventura-quiere-organizar-el-transporte-en-las-calles-de-la-ciudad#sthash.LmntelXG.dpuf>

Bozeman, B. (Coord.). (1998). La gestión pública y su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica.

Cardarello, A. y Rodríguez, J. (2007). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, No. 2. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

Cunill G., N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Santiago de Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 – 21 Oct.

Donahue, J. D. (1991). La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados. Barcelona: Editorial Paidós.

Dror, Y. (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. México: Fondo de Cultura Económica.

El Espectador (2014). Paz, cárceles y reforma, los retos del nuevo Minjusticia. Bogotá. Agosto 21. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/paz-carceles-y-reforma-los-retos-del-nuevo-minjusticia-articulo-511997>

El País (2014). Unidad política, el reto del bloque regional del Pacífico. Agosto 25. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/unidad-politica-reto-bloque-regional-pacifico>

El País (2013). Inicia socialización del POT Distrital de Buenaventura. Octubre 29. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/inicia-socializacion-pot-distrital-buenaventura>

El Tiempo (2014). El 80% de la reforma de la salud ya está hecho: Minsalud. Bogotá. Junio 5. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/el-80-de-la-reforma-de-la-salud-ya-esta-hecho-minsalud/14081979>

El Tiempo (2014). Por tiempos, se hunde reforma ordinaria de salud en el Congreso. Bogotá. Junio 4. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/se-hunde-reforma-de-la-salud-en-el-congreso/14075877>

Evans, P. (2007). Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Bogotá: ILSA.  
FEDESARROLLO – CERAC (2013). Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia. Bogotá. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Hacia-un-desarrollo-integral-de-la-ciudad-de-Buenaventura-y-su-%C3%A1rea-de-influencia-Informe-final-2013.pdf>

Friedman, M. y R. (1983). Libertad de elegir. España: Ediciones Orbis S.A.

Guttman, D. (2004). De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y Política Pública*, año/vol. XIII, núm. 001, pp. 5 – 40.

Hayek, F. (1941). The pure theory of capital. Chicago: University of Chicago Press.

Laverde P., J. D. (2014). Las 15 claves de la nueva reforma a la justicia. *El Espectador*. Bogotá, Agosto 12 – Sección Judicial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/15-claves-de-nueva-reforma-justicia-articulo-510276>

Mariñez N., F. y Valenzuela M., R. (2013). Gobierno abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales. México: EGAP – MAPorrúa.

Martínez N. R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En: Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, pp. 13 – 46. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado.

Mayntz, R. (2002). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo* 7. Barcelona: IIG.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas.

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Hacia un nuevo modelo de salud – Proyecto de Ley 210 de 2013. Bogotá.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York: Basic Books, Inc.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós.

Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional* 182 (XVL), pp. 585 – 598.

Popper, K. (1945). *The open society and its enemies*. Reino Unido: Editorial Routledge.

Portafolio (2014). Estudiantes se rajaron otra vez en Pruebas Pisa. Bogotá. Julio 9. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/pruebas-pisa-colombia-julio-2014>

Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.

Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* 14-15, pp. 239 – 269. Barcelona: IIG.

Ruíz G., C. (2014). No necesitamos una ley para ser los más educados, sino voluntad y recursos. *La República*. Bogotá, Agosto 27, p. 2.

Semana (2014). Alrededor de 9.000 internos saldrán de prisión. Bogotá. Enero 22. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/codigo-penitenciario-9000-presos-salen-de-carceles-por-hacinamiento/371576-3>

Stiglitz, J. (2010). *Caída libre – El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. España: Taurus.

Subirats, J. (2013). Evaluación y politización: una polémica revisitada. El papel de la evaluación de políticas públicas en el funcionamiento actual de las administraciones públicas. Montevideo: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 29 oct. - 1 nov.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

USB Cali (2014). Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca – Fase 1 Diagnóstico operativo del territorio departamental (Presentación general de resultados). Cali.

Varela B., E. (2014c). El desarrollo regional como referente en el diseño e implementación de políticas públicas de promoción de paz – El caso del Macizo Colombiano y el alto Patía, en el sur del país. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes: Departamento para la Prosperidad Social: Unión Europea.

Varela B., E. (2014b). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas – Gobernabilidad territorial y competitividad global. *Texto en proceso de publicación, Revista EURE*.

Varela B., E. (2014). Implementación de políticas públicas – Una revisión crítica de la teoría desde el paradigma neomanagerial. *Texto inédito*.

Varela B., E.; Escobar Á. D.; López R., M. P.; Martínez S., Á. M.; Vallejo M., C. F. y Delgado M., W. (2014). *Visión Valle 2032: Documento de posicionamiento Eje de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca – Universidad del Valle.