

Impacto del control político en el desarrollo de Santiago de Cali: período de gobierno de Jorge Iván Ospina

*Horizontal accountability: impact on
the development of Santiago de Cali*

Recibido: 9 de mayo de 2016 Aprobado: 23 de agosto de 2016

ROSALÍA CORREA*

6

* E- mail: rcorrea@javerianacali.edu.co

Resumen

En este artículo se analiza la calidad del control político —claridad, eficiencia, eficacia—, realizado por el concejo de Cali, al Plan de desarrollo “Para vivir la vida dignamente”. Se enmarca en los conceptos de gobernabilidad, control político y gobernanza porque el concejo como coadministrador incide en el desarrollo de la Ciudad: aprueba actos administrativos y hace seguimiento o evalúa su cumplimiento. Los resultados están soportados en un ejercicio etnográfico documental, de observación y de entrevistas. En las conclusiones se infiere que el control político realizado al plan de desarrollo no fue de calidad y no contribuyó al desarrollo de la ciudad.

Palabras clave: Gobernabilidad, gobernanza, control político, concejo municipal, plan de desarrollo, gobierno local.

Abstract

This article analyses the quality of horizontal accountability —clarity, efficiency, effectiveness—, conducted by the Cali Council to the development plan “Para vivir la vida dignamente”. It is framed in the concepts of governability, horizontal accountability and governance, due to the incidence of the council as co-administrator of the city development. The results are supported on an ethnographic documental exercise, of observation and interviews. The conclusions argue that horizontal accountability done to the development plan did not show quality and did not contribute to the city development.

Keywords: governability, governance, horizontal accountability, council, development plan, local government.



Introducción

El equipo de trabajo del observatorio Cali Visible, de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali, desde el 2003 ha centrado su ejercicio en el seguimiento a la gestión pública, haciendo énfasis en el Concejo de Cali. Esta labor le ha llevado a acopiar una significativa información relacionada con las actas de las sesiones, proposiciones para citar a control político, noticias de prensa y una relativa cercanía a su actividad corporativa.

Por tal razón, teniendo como referente conceptual la gobernabilidad, entendida como la capacidad para ejercer desde las corporaciones de elección popular atribuciones que constitucionalmente le corresponden y que impactan en el desarrollo (“aquel que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios público”: Sen 2000: 19), nos propusimos con el equipo de trabajo realizar una investigación¹ en torno a la pregunta: ¿qué tanto se dedicó el Concejo de Cali a hacer control político a la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el Plan de desarrollo del Gobierno de Jorge Iván Ospina (2008-2011) “Para vivir la vida” como principal fuente de desarrollo? Si lo hizo, ¿cómo lo hizo? ¿Qué herramientas jurídicas, técnicas o políticas empleó para hacer cumplir las metas allí propuestas cuando advertía vacíos o retrasos?

En síntesis, esta investigación pretende averiguar, en el marco de la gobernabilidad, por la calidad del control político con base en tres categorías: claridad (cuestionario corto y preciso, intervención del citante, intervención del citado y debate centrado en el cuestionario); eficiencia (entrega previa del informe por parte del funcionario, conservación del

¹ En cierta medida, como resultado de trabajos previos apoyados por la Corporación Transparencia por Colombia y el financiamiento del National Endowment for Democracy – NED, pero particularmente, por el ejercicio comparativo realizado en 2009 por la red de Observatorios a Concejos sobre el control político en los municipios donde existen observatorios.

quórum, asistencia del citado, alteración o no del orden del día, vocero de bancada citante o de otras bancadas participando durante el debate); y eficacia (compromisos adquiridos y aplicación de medidas sancionatorias propias de los órganos de representación política como la moción de información, de observación o de censura.

En tal sentido, este artículo se centra en el análisis de 210 debates realizados a las 516 citaciones formuladas durante ese periodo. Parte de la información se obtuvo del análisis documental y cruce de variables entre actas, citaciones, plan de desarrollo; otra parte, se obtuvo mediante entrevistas a funcionarios, concejales y el mismo alcalde; y, finalmente, de la revisión de prensa para averiguar por los problemas de ese momento y/o heredados por la siguiente administración.

El artículo concluye que los debates de control político no cumplieron con las especificaciones de calidad establecidas porque si bien trataron asuntos del plan del desarrollo, no aportaron a la gobernabilidad democrática y menos a la gobernanza desde la perspectiva que los concejales son actores políticos estratégicos que cumplen una función de control. Esto quiere decir que la incidencia del concejo en la gestión del plan de desarrollo fue tangencial y como consecuencia no impactó el desarrollo de la ciudad.

El artículo se presenta desde dos perspectivas: en la primera el marco teórico, base para la reflexión, y en la segunda, el análisis de la información recopilada.

1. Gobernabilidad, Gobernanza y Control Político

La gobernabilidad es la capacidad que tiene un sistema político para dirigir el carro del desarrollo. Sin embargo, “si bien todo desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo” (Prats 2001: 127). Este ejercicio se cumple en la medida en que hay gobernanza: instituciones fuertes e interacción con actores públicos y privados, más allá de la capacidad propia del poder ejecutivo (institucional, fiscal y administrativo). En ese orden de

ideas, la gobernabilidad y la gobernanza (Mayntz 1998), que son dos conceptos que se articulan entre sí, demandan un sistema social en el cual los actores que sociopolíticamente lo componen, se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos democráticos, aquellos que establecen elecciones libres, libertad de expresión, acceso ciudadano a la información, autonomía para asociarse. La gobernabilidad así entendida se refiere a la gobernabilidad democrática. Esta última es un atributo de los sistemas sociales que en la arena política se interrelacionan para incidir en la toma de decisiones y resolver o manejar los conflictos con base en un sistema de reglas y procedimientos formales o informales (North 1995).²

La gobernabilidad³ trasciende el enfoque tradicional centrado en la responsabilidad del gobierno y demanda la presencia de actores públicos y privados, llamados por Prats “actores estratégicos”; entre ellos, por los recursos de poder que manejan, se encuentran los partidos políticos institucionalmente reconocidos, que mediante procesos electorales representan a la sociedad civil en corporaciones públicas: congresos, cámaras, parlamentos, asambleas, concejos, sea dentro de un régimen parlamentario o presidencial. Estos actores cumplen una doble responsabilidad ante la ciudadanía que les elige. En primer lugar, en asocio con quienes asumen el poder ejecutivo, en un régimen de democracia

² Las reglas informales y formales desde todos los tiempos, imponen limitaciones para estructurar las relaciones sociales; son reglas que contribuyen a reducir los costos de la interacción humana en diferentes ámbitos, en comparación con un mundo en donde no existiesen. La diferencia entre las unas y las otras es que las primeras rigen la cotidianidad y provienen de la tradición: conductas, valores, comportamientos, todo aquello que llamamos cultura. Las segundas incluyen normas políticas, económicas, culturales, ambientales, etc., que pueden fluctuar entre reglas generales y específicas y están formuladas según la complejidad de cada sociedad.

³ La gobernabilidad a secas, a partir de análisis e interpretaciones como las de Luis Fernando Aguilar Villanueva (2008) y Joan Prats 2001), trasciende conceptualmente el *informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias* para indicar que el gobernante o el poder ejecutivo no ofrece condiciones para por sí solo responder la demanda social de los estados en la actual globalización.

representativa⁴ (Bobbio 1985: 56) toman decisiones de política pública y se proponen metas mediante normas o actos administrativos: planes de desarrollo y presupuestos anuales de inversión. En segundo lugar, constitucionalmente exigen del ejecutivo el cumplimiento de esos planes. Para ello reclaman rendición de cuentas mediante la figura del control político o *accountability horizontal* (Anastasia 2000: 117-170), un ejercicio técnico y político para controlar, prevenir, alertar, advertir situaciones que puedan incidir negativamente en la gestión de quienes ocupan cargos directivos en el ejecutivo y que por su status no están sujetos a sanción ciudadana directa.

El control político, como institución, bien puede constituirse en una estrategia de frenos y contrapesos en las democracias de régimen presidencialista.⁵ Aunque es imposible un equilibrio geométrico, sí es posible un adecuado balance de los contrapesos fijando límites y controles a la actuación del ejecutivo (García 2000: 41-75). El control político está institucionalizado en las constituciones, leyes y decretos: “las reglas del juego” mediante las cuales se establece por una parte el poder de agenda como práctica inherente al ejecutivo así como sus frenos, y por otra parte el poder del veto inherente al legislativo y a otras modalidades como las corporaciones regionales y locales que fungen del legislativo, pero que sin llegar a legislar se comportan como un híbrido con atribuciones de coadministradores y atribuciones políticas como el control a la gestión.

Así entonces, el poder de agenda es la capacidad de iniciativa para insertar demandas e intereses provenientes del sistema social. De igual manera, la capacidad para proponer iniciativas y modificar las existentes; proponer y/o designar autoridades o funcionarios públicos; ejecutar políticas y hacer seguimiento a sus más inmediatos colaboradores (Anastasia 2000: 117-170). El poder del veto es un ejercicio político-

⁴ Para Bobbio la democracia representativa, significa que las decisiones colectivas, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas por personas elegidas para tal propósito.

⁵ Si bien constitucionalmente, en los regímenes presidencialistas existe una división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) buscando un balance en el uso del poder, estudios como el de Sonia Patricia Cortés Zambrano (2010) dejan entrever el debilitamiento del legislativo frente a las atribuciones que ha ido ganando el ejecutivo. Esta dinámica se ha extendido a las corporaciones administrativas (asambleas departamentales y concejo municipales).

técnico para avalar, cuestionar, bloquear o censurar propósitos o políticas de gobierno así como su ejecución; todo lo cual se expresa en los planes de desarrollo locales, regionales o nacionales.

En países donde rige el sistema presidencialista, el poder de la agenda está en cabeza del ejecutivo; sin embargo, el legislativo maneja un cierto margen para presentar y proponer iniciativas. El poder de veto, como atribución del legislativo y de los órganos de representación regionales o locales, siendo estas últimas corporaciones político administrativas,⁶ tienen competencias frente a iniciativas del ejecutivo, pero no son determinantes, porque el poder de la agenda en circunstancias constitucionalmente establecidas, o mediante delegación, utiliza la figura jurídica del decreto. El decreto está por fuera del alcance del poder de veto como tal, lo que no es óbice para posterior control político u *horizontal accountability*.

En este orden de ideas, la gobernabilidad es consecuencia o resultado del proceso de diseño, ejecución, evaluación y control de políticas públicas las que definen la acción del Estado y sobre el cual intervienen diferentes actores estratégicos. Esta dinámica trasciende lo técnico –administrativo, porque involucra actores políticos que en cumplimiento de las reglas de juego democráticas la coadyuvan y cualifican. En este punto es necesario explicar por separado tres términos que hacen parte de la gobernabilidad como un todo: *governing*, *governance* y *governability* (Prats 2001). Mediante el primero, se dan los procesos de interacción entre actores públicos y privados implicados en los asuntos públicos. La *governance* o estructura del sistema político facilita la interacción: normas y reglas existentes y cambiantes entre los distintos agentes que intervienen en la gestión de lo público. Finalmente, la gobernabilidad que engloba las anteriores se constituye en la cualidad para integrar necesidades sociales con capacidad de gobierno.

⁶ Son corporaciones políticas porque ejercen control a la gestión pública y representan los intereses de los ciudadanos. Esta labor limita el poder del Alcalde. A su vez, son coadministradores porque participan activamente en la aprobación de acuerdos; aquellos sobre los cuales deben ejercer su labor política. A pesar de esa simbiosis, el alcalde, cuando el concejo no aprueba los acuerdos más relevantes para el desarrollo de la ciudad, puede adoptarlos por decreto: Plan de desarrollo, Presupuesto Anual y Plan de Ordenamiento Territorial.

En ese orden de ideas, siguiendo los postulados de la gobernabilidad y de la gobernanza democráticas, el éxito de la acción estatal depende de esa interacción que se advierte en el proceso de planificación del desarrollo, de su consolidación en una hoja de ruta llamada plan de desarrollo, de su ejecución, del seguimiento y de los controles o *checks and balance*. En el proceso del Plan interactúan “actores estratégicos” según sean políticos o técnicos, públicos o privados, agremiaciones o sindicatos, individuos o asociaciones, que intervienen en la identificación de problemas y necesidades, en propuestas de solución y aprobación, en su ejecución, seguimiento y evaluación (Roth 2002). Actores fundamentales en ese proceso son, a nivel local y regional, los órganos coadministradores o corporaciones de elección popular. Estos, por representar los intereses ciudadanos, intervienen en la formulación y aprobación del Plan mediante acuerdo municipal u ordenanza departamental. A renglón seguido, intervienen en el seguimiento y evaluación a lo aprobado ejerciendo contrapesos y/o controles político-técnicos a la ejecución de programas y proyectos allí registrados.

190

En Colombia, el control político es una función constitucional y legal para hacer seguimiento y evaluar avances en la ejecución de un Plan de desarrollo, tiene su propia dinámica legislativa⁷ y consiste en proponer, individual, colectivamente o por bancadas,⁸ cuestionarios sobre temas concretos para ser enviados a través de citaciones a un funcionario del poder ejecutivo (secretario, jefe de despacho, director), para que se presente en una sesión a rendir cuentas acerca de los avances o procedimientos, resultados obtenidos, impactos, calidad de los productos, mediante los cuales se esté incidiendo en el desarrollo social, económico, cultural,

⁷ En Colombia las corporaciones públicas concejos municipales y asambleas departamentales, se rigen por la ley 136 de 1993, ley 617 de 2000 y ley 1551 de 2012.

⁸ Se refiere a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo que actuarán de manera coordinada y emplean mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del congreso, las asambleas o los concejos, en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.

ambiental, o que por sus características sea un asunto de coyuntura que requiera tratamiento inmediato.⁹

Se pretende que el ejercicio del control político cumpla unas condiciones técnicas, aporte resultados, y demuestre capacidad de representación política responsable, y de esta manera contribuya a la gobernabilidad y a la gobernanza democrática al lograr, empleando las reglas del juego que ofrece la separación de poderes —*el check and balance*—, niveles de desarrollo.

En ese orden de ideas, el control político demanda calidad durante el proceso. Se refiere a dos momentos. El primero implica claridad en el objetivo o en el tema que se propone al debate: cuestionarios cortos, sencillos, específicos y concretos dirigidos a funcionarios o jefes de alguna dependencia. En el segundo momento, el debate. Este debe ser sensato, centrado en el contenido del cuestionario sin alteraciones al orden del día, ni con intervenciones que desvíen su objetivo. El debate, en sí, debe contar con dos características: ser eficiente y eficaz. Con la primera característica, se trata de evacuar durante la sesión el cuestionario propuesto sin romper el quórum por ausencia del funcionario, el concejal citante o la mitad más uno de los concejales presentes en el recinto al llamado a lista. Además, cumplir con otra regla de juego: la ley de bancadas. Esta facilita cualificar y ser eficiente en tiempo y en el contenido del debate, la dinámica de representación de los partidos que ocupan curules en estos órganos de representación política.

Con la segunda característica, la eficacia, se busca lograr que el debate produzca un resultado que se traduzca en acuerdos, compromisos del funcionario para ajustar, mejorar o cambiar los resultados objeto de control y del cual tendrá responsabilidad de mostrar en futuras citaciones.

⁹ La Ley 136 señala en su artículo 38: “Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario”.

El funcionario podrá demostrar dificultades o incumplimientos por falta de gobernabilidad financiera, operativa o de otra índole con la que no cuenta su cargo, pero estas circunstancias deben quedar reflejadas en actas, documentos o memorias de la sesión. De lo contrario, no es posible hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y a su cumplimiento posterior. Entre otras razones, porque el incumplimiento a lo pactado puede conllevar sanciones como la moción de información, de observación o de censura, según el caso. Estos son instrumentos jurídico-constitucionales que deben emplear los miembros de las corporaciones públicas para sancionar el o los incumplimientos de funcionarios con las responsabilidades propias de su cargo, que hoy no son exclusivos del órgano legislativo como el único responsable de uno de los órganos que ejercen contrapesos dentro de las ramas del poder.

2. El control político en Colombia

192

a) Las reglas de juego

En Colombia, centralista y presidencialista, los órganos de representación política que se conforman con representantes de los partidos, son: el Congreso, único responsable de legislar; las Asambleas departamentales, y los Concejos municipales, llamados constitucionalmente “corporaciones administrativas”¹⁰ porque coadyuvan con el ejecutivo (gobernadores y alcaldes) a reglamentar funciones y en la prestación de servicios. Emplean como instrumento de gestión las ordenanzas y los acuerdos, respectivamente denominados genéricamente actos administrativos. Pero independiente de esta labor coadyuvante, ejercen contrapeso¹¹ cuando

¹⁰ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículos 299, 300, 312 y 313. La ley 136 de 1993 y el acto legislativo 01 de 2007.

¹¹ Este concepto se refiere a la separación de poderes y a la libertad que otorga un Estado de Derechos. Esa libertad sólo se puede mantener si el poder de hacer las leyes, el poder de ejecutarlas en la realidad y el poder de juzgar los delitos, no coinciden en un mismo grupo social ni en un mismo órgano estatal. Sólo hay garantía para la libertad cuando los mencionados poderes se encuentran distribuidos de modo que la relación entre ellos sea de equilibrio, a la vez, de control mutuo y recíproco.

realizan control a decisiones y acciones de funcionarios y autoridades del gobierno local o departamental. Esta función pretende evitar la extralimitación de funciones en aspectos jurídicos, presupuestales, ambientales, de conveniencia pública durante el estudio de planes, programas y proyectos presentados por el ejecutivo; además, porque con su aprobación, la corporación respectiva puede incurrir en vicios de procedimiento que le acarree investigaciones y sanciones disciplinarias; principalmente se ejerce a la ejecución de los planes de desarrollo, exigiendo el cumplimiento de los programas o proyectos y de las metas propuestas para el desarrollo de la ciudad o la región.

b) El control político en Santiago de Cali

Corporación Concejo de Cali Control Político 2008 - 2011					
Categorías	2008	2009	2010	2011	Totales
Citaciones a Control Político	124	136	140	116	516
Citaciones que fueron objeto de debate	40	47	63	60	210
% de citaciones que fueron objeto de debate	32%	35%	45%	52%	41%

Fuente: Actas del Concejo

Sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

Tomando como referencia el control político ejercido a los programas y proyectos contenidos en el Plan de desarrollo *Para vivir la vida dignamente* del gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina 2008-2011, se infiere que su aporte a la gobernabilidad y a la gobernanza de Cali fue tangencial y no un ejercicio de calidad. En ocasiones fue reactivo, obedeció a coyunturas o a intereses particulares de concejales, aunque en otras se evidenció preocupación por el impacto de ciertas medidas o acciones en

función de la ciudad.¹² Desde esa perspectiva, cuantitativamente hay un relativo cumplimiento de la función, pero cualitativamente la labor no obedece a los parámetros de calidad establecidos para este estudio. Por consiguiente, el control que se realiza no es un ejercicio propiamente de contrapeso al desempeño administrativo, ni un aporte a la gobernabilidad, ni al empleo de las reglas de juego institucionalizadas en las relaciones ejecutivo – corporaciones públicas. Además, y como se verá con los datos cuantitativos y cualitativos aportados, el control político no es sistemático, constructivo o analítico – crítico en favor del cumplimiento de metas para el desarrollo de la ciudad, lo que implicaría documentarse previamente a un debate para exponer técnica y demostrativamente los hechos objeto del control, generar recomendaciones y hacerle seguimiento a su cumplimiento para corroborarlo en sesiones subsiguientes.

Para ejercer control político al Plan de desarrollo, el Concejo propuso 516 citaciones durante el periodo 2008-2011; para esta investigación se tomó el 41% de ellas, equivalentes a 210 citaciones, las cuales fueron objeto de debate independientemente de que cumplieran o no todas las variables que hacen parte del estudio. El 59% restante no se incluyó porque los debates no se materializaron por diversos motivos: aplazamiento, inasistencia de funcionarios citados, falta de quorum de los concejales al inicio de la sesión, entrega tardía de los informes remitidos por los funcionarios responsables de responder los cuestionarios enviados, inasistencia de los concejales citantes.

Para el análisis de los datos se establecieron dos aspectos: los asuntos formales o cuantitativos referidos al cumplimiento de los requisitos legales, y los asuntos de fondo o cualitativos enfocados al desenvolvimiento de la sesión. En cuanto a los asuntos formales, se analizaron las siguientes variables: contenido del cuestionario, recepción de las respuestas con antelación, sesión realizada con la intervención del citante y del citado. Estas variables se encontraron en los siguientes

¹² En los debates y análisis de la aprobación de las 21 mega obras y al cobro de valorización para su construcción, hubo concejales que buscaron mayor sustento a las explicaciones técnicas de los funcionarios responsables; máxime si el cobro por valorización podría generar reacciones contrarias por parte de la ciudadanía, lo que efectivamente sucedió.

casos: el 83% de los cuestionarios formulados que fueron cortos, precisos y referidos de manera concreta a temas propios del cargo del citado;¹³ el 86% de las citaciones en donde el citado respondió con antelación el cuestionario; el 80% de los debates en donde efectivamente se contó con la intervención de los citantes o proponentes; y en el 92% donde intervino el citado.

En los aspectos cualitativos o en el desenvolvimiento de las sesiones, se encontraron dificultades que desfavorecen la gobernabilidad y desvirtúan la viabilidad institucional del control político como función de contrapeso e incidencia para que políticas y programas contemplados en el Plan de desarrollo se cumplan y la gestión del Concejo impacte en el desarrollo. En ese orden de ideas, se constituye en un ejercicio falto de efectividad (ineficiencia e ineficacia) y como consecuencia, la ciudadanía tiende a deslegitimar¹⁴ su labor.¹⁵ A continuación se describe e ilustra, con base en varias actuaciones, la dinámica de gestión del Concejo caleño entre 2008 y 2011.

c) Dinámica de los debates: eficiencia y eficacia

De las 210 citaciones seleccionadas para el análisis, sólo en el 47% hubo debates propiamente en los que concejales y funcionarios se centraron en el tema objeto de la citación, porque en el 34% se desviaron de él,¹⁶ y en el 19% restante, el tiempo se empleó para discutir temas ajenos al

¹³ Las citaciones deberán hacerse con antelación no menor de cinco días hábiles, y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario (art. 38 de la ley 136).

¹⁴ La legitimidad, según Max Weber (1997), como acción legitimadora de la labor estatal o del gobernante, sea de carácter racional que descansa en la creencia en orden y una autoridad legal, carismática o tradicional.

¹⁵ Según la encuesta de percepción ciudadana que aplica anualmente Cali como Vamos, en promedio, en 2011 el 44% de los caleños no había escuchado que existe una corporación llamada Concejo. Aún más, los encuestados que señalaron haber escuchado la existencia del Concejo calificaron su gestión, para ese mismo año, en promedio, con 2.9%

¹⁶ Ejemplo de actas: 102 de 2008, 184 de 2009, 322 de 2011.

contenido de la citación.¹⁷ Para algunos concejales, un buen número de citaciones se cumple en sesiones de comisión; sin embargo, la naturaleza jurídica de ese espacio es para darle trámite a los proyectos de acuerdo en primer debate, y el control que allí realizan revisa “la conveniencia o no” (Entrevista a Concejal) [de otorgar una atribución al Alcalde o de convertir en acuerdo una propuesta proveniente del ejecutivo].

El concepto constitucional y legal, el concepto financiero, el informe claro del director de hacienda [...]. Todos estos pasos, sigue un proyecto [...] para ser acuerdo municipal. Todo esto es lo que exige la Constitución; ejercer, eso que se llama control político, porque el control político no es para la ofensa personal ni para meterse en la intimidad de los funcionarios. (Entrevista a Concejal).

La explicación dada por este entrevistado genera confusión. En primer lugar, describe un ejercicio constitucional que implica advertir la viabilidad jurídica, política, presupuestal, ambiental y técnica de un determinado proyecto de acuerdo; a renglón seguido, se refiere a la manera como en ocasiones se realiza el control político. Por tal razón, la explicación no se centra en definir el control político sino que mezcla dos actuaciones diferentes: el procedimiento para aprobar un acuerdo (que no es control político), y el comportamiento que en ocasiones se aplica para ejercer control político.

Por su parte, otro entrevistado señala lo siguiente:

El control político sirve para vigilar las metas del plan de desarrollo y decirle al Alcalde, “a usted se le entregó tanto presupuesto y tanto tiempo para este proyecto y preguntar ¿por qué solamente se avanzó el 16 por ciento? o ¿por qué ya se le acabó el presupuesto? Para eso es el control político, por eso un concejal, un diputado o un parlamentario no pueden renunciar al control político. (Entrevista a Concejal).

¹⁷ Ejemplo de actas: 050 de 2008, 055 de 2008, 068 de 2008, 139 de 2009, 140 de 2009, 157 de 2009, 238 de 2010, 239 de 2010, 329 de 2011.

Los argumentos de este último sobre la validez del control político como estrategia para evitar la extralimitación de funciones del órgano administrativo, y como mecanismo institucional de separación de poderes para contribuir a la gobernanza —la dimensión estructural o arreglos institucionales existentes y la dimensión dinámica o el desempeño de los actores—¹⁸ y a la gobernabilidad —demostración de capacidad con base en la gobernanza—, son válidos y esa función es clave. Otra cuestión es el cómo se cumple, qué intereses políticos le mueve y si para el seguimiento o evaluación a la ejecución del Plan, las estrategias empleadas se corresponden con la teoría o se emplean estrategias menos técnicas y más políticas, no explícitas.

En tal sentido, independientemente de que los cuestionarios sean cortos y estén centrados en un tema determinado, en una sesión se abordan varios cuestionarios, cada uno con un tema diferente; lo que no permite profundizar en los temas ni establecer compromisos cumplibles. También se encuentran los cuestionarios extensos, así sean dirigidos a un solo funcionario (en el 16% de los cuestionarios analizados). Al Secretario de Educación se le citó para tratar temas de ejecución presupuestal y adicionalmente: el “concurso de méritos entre docentes afrodescendientes”; la manera como se hizo “la interventoría a los colegios de ampliación de cobertura”; el contrato a una firma para el suministro de “desayunos escolares”; la construcción de la “Ciudadela Educativa”, la contratación para ejecutar el proyecto educativo de Potrero Grande. Al secretario de Infraestructura Vial y Valorización, citado con base en cinco cuestionarios se le solicitó para “explicar la ejecución presupuestal y los pendientes de ejecución”, “el mantenimiento de la malla vial”, “los avances en las megaobras”, “el plan desvió con motivo de estas obras”, “la maquinaria que posee el municipio”, “el reparcho de vías”¹⁹. Tal fue el número de cuestionarios y de preguntas para este evento, que el debate se desarrolló en dos días.

¹⁸ Los concejales se comportan como actores estratégicos y cumplen una función desde la perspectiva de la gobernanza y con base en su cumplimiento, aportan a la gobernabilidad.

¹⁹ Acta 317 de 2010. Observaciones similares pueden hallarse en las actas 066 de 2008, 321 de 2010, 387 de 2011.

Una característica que afecta la eficiencia del control político, observada en la revisión de actas, es el dejar inconclusa la sesión independientemente del debate que se esté llevando a cabo; falta de quorum: 41% de los 210 debates analizados; desviación de los debates hacia otros tópicos no contemplados en el cuestionario o alteración del orden del día: 23%. La citación al Secretario de Salud para tratar el tema de la mortalidad en nacidos vivos, menores de cinco años y mortalidad materna,²⁰ se desvió hacia preguntas que no hacían parte del cuestionario inicial, como las siguientes: “¿Por qué la Secretaría no ha firmado el convenio con el ICBF para la entrega de bienestarina?”, refiriéndose a noticias de prensa que alertaban el asunto. A renglón seguido: “¿Cómo [...] está capacitando a las personas con discapacidad auditiva para que entiendan como prevenir el H1N1?”²¹

Para evaluar el avance en el proceso de liquidación de la EPS Cali Salud,²² los citados agente liquidador y la gerente saliente no intervinieron, pues sólo pudo intervenir el secretario de Salud; además, las intervenciones de los concejales no se dirigían a profundizar las preguntas del cuestionario, sino que formulaban nuevas, referidas a “la responsabilidad de Cali Salud con el suministro de medicamentos”, al preguntar por “¿quién es culpable del déficit de tesorería de la empresa en liquidación?” A renglón seguido y sin agotar el tema, propusieron una constancia para decidir si se dejaba intervenir o no a la gerente interventora de EMCALI, igualmente citada para esa sesión. Esta propuesta generó un largo debate sobre si la constancia se debería someter o no a votación. Finalmente, hubo otro desvío para consultar al Secretario de Salud asuntos del Sistema de selección de beneficiarios de subsidios SISBEN, diluyéndose el objetivo de la citación.

En una sesión con el Secretario de Tránsito para tratar seis cuestionarios sobre la reestructuración de las rutas de buses con la

²⁰ Citación 246 – Acta 184 de 2009.

²¹ H1N1, conocido como Influenza virus A, un tipo de virus gripal.

²² Cali Salud: Empresa Prestadora de Servicios de Salud del Régimen Subsidiado que entró en liquidación, y para averiguar por su estado, el Concejo formuló la Citación 417 – Acta 280 de 2010.

entrada del Masivo Integrado MIO, el comportamiento de los operadores, la ejecución presupuestal de esa secretaría, el funcionamiento de los motocarros, la chatarrización de buses y el programa de los guardas bachilleres, un concejal se apartó del temario exigiendo respuestas sobre “un contrato interadministrativo entre la secretaría de Transito con servicios de Transito y el centro Diagnóstico Automotor” (Acta 400 de 2011). El debate acerca de esta inquietud impidió tratar los temas para los cuales se realizó la convocatoria.

Una citación con tres cuestionarios al Secretario de Cultura y Turismo y al gerente de Corfecali para que explicaran la ejecución presupuestal del Festival Petronio Álvarez y de la Feria de Cali, adicionalmente a que uno de los citantes no asistió, la mayor parte de intervenciones no se sujetaron al contenido de los cuestionarios:

A mí me han dicho que hay un cartel de presentaciones [...] que usted es terriblemente excluyente con las orquestas que se presentan en la Feria, que se manejan criterios de amiguismo, criterios políticos y que se cierra la puerta a otras representaciones con las cuales usted no tiene ningún tipo de cercanía ni empatía [...] la gente de la ladera, los grupos de las Comunas 18 y 20 [...] y usted no puede, lo que ha hecho con las manos deshacerlo con los pies. Usted no puede entrar en esa dinámica perversa de amiguismo y mucho menos en el tema de la cultura. (Acta 329 de 2010).

El contenido de los cuestionarios también fue repetitivo, en especial cuando trataron temas sobre ejecución presupuestal (Cfr. Actas 066 del 2008, 321 del 2010, 317 del 2010 y 387 del 2011):

¿Cuánto es el presupuesto ejecutado a la fecha con cargo a su Despacho para la vigencia 2010? ¿Qué está pendiente por ejecutarse o invertir para lo que resta del periodo 2010? (Proposición 454); Ejecución presupuestal desagregada por dependencia; Ejecución presupuestal desagregada por proyectos; ¿Qué impacto causaron esos proyectos a la comunidad? (Proposición 455); ¿Cómo se está ejecutando el proyecto de mantenimiento de la malla vial de la ciudad? ¿Cómo se está ejecutando

el proyecto de pavimentación en los diferentes barrios de la ciudad? ¿Estado actual de ejecución del proyecto de las Megaobras? ¿En qué estado se encuentra el presupuesto asignado, (ejecución y proyecciones)? (Proposición 473); Informe de gestión y ejecución presupuestal de enero a la fecha; Presentar informe sobre las obras de reparcho que se están realizando actualmente en la ciudad y las que están contempladas para el resto del año. (Proposición 474).

Ante este popurrí de preguntas formuladas en varios cuestionarios para ser tratadas durante una sesión, es poca la profundidad técnica que se logra; además, no se evidencian reglas de juego claras para evitar la ineficiencia y el desgaste de tiempo y recursos; aún más, el papel de los concejales que integran la mesa directiva es pasivo y poco intervienen para ordenar debates y controlar intervenciones fuera de contexto, o para cumplir con el reglamento interno u otros requisitos constitucionales como la ley de bancadas, pues en el 100% de los debates realizados no hubo vocero de bancada como citante, ni voceros de bancada para intervenir en los debates.

Abordar varias citas o desviarse hacia otros tópicos durante la misma sesión, no incide en la eficiencia porque dificulta tratar un tema en extenso o alguno no se trata con la profundidad requerida. Esta tendencia no sólo desfavorece la eficiencia sino también la eficacia, aquella que debería llevar a la exigencia de compromisos con metas establecidas en el Plan de desarrollo y de plazos por parte del citado; asuntos que deberían evaluarse en un nuevo ejercicio de control político. Es así como no se hallaron textos que demostraran la exigencia de compromisos de funcionarios con concejales en el 97% de las actas del periodo, revisadas y sistematizadas. Aún más, no se aplicó, ni se invocó, en ninguna oportunidad, la figura de moción de información, de observación y menos de censura, función constitucional que podría haberse empleado en los casos en que hubo inasistencia reiterada de funcionarios o retrasos en la ejecución de determinados programas o proyectos.

La moción de censura es un instrumento de control político que el acto legislativo 01 de 2007 extendió a asambleas departamentales y concejos municipales; procede frente a la actuación de funcionarios de alto rango [...] y cuando se realiza puede tener efectos importantes desde el punto de vista político, como la separación del cargo. La moción de información o de observación, mediante un comunicado, pueden hacer las veces de freno o correctivo por parte del ejecutivo en el tema objeto de control. (Lozano 2009).

Con base en estos resultados, algunos entrevistados señalaron las deficiencias que existen:

[El control político] debería ser un ejercicio técnico donde exista un método para hacerlo. Yo podría estar contento con que la mortalidad infantil esté en 17 por mil nacidos vivos pero no se puede decir si ese 17 es bueno o malo cuando en Japón está en 10 y en el Congo en 32. Ninguno de los dos extremos es un comparativo para ver cómo está Cali; si está bien o está mal. Nosotros diseñamos unas estrategias con los ODM23 para saber en cuánto debería estar Cali en el 2015. Lo que pasa es que las discusiones, los debates de control político se enfocan, más, sobre la base de los intereses que tienen los citantes. Cuando sus intereses no están satisfechos o cuando sus intereses están en peligro empiezan a hacer control político frente al tema en cuestión o generalmente frente a otros temas de los cuales ellos están enterados. [...] Ellos saben cómo organizan sus debates; se basan en información que les entregan los equipos que tienen en las secretarías; la gente que les dice ve mira esto, mira lo otro y así organizan las preguntas. También se basan en los equipos que ellos tienen en personería y en contraloría. Es toda una estrategia de identificar cuáles son los puntos de mayor conflicto, de mayor controversia y sobre esos hacen el control político. Generalmente no ocurre directamente, ellos empiezan a atacar otras áreas, en este caso [...] digamos porque era un tema tan específico y tan sensible para ellos que lo abordaron directamente, y lo abordaron cuatro concejales, de los cuatro hubo dos que tenían intereses súper directos y hubo otros dos

²³ Objetivos de desarrollo del Milenio

que estuvieron tras bambalinas pero no lo manifestaron. (Entrevista a Secretario de despacho).

Nosotros tenemos grupos de apoyo normativo en el concejo, pero en la práctica, una parte del grupo obedece más a criterios políticos propiamente y de maquinaria que a personas capacitadas para el ejercicio del control político. Yo tengo por ejemplo dos estudiantes que juiciosamente investigan. Es otro tipo de motivaciones para buscarlos... Pero cuando un secretario de despacho llega a un debate, y tú como concejal no tienes un grupo de estudio para realizar un estudio previo, ¿tú que vas a cuestionar? ese secretario puede llegar con un informe maquillado y cometer errores. A veces ellos mismos se hacen el harakiri, pero no hay posibilidades de confrontarles la información. Tu como concejal estas allí [...] Pero no hay dinámica. Lo que tú querías se comienza a diluir. (Entrevista a Concejal).

En ese orden de ideas, y después de realizar varias entrevistas, se advierte entre los concejales vacíos conceptuales, procedimentales o metodológicos, para ejercer esta función constitucional. En primer lugar, en cuanto al significado del concepto mismo. En segundo lugar, en cuanto a la disposición política y técnica para recolectar información, estudiarla y contrarrestarla con la información que suministra el funcionario citado; a su vez, para interpretarla y evaluarla a la luz de los resultados que aporta el funcionario. En tercer lugar, la disposición para contar con personal idóneo (las unidades de apoyo normativo), que si como señala el entrevistado, es seleccionado con criterio de “maquinaria política”, los debates no se distinguen por una racionalidad técnica. En cuarto lugar, la sensación que dejan entrever los procesos de control político es de presión en función de intereses políticos personales: “son como mecanismos de presión frente a la administración” (Entrevista a Concejal).

Otro entrevistado corrobora esta estrategia de presión:

Hay concejales que han hecho todo su trabajo a través de cuestionarios y citaciones. Hicieron muchas citaciones y cuestionarios pero cuantas de esas han llevado a algo concreto que le pueda aportar a la ciudad [...] Eso yo lo grafico de la siguiente manera: el concejal cita al funcionario lo coge,

lo agrade terrible y después va con el funcionario totalmente ablandado [...] y le pide: Necesito este nombramiento este contrato necesito todo esto y hasta allí. Usted pasa a otra sesión, pasa a otra sesión y ¿qué paso? [...] No le quede la menor duda de que hubo un entendimiento o un arreglo entre el concejal y el funcionario. (Entrevista a funcionario de despacho).

Con base en las apreciaciones descritas, la dinámica de control político del Concejo de Cali se aleja de un ejercicio de *accountability* por parte del funcionario y de *check and balance* por parte de los concejales. Se trataría, teóricamente, de la posibilidad de tener el derecho de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible, sino de instituciones independientes y con el poder suficiente para obligarlas a hacerlo (Guerrero 1995: 47-115). Por el contrario, pareciera ser que el telón de fondo de este ejercicio, durante el gobierno de Jorge Iván Ospina, fue para favorecer intereses políticos personales, compromisos con sus electores, pero no la búsqueda del cumplimiento de políticas, metas y programas propuestos en el Plan de desarrollo para impactar en el desarrollo de la Ciudad.

d) El control político a programas y macroproyectos

Un posible impacto del control político al Plan de desarrollo *Para vivir la vida dignamente*, podría evidenciarse en el tratamiento dado a ciertos problemas álgidos de ciudad. En primer lugar, por las veces que los funcionarios fueron citados y que realmente participaron del debate, porque unos funcionarios fueron citados más que otros (Cfr. Anexo N° 1). En segundo lugar, por el número de citaciones y de debates realizados a los programas y macroproyectos, porque también se realizaron debates a unos programas más que a otros (Cfr. Anexo N° 2); los funcionarios más citados fueron, en su orden: Planeación, Infraestructura Vial, Educación, Metrocali, Salud, Hacienda y Tránsito. Entre ellos suman el 52% del total de citaciones del período, aunque, de ellos, sólo se realizó el 44% de ese porcentaje del cual participaron esos mismos funcionarios.

Las responsabilidades del Secretario de Infraestructura vial estaban en el programa Cali en Movimiento (movilidad y malla vial) y en las contrataciones para la construcción del Sistema de transporte masivo MIO y MIO-Cable, que compartía con el gerente de Metrocali.

Con base en lo anterior, se infiere que un ejercicio al que se le dedicaron 45 debates—el 21% de las 210 citas efectivamente realizadas y empleadas para la investigación—, tuviese un impacto positivo en la gestión de los bienes públicos como es el transporte masivo y la malla vial. Sin embargo, finalizando el periodo de gobierno 2012-2015, el sistema continúa atravesando todo tipo de dificultades.

Después de cuatro años de operación, el MIO no ha podido alcanzar su punto de equilibrio económico y sus inversionistas dicen estar asfixiados financieramente. Cada mes, los cuatro operadores del sistema están perdiendo alrededor de \$6.000 millones, porque los ingresos del sistema no son suficientes. (El país 2013a).

204

Una de las metas del gobierno Ospina era contar con el MIO Cable o Sistema Complementario del Transporte Urbano para atender a los habitantes de la ladera (Comuna 20) de la ciudad. Al comenzar el nuevo gobierno, el proyecto apenas tenía construida la estación de Cañaveralejo, y fue suspendido cuando la nueva gerente de Metrocali analizó los costos y el diseño. (El país 2013b).

Después de estar estancadas por casi dos años, ya comenzaron las obras para construir las tres estaciones pendientes del sistema de transporte masivo suspendido MIO Cable, que debe estar funcionando en febrero del próximo año. (El país 2014).

Y si a diciembre del 2011 el MIO Cable no se logró en un 100% como versa el Plan de desarrollo, otros asuntos relacionados con el transporte masivo en Cali entre 2008 y 2011 tampoco lograron sus metas y como consecuencia, lo que en principio era una estrategia atractiva, se debate en un mar de contradicciones como el surgimiento del transporte pirata: carros y moto-taxis, y la incapacidad para controlarlo; lo que

le resta pasajeros al Sistema. Por otro lado, las dificultades financieras de los operadores, la permanencia de buses tradicionales circulando y la insatisfacción de los usuarios (55% - Informe de gestión Metro Cali 2014). Adicionalmente, el Plan se proponía tener hacia 2011 un 92% de cobertura espacial, y logró el 77% movilizandoo 343.000 pasajeros (Informe de Gestión 2013). Finalmente, en 2015 las condiciones dejaban entrever que se requieren tres años más para finalizar todas las obras.

Según Metro Cali, el MIO tiene dos terminales de cabecera (Menga y Andrés Sanín), una estación intermedia (Cañaveralejo), 55 estaciones en las rutas troncales y dos patio-talleres (Unimetro y Blanco y Negro). Pero aún está lejos de tener toda la infraestructura requerida para una buena operación: faltan tres terminales (Aguablanca, Calima y Valle del Lili), tres estaciones intermedias (Guadalupe, Centro y Julio Rincón), dos patio-talleres (ETM y GIT) y el MIO Cable (El país 2014a).

El control político al programa “Cali en Movimiento”, no sólo se centró en el transporte masivo, sino que también trató el principal macroproyecto vial de ese gobierno y de la ciudad en mucho tiempo: las 21 megaobras. De este ejercicio también se heredaron dificultades e incumplimiento de metas. En primer lugar:

[...] el 20 de abril próximo se cumplen tres años de retraso en la entrega de tres megaobras del sur de Cali, las cuales, según el contrato inicial que hizo la Alcaldía de Cali (durante el gobierno de Jorge Iván Ospina) con el contratista Vías de Cali SAS, debieron ser entregadas en el 2012. (El país 2015a).

En segundo lugar, parece ser, según el Secretario de Infraestructura Vial, que:

El Municipio se encartó con unas megaobras mal presupuestadas, sin diseños y que no necesariamente eran lo que más le urgía a la ciudad [...]. Las megaobras no solamente nos dejaron cuatro años con obras por ejecutar sino que nos van a dejar cuatro años después pagando las que se comprometieron a hacer. (Ídem).

En tercer lugar, cinco megaobras están en el limbo por falta de recursos (El país 2015c):

El proyecto se planteó sin ni siquiera tener estudios y esta administración se ha dedicado a aterrizar los proyectos y se necesita buscar fuentes alternativas para terminarlas, en la administración que sea, pero hay que cumplir a los caleños que ya pagaron.

Además. “[...] el recaudo de la valorización carga con una cartera morosa de \$450.000 millones, por cuenta de cientos de contribuyentes que no han cumplido con su obligación. (El país 2015b).

Para debatir el programa “Cali saludable y educadora”, el Concejo citó en 66 ocasiones y realizó 28 debates. En este programa se encuentran concentrados los recursos del sistema general de participaciones que vienen del Gobierno Nacional para atender asuntos de salud y educación. De igual manera que en los anteriores debates, el impacto de éstos no se deja ver. Más allá de la construcción de la escuela Un Nuevo Latir para atender la demanda de estudiantes del oriente de la ciudad, la administración de Jorge Iván Ospina no logró mejorar su cobertura ni su calidad (El país 2010), aunque en una de las sesiones del Concejo se cuestionó el programa que el Alcalde estableció con la Universidad del Valle (Plan Talentos), por los resultados que estaba teniendo en cuanto a cobertura y posibilidad de ingreso a la universidad para un significativo número de jóvenes (El país 2011a).

En orden de importancia, respecto del control político, les sigue el macroproyecto “Cali es mi casa”, con el 15% de las citaciones que en mayor proporción se centraron en el programa “Cali renueva” (19 citaciones) y “Municipio verde” (31 citaciones). El primero, dirigido a recuperar la zona deprimida del centro de la ciudad, con base en el macroproyecto “Ciudad Paraíso”. El segundo, para el mantenimiento y recuperación de zonas verdes y los cerros tutelares. Finalmente, “Cali es mi casa” fue objeto del 10% de los debates, “Cali renueva” de dos debates, y “Municipio verde” de siete. “Navarro nueva eco-ciudad”, que también fue bandera de ese gobierno pues se planteó como opción para vivienda

de interés prioritario, no generó ningún seguimiento a pesar de estudios que mostraban inconvenientes ambientales para desarrollarlo. Sólo en enero de 2012, después de cuatro años del gobierno Ospina, y a raíz de un periodo invernal, “el Presidente del Concejo pidió realizar seguimiento a los sitios donde el río Cauca ha dejado damnificados. El Concejal abogó por las 600 familias de Navarro, víctimas de la oleada ambiental (El país 2012b).

Como impacto del programa “Cali renueva”, no se avanzó más allá de confrontaciones entre funcionarios y dueños de predios cuando fueron citados al Concejo; además, confrontaciones con quienes habitaban el lugar: su posible reubicación e indemnización. Los debates sobre “Municipio verde”, tenían que ver con exigencias para la poda de árboles y el mantenimiento de parques, temas que siempre estuvieron sobre el tapete, pero no se resolvieron porque un informe presentado por la siguiente administración, señaló problemas para su ejecución: “19 empleados de planta y [...] 215 profesionales por prestación de servicios” y el plan para sacar de circulación los vehículos de tracción animal (carretillas) estaba crudo debido a los escasos recursos” (El país 2012c).

Si con los controles que se ejercieron, los objetivos del Plan 2008-2011 quedaron inconclusos, mucho menor impacto tuvieron los resultados de aquellos programas que no fueron objeto de control político, o en los que el control político se limitó a 8 debates. Se trata de los “Macroproyectos Cali”, “Corregimientos amables”, “Cali es Vida”, y los programas “Conviviendo sin pandillas”, “Cali segura y amable”, y “Cali actuando frente a las drogas”, que se convertirían en piedras en el zapato del gobierno de Guerrero al comenzar su gestión:

Los caleños expresaron sus esperanzas porque el alcalde [...] debe centrar sus esfuerzos en resolver problemas como la inseguridad, los líos de movilidad en las vías, los problemas de inundaciones y deslizamientos que generan el invierno, el alto desempleo y el limitado servicio de transporte que presta el MIO [...] La inseguridad figura en el primer lugar de las prioridades (El país 2012a).

Un macro proyecto que no contó con el interés de los Concejales para citar a control político fue “Corregimientos amables”, que aunque citó en tres ocasiones, no realizó ninguno. Mientras tanto, sus habitantes se quejaban por el abandono en que se encontraban sus niños.

A pesar de estar contemplado en el Plan de Desarrollo del Municipio de Cali 2008-2011, en el capítulo “Corregimientos amables”, el circuito de transporte escolar rural gratuito no ha tenido los mejores resultados en los últimos tres años de gobierno”, señaló Francisco García, presidente de la Junta de Acción Comunal, JAC, de Montebello. El transporte escolar en el sector rural sólo operó tres meses en el 2008 y siete meses entre 2009 y 2010. De igual manera, [...] la cobertura de los desayunos ha tenido problemas de discontinuidad y descoordinación (El país 2011a).

Respecto del macro proyecto “Cali es Vida”, sucedió algo similar. Durante el gobierno de Ospina se registraron 6.935 homicidios, el mayor porcentaje en jóvenes entre 18 y 25 años (34.6%), empleando armas de fuego en el 85% de los casos. Este panorama de violencia se concentró en las comunas 13, 14, 15, 16, 20 y 21, en las que se asientan migrantes sin trabajo, desplazados de la violencia que vive Colombia, principalmente provenientes de Chocó y Nariño, como también del Cauca. Sus principales móviles fueron la venganza, razones sin establecer y pandillas, que aumentaron de 65 muertes en 2008 a 232, y las por establecer de 288 a 540.24

Otros hechos que no generaron control político proactivo, aunque tal vez si reactivo a consecuencia de las denuncias de medios de comunicación e investigaciones de la Contraloría municipal o de la Auditoría general de la República, fue la excesiva incidencia de la contratación directa para la realización de obras de infraestructura, de la cual se desprendieron varias investigaciones (El país 2011).

²⁴ La información de que trata el fenómeno de la violencia en Cali durante el gobierno Ospina proviene del documento *Análisis estadístico de violencia homicida en Santiago de Cali. Años 2008 - 2011*, del Observatorio Social de la secretaria de Gobierno: www.cali.gov.co/observatorios/descargar.php?id=31478

La contratación directa es una modalidad introducida en la ley 80 de 1993 para evitar la convocatoria y licitación de proponentes, acudiendo a la figura de la “urgencia manifiesta”. Bajo esta figura, en Cali se contrató entre 2008 y 2011, para la realización de obras civiles relacionadas con las 21 megaobras, la semaforización para la operación del sistema de transporte masivo MIO, la remodelación de escenarios deportivos con motivo de los Juegos Nacionales, la remodelación del Estadio Pascual Guerrero para el Campeonato Mundial Sub-20, la construcción y dotación de dos centros de recuperación y acopio de residuos sólidos, consultorías y prestación de servicios, entre los más relevantes.

Según la Auditoría General de la Nación, en el Municipio de Santiago de Cali, entre enero y junio de 2011 se realizaron 5.636 contratos mediante la figura de contratación directa por siete billones de pesos, el 77% de la contratación; 8.998 contratos por 537.134 millones mediante la figura prestación de servicios, la cual, según la Auditoría, debe ser una figura excepcional. Otro asunto que preocupó a la Auditoría es el de los contratos (213) celebrados con Fundaciones, por 608.975 millones, aproximadamente.

Conclusiones

La descripción de hechos deja entrever una dinámica de control político alejada de un ejercicio de *accountability* por parte del funcionario, y de *check and balance* por parte de los concejales de Cali, durante el gobierno de Jorge Iván Ospina. Aún más, teniendo en cuenta el papel del Concejo como órgano o actor estratégico para contribuir a la gobernabilidad de la ciudad, se concluye, respondiendo a las preguntas iniciales: ¿Qué tanto el Concejo de Cali hizo control político? Sí lo hizo; ¿Cómo lo hizo? ¿Qué herramientas jurídicas, técnicas o políticas empleó para hacer cumplir las metas propuestas cuando advertía vacíos o retrasos?

En primer lugar, según los criterios establecidos para este estudio, el Concejo no logró realizar toda la tarea que se propuso —516 citas— pues sólo llevó a cabo 210 debates. En segundo lugar, y respondiendo

a la pregunta sobre cómo lo hizo, puede decirse que en ningún debate cumplió con las variables de claridad, eficiencia y eficacia, conjuntamente.

En efecto, respecto a la claridad, el indicador que obtuvo el más bajo porcentaje de cumplimiento fue “el debate centrado en el cuestionario”. Los otros tres, “cuestionario corto y preciso”, “intervención citante”, e “intervención citado”, tampoco se cumplieron en el 100%.

Pasando a la eficiencia, los indicadores “vocero citante” y “voceros de otras bancadas haciendo uso de la palabra”, no se aplicaron durante los debates. Es decir, el Concejo de Cali no aplicó la ley de bancadas. A renglón seguido, el indicador “conservación del quórum durante el debate”, mostró que en un 41% se interrumpió por el retiro de la mayoría de concejales asistentes. Otros indicadores como “entrega previa del informe por parte del citado” y “alteración del orden del día”, también afectaron la eficiencia aunque en menor proporción. Finalmente, con respecto a la eficacia, no se halló ningún dato que dejara entrever la presencia de compromisos adquiridos, moción de información, de observación o de censura; por tal razón, se infiere que no se emplearon las herramientas técnicas, jurídicas, ni políticas a su alcance, para hacer cumplir los programas o macro proyectos del Plan. En síntesis, el Concejo realizó, durante los cuatro años, un porcentaje de debates al Plan de desarrollo, inferior al 50% de su propósito.

Respecto al cómo lo hizo, es decir, la calidad y sensatez en los debates para impactar positivamente la gestión del ejecutivo, los resultados obtenidos por cada una de las variables demeritan esa labor. Un debate que sea extenso, que maneje diferentes tópicos, no garantiza la calidad, porque no permite profundizar en el objetivo o en los temas; así mismo, si hay interrupciones o problemas referentes a la eficiencia tales como la alteración del orden del día, el levantamiento del quórum antes de finalizar la sesión, o el desvío de los temas, se concluye que el debate no es eficaz porque no tiene impacto y por consiguiente, no aporta capacidad en la gestión política de sus actores para contribuir a la gobernabilidad.

Para corroborar ese resultado, al entrar de manera más detallada en la gestión del Alcalde y contrastándola con el control político, puede decirse que por un lado va la labor del administrador, de la burocracia

municipal y del burgomaestre, y por otro lado la del Concejo, como coadministrador y contrapeso. En efecto, según los resultados de esta investigación, hubo debates de control político a un asunto que todavía pesa sobre el desarrollo de la ciudad, el del Sistema de Transporte Masivo MIO; en igual sentido al macro proyecto de las 21 megaobras, pero ninguno de los dos impactó lo suficiente como para avanzar en el desarrollo local. El Sistema de Transporte Masivo MIO pasó al gobierno de Rodrigo Guerrero cargado de incertidumbres financieras y de infraestructura; por su parte, de las 21 megaobras aún hay un porcentaje de caleños que no pagan la valorización, obras que todavía no están financiadas, y algunas posiblemente no se realicen.

Por otra parte, problemas o demandas de ciudad que quedaron plasmadas en el Plan de desarrollo, no fueron del interés del Concejo para realizar control político y día a día fueron creciendo hasta convertirse en la piedra en el zapato de una nueva administración, como la violencia que en ciertos sectores de la ciudad se manifestó y se desbordó en expresiones de venganza personal, pandillas, microtráfico.

Finalmente, el control político a la contratación estuvo ausente. Mientras el Alcalde y sus funcionarios eran investigados por diferentes entes de control, por exceso de contratación directa, haciendo caso omiso a la ley 80, los debates en el Concejo sobre este asunto eran reactivos y apenas se manifestaron tangencialmente.

Ahora bien, ¿por qué ese resultado? Según los mismos entrevistados, el control político es un ejercicio de presión para obtener beneficios personales. Podría decirse que en ese espacio se maneja una racionalidad instrumental²⁵: intereses económicos y políticos individuales que presiona por posibles contratos para sus benefactores o financiadores de campaña; cargos para sus seguidores en la administración pública, u otros favores no especificados. Esta actitud no es lo único que

²⁵ Concepto utilizado por Álvaro Márquez – Fernández y Zulay Díaz (2008) para mostrar que las instituciones del Estado en la sociedad capitalista, privilegian la racionalidad instrumental frente a la dialógica de Habermans y esto conlleva una crisis de representatividad y la política pierde su relación con la moralidad cívica; esto da paso a una organización de las instituciones políticas donde el predomina la razón instrumental.

mencionan los entrevistados; muchos debates se centraban en agresiones o intimidaciones, sin detenerse en el asunto formulado en el cuestionario con base en un diálogo constructivo y deliberativo donde primara la razón dialógica y la pragmática comunicativa que propone Habermas (1992).

En ese orden de ideas, surge la pregunta sobre si las reglas de juego formales en la Constitución y las leyes colombianas sí son una posibilidad para que el control político sea una instancia de contrapeso que contribuya a la gobernabilidad como capacidad del Estado para impactar en el desarrollo; o si por el contrario, la gobernabilidad es débil, no tanto por cuestiones de la capacidad de los actores que intervienen en ella, sino en el sentido en que lo plantea Prats (2001), en el sistema de reglas y de procedimientos democráticos, aquellos que establecen elecciones libres, libertad de expresión, acceso ciudadano a la información, transparencia, autonomía para asociarse. En tal sentido, dejaría para continuar profundizando a futuro el tema de las debilidades políticas e institucionales —reglas de juego informales o formales— que posiblemente inciden en el esquema que se aplica para ejercer el contrapeso o control político, pero también, otras reglas de juego que alimentan el proceso electoral de estas corporaciones públicas: financiación de campañas, cultura política de los electores que direccionan la función técnico política en favor del desarrollo hacia intereses particulares, debilitando la gobernabilidad.

Bibliografía

Bibliografía referenciada

- Anastasia, Fátima. (2000). “Responsabilización por el control parlamentario”. En Consejo Científico del CLAD (Coord.). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. (117-170). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona, España: Plazas y Janes Editores S. A.

- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá: Impreandes.
- Cortes Zambrano, Sonia Patricia. (2010). “Equilibrio y Control del Poder Político en la Tradición Constitucional Colombiana”. En *Via Inveniendi Et Iudicandi*, décima edición, Vol. 5, N° 2, julio-diciembre. Recuperado:
http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=132
- Habermans Jürgen. (1992). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Ediciones Tauros.
- Jiménez Asencio, Rafael. (2014). “Los frenos del poder. Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 99-100. Mayo-Diciembre 2014. (1751-1772) Recuperado de: <http://www.novagob.org/file/view/113213/los-frenos-del-poder-separacion-de-poderes-y-control-de-las-instituciones>
- Lozano V. Germán. (2009). “Control político y responsabilidad política en Colombia”. En *Revista Derecho del Estado* N° 22 (231-244). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Márquez-Fernández, Álvaro y Zulay C. Díaz Montiel. (2008). *Crítica a la razón instrumental de las instituciones políticas de la modernidad*. Recuperado: 04-septiembre-2016: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/estsoc/pdf/estsoc07_2/estsoc07_2_159-182.pdf
- Mayntz, Renate. (1998). “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*”. Traducción supervisada por la autora, hecha por María Angela Petrizzo Páez, politóloga Universidad de los Andes (Mérida, Venezuela) y doctorando del programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Para la versión original en inglés de este artículo véase Mayntz R. 1998. “New Challenges to governance theory”. Jean Monet Chair Paper RSC N° 98/50. http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf
- North, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Prats i Catalá, Joan. (2001). “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10 (103-148). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036. Barcelona, España.
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.
- (2010). (Editor). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, Colombia: Planeta Colombiana Editorial.
- Weber, Max. (1977). *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de cultura económica.

Bibliografía consultada

- Abellan, Joaquín. *El concepto moderno de Democracia* (Documento pdf). Recuperado: agosto-2014: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/abellan/investigacion/historiapdf/democraciomoderna.pdf>
- Bobbio, Norberto. (1987). *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona, España: Plazas y Janes Editores S. A
- Boisier Etcheverry, Sergio. (2008). *El retorno del actor territorial a su nuevo escenario. En Desarrollo regional y planificación del territorio. Cuadernos de Clase N° 1*. Manizales, Colombia: Editorial Universidad Autónoma de Manizales.
- Dahl Robert. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Ediciones Tauros.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”. En *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, primer semestre, 47-115. Recuperado: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf

Web grafía

- Auditoría General de la Nación. (2011). *Informe de control al control de la contratación de enero a junio de 2011*. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/informecontratacion.pdf>
- Cali cómo Vamos. (2011). *Encuestas de percepción ciudadana*. Recuperado: 04-septiembre-2016: <http://www.calicomovamos.org.co/#!2011-1/xkosf>
- El país. Noticias de Cali, Valle y Colombia. (2010). “Catorce mil niños no van a clase en Cali”. En *El país.com.co*, 07-septiembre-2010. Recuperado: 13-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/14000-ninos-van-clase-en-cali>
- (2011a). “El plan talentos recibe duras críticas en Cali por su cobertura”. En *El país.com.co*, 23-mayo-2011. Recuperado: 13-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/plan-talentos-pasa-tablero>
- (2011b). “Estudiantes de la zona rural de Cali reclaman subsidios escolares”. En *El país.com.co*, 02-septiembre-2011. Recuperado: 21-septiembre-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/estudiantes-y-padres-protestaron-en-cali-por-recorte-subsidios-escolares>
- (2012a). “Caleños le piden al nuevo alcalde soluciones a la inseguridad y a la movilidad”. En *El país.com.co*, 01-enero-2012. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/calenos-esperan-soluciones-del-nuevo-alcalde-cali>
- (2012b). “Navarro está inundado en un 90% y demanda atención inmediata: dice presidente del Concejo de Cali”. En *El país.com.co*, 28-enero-2012. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=39380>
- (2012c). “Conozca los lunares que dejó el ex alcalde de Cali Jorge Iván Ospina”. En *El país.com.co*, 05-enero-2012. Recuperado: 21-septiembre-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/expediente-jorge-ivan>
- (2013a). “A cuatro años de operación, el MIO no ha logrado alcanzar equilibrio económico”. En *El país.com.co*, 11-febrero-2013. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/>

- noticias/cuatro-anos-operaciones-mio-ha-logrado-alcanzar-su-equilibrio-economico
- (2013b). “Siloé celebra que se reanuden obras para construcción de MIO Cable”. En *El país.com.co*, 11-diciembre-2013. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/siloe-celebra-reanuden-obras-para-construccion-miocable>
- (2014a). “El MIO, con mucho camino por recorrer a 5 años de su puesta en funcionamiento”. En *El país.com.co*, 02-marzo-2014. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/mio-con-mucho-camino-por-recorrer-cinco-anos-su-puesta-funcionamiento>
- (2014b). “Avanzan labores en obras del MIO Cable en Siloé, suroeste de Cali”. En *El país.com.co*, 22-abril-2014. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/avanzan-labores-obras-mio-cable-siloe-suroeste-cali>
- (2015a). “Megaobras del Sur: tres años de atraso... y contando”. En *El país.com.co*, 06-marzo-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/megaobras-sur-tres-anos-atrasoy-countando>
- (2015b). “Administración de Cali se encartó con las megaobras: Miguel Meléndez”. En *El país.com.co*, 29-marzo-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/administracion-encarto-con-megaobras-miguel-melendez>
- (2015c). “Cinco megaobras están en el limbo por falta de recursos”. En *El país.com.co*, 06-abril-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/futuro-incierto-ronda-varias-megaobras-por-construir-cali>
- La silla vacía. (2011). “El alcalde de Cali bajo la lupa de las ías”. En *La silla vacía*, 26-abril-2011. Recuperado: 12-abril-2016: <http://lasillavacia.com/historia/el-alcalde-de-cali-bajo-la-lupa-de-las-ias-23433>
- Metrocali. (2014). *Informe de gestión Metrocali. Vigencia 2014*. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.metrocali.gov.co/cms/assets/Uploads/Informe-de-Gestion-2014-3.pdf>
- Metrocali. (2013). *Informe de gestión del Plan de Desarrollo Municipal-diciembre de 2013*. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.metrocali.gov.co/cms/assets/descargas/Control-Interno/Metro-Cali-Informe-de-Gestion-2013-SITM-MIO-PDM-2012-2015.pdf>

Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno de Cali. (2011). *Análisis estadístico de violencia homicida en Santiago de Cali. Años 2008 – 2011*. Recuperado de: www.cali.gov.co/observatorios/
(2011). *Violencia, Convivencia y dinámica social en Cali - Lectura desde el Observatorio Social*. Recuperado de: www.cali.gov.co/descargar.php?id=34455