

**ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES DE METRO CALI S.A. EN LA  
GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO MIO EN EL PERIODO 2009-**

**2019**



**JHAMPIER HURTADO MENESES**

**MARIAN LORENA MEJÍA RIVERA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE**

**INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA**

**ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

**SANTIAGO DE CALI**

**2020**

**ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES DE METRO CALI S.A. EN LA  
GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO MIO EN EL PERIODO 2009-  
2019**



**JHAMPIER HURTADO MENESES  
MARIAN LORENA MEJÍA RIVERA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE: PROFESIONAL EN  
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.**

**ASESOR**

**CARLOS WLADIMIR GÓMEZ CÁRDENAS  
DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA  
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS  
SANTIAGO DE CALI**

**2020**

*Dedicatoria:*

*A mi madre Andrea Julieth que siempre me ha brindado su amor y apoyo incondicional pese a la distancia.*

*A mi padre Lino Mejia y a mis hermanos Jhon, Nata y Kevin que me acompañaron pacientemente en esta parte de mi vida.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos a nuestros padres y familia por el apoyo incondicional, ya que con sus esfuerzos nos permitieron culminar este proceso de formación profesional. A nuestros compañeros con los que compartimos, creamos lazos de amistad y fortalecimos conocimientos. A la Universidad del Valle y sus profesores por la oportunidad que nos brindaron para estudiar y aprender, a la profesora Lyda Teresa Córdoba Hoyos, quien con toda su disposición nos asesoró en la elaboración del anteproyecto, y al profesor Carlos Wladimir Gómez Cárdenas quien nos brindó su apoyo en la dirección de este trabajo con las consultas ofrecidas. Finalmente, agradecemos a las personas que tuvieron el tiempo y la disposición para el desarrollo de las entrevistas, las cuales fueron un gran aporte para conocer la experiencia que estos han tenido frente la gestión y organización de la empresa Metro Cali S. A.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>Capítulo 1</b> .....	12
<b>1.1 Formulación del problema</b> .....	12
<b>1.2 Justificación</b> .....	17
<b>1.3 Objetivos</b> .....	18
<b>1.4 Estado del arte</b> .....	19
<b>1.5 Marco teórico</b> .....	32
<b>1.6 Marco analítico</b> .....	51
<b>1.7 Metodología</b> .....	53
<b>Capítulo 2: Caracterización de la estructura, funciones, recursos y resultados de Metro Cali S. A en el año 2019.</b> .....	56
<b>2.1 Antecedentes de Metro Cali S.A.</b> .....	56
<b>2.2 Estructura organizacional y funciones de Metro Cali S. A.</b> .....	60
<b>2.3 Plan Estratégico 2017-2022</b> .....	65
<b>2.4 Plan de acción y resultados de Metro Cali S. A. para el año 2019</b> .....	69
<b>2.5 Recursos de Metro Cali S. A. para el año 2019</b> .....	82
<b>Capítulo 3: Descripción de los componentes de infraestructura del SITM-MIO en el año 2019 para la prestación del servicio de transporte.</b> .....	87
<b>3.1 Componentes de infraestructura SITM-MIO</b> .....	89
<b>3.2 Cobertura del SITM-MIO</b> .....	96
<b>3.3 Percepción ciudadana de la infraestructura SITM-MIO en los años 2009- 2019</b> .....	107
<b>Capítulo 4: Caracterización de la capacidad legal, administrativa, política y financiera de la entidad Metro Cali S.A.</b> .....	112
<b>4.1 Capacidad legal</b> .....	113
<b>4.2 Capacidad Administrativa</b> .....	118
<b>4.2.1 Estructura orgánica de Metro Cali S. A.</b> .....	119
<b>4.2.2 Instrumentos de Planeación</b> .....	123
<b>4.3 Capacidad Política</b> .....	126
<b>4.3.1 Instancias formales comunicación con los actores del SITM-MIO.</b> .....	127
<b>4.3.2 Instancias informales de comunicación.</b> .....	128

<b>4.3.3 Actores institucionales vinculados a la gestión del SITM-MIO:</b> .....	129
<b>4.4 Capacidad financiera</b> .....	132
<b>4.4.1 Cofinanciación de la nación y el municipio al SITM-MIO.</b> .....	133
<b>Capítulo 5: Análisis del desarrollo de las capacidades legal, administrativa, política y financiera de Metro Cali S. A. en el periodo 2009-2019</b> .....	139
<b>5.1 Capacidad legal</b> .....	140
<b>5.2 Capacidad Administrativa</b> .....	145
<b>5.2.1 Recursos de funcionamiento</b> .....	146
<b>5.2.3 Instrumentos de Planeación</b> .....	149
<b>5.3 Capacidad Política</b> .....	156
<b>5.3.1 Metro Cali y Usuarios</b> .....	156
<b>5.3.2 Metro Cali y actores vinculados a la gestión del SITM-MIO</b> .....	160
<b>5.3.3 Metro Cali y actores institucionales (Gobierno Nacional, alcaldía y Concejo):</b> .....	162
<b>5.4 Capacidad Financiera</b> .....	165
<b>6. Conclusiones</b> .....	172
<b>Referencias</b> .....	176
<b>Anexos</b> .....	198

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Marco analítico de las Capacidades estatales de Metro Cali S.A. en el periodo 2009-2019.....	52
Tabla 2 Dependencias y funciones de Metro Cali S.A. al año 2019.....	61
Tabla 3 Planta de personal de Metro Cali S. A. en el año 2019. ....	63
Tabla 4 Estructura del Plan Estratégico 2017-2022. ....	68
Tabla 5 Metas y resultados de la Dirección de Operaciones en la vigencia 2019.....	71
Tabla 6 Metas de la Dirección de Planeación en la vigencia 2019.....	72
Tabla 7 Metas de la Dirección de Infraestructura en la vigencia 2019.....	74
Tabla 8 Metas de la Oficina de Sistemas en la vigencia 2019.....	76
Tabla 9 Metas de la Dirección Comercial y de Servicio al Cliente en la vigencia de 2019.....	78
Tabla 10 Metas de la Oficina de Control Interno en la vigencia de 2019.....	79
Tabla 11 Metas de la Dirección Financiera y Administrativa en la vigencia 2019.....	80
Tabla 12 Metas de la Secretaria General y de Asuntos Jurídicos en la vigencia 2019.....	81
Tabla 13 Proyecto de presupuesto de ingresos en la vigencia del año 2019.....	83
Tabla 14 Ejecución presupuestal de ingresos para el año 2019.....	84
Tabla 15 Ejecución presupuestal de gastos para el año 2019.....	85
Tabla 16 Cronograma y fases de ejecución del proyecto 2008-2009.....	89
Tabla 17 Histórico de Infraestructura del SITM-MIO 2009-2019.....	92
Tabla 18 Operatividad del SITM-MIO 2009-2019.....	97
Tabla 19 Indicadores de vehículos afiliados y en servicio en el periodo 2009-2019.....	98
Tabla 20 Cobertura espacial que cubre el SITM-MIO en el periodo 2009-2019.....	104
Tabla 21 Matriz normativa que respalda a Metro Cali S.A en la implementación y gestión del SITM-MIO.....	114
Tabla 22 Vinculación laboral Metro Cali en el año 2019.....	122
Tabla 23 Plan indicativo para Metro Cali en el periodo 2008-2011.....	124
Tabla 24 Objetivos estratégicos de Metro Cali en 2012-2015.....	125
Tabla 25 Objetivos Estratégicos de Metro Cali S.A 2017-2022.....	125
Tabla 26 Aportes de la nación y el municipio al SITM-MIO de Santiago de Cali en periodo 2009-2019.....	133
Tabla 27 Fases, etapas y cobertura del SITM de acuerdo a los documentos CONPES.....	142
Tabla 28 Vinculación de personal administrativo Metro Cali periodo 2009-2019.....	146
Tabla 29 Matriz de planeación y cumplimiento de Metro Cali S. A. en el periodo 2009-2019.....	149
Tabla 30 Derechos de Petición y PQRS registrados en Metro Cali en 2009-2019.....	157

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Estructura organizacional de Metro Cali S.A. en el año 2018. ....	61
Ilustración 2 Porcentaje de uso de vehículos afiliados al SITM-MIO en el periodo 2009-2019.....	99
Ilustración 3 Flota disponible SITM.MIO en el periodo 2009-2019. ....	100
Ilustración 4 Promedio diario de viajes realizados por SITM-MIO en el periodo 2009-2019.....	103
Ilustración 5 Cobertura del SITM-MIO en el municipio Santiago de Cali en el año 2019. ....	106
Ilustración 6 Percepción ciudadana sobre la infraestructura del SITM-MIO. ....	108
Ilustración 7 Marco de referencia jurídica de la empresa Metro Cali S.A. en la implementación y gestión del SITM-MIO.....	117
Ilustración 8: Estructura general de Metro Cali S.A. en el año 2006.....	120
Ilustración 9: Estructura organizacional de Metro Cali S. A. en el año 2013. ....	121
Ilustración 10 Proyección y ejecución de ingresos de Metro Cali S.A. ....	134
Ilustración 11 Total de ingresos recaudados y total de gastos ejecutados de Metro Cali S.A.....	135
Ilustración 12 Satisfacción de los Usuarios del SITM-MIO en el periodo 2009-2019 .....	159
Ilustración 13 Acciones de Metro Cali y actores del SITM-MIO en distintas instancias de participación. ....	164
Ilustración 14 Ingresos y gastos operacionales del SITM-MIO en el periodo 2009-2019.....	167
Ilustración 15 Ingresos generados para la operación del SITM-MIO.....	168
Ilustración 16 Eventos desarrollados durante el periodo de estudio de la capacidad financiera. ....	170

## ÍNDICE DE SIGLAS

<b>Abreviación</b>	<b>Significado</b>
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>MIO</b>	Masivo Integrado de Occidente
<b>NSU</b>	Nivel de Satisfacción del Usuario
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PIMU</b>	Plan Integral de Movilidad Urbana
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>POT</b>	Planes de Ordenamiento Territorial
<b>SADCI</b>	Sistema de Análisis de Capacidad Institucional
<b>SITM</b>	Sistema Integrado de Transporte Masivo
<b>TPC</b>	Transporte Público Colectivo

## RESUMEN

En este trabajo de grado se desarrolla un estudio de caso basado en el enfoque teórico de las capacidades estatales de las entidades públicas como elementos que les permiten el alcance de sus objetivos, en este sentido se toma a la empresa Metro Cali S.A., como el organismo gestor del SITM-MIO, en donde se especifica su capacidad legal, administrativa, política y financiera, con el objetivo de comprender de qué manera estas han contribuido en la gestión de este transporte.

Para abordar lo anterior, se realiza una caracterización tanto de la empresa gestora como del SITM-MIO, en donde se exponen sus antecedentes, estructura organizacional y funciones, recursos financieros, y los resultados obtenidos en el último año; en cuanto al sistema, se abordan los componentes de infraestructura en la vigencia del 2019, con el fin de comprender el estado del sistema para la operación y prestación del servicio de transporte masivo, además se presenta la cobertura y la percepción que tienen los usuarios frente al mismo.

Por último, a partir de una revisión documental, se realiza la caracterización de las capacidades estatales instaladas en Metro Cali S. A., para llevar a cabo la gestión del sistema de transporte MIO, y a partir de esto se revisa de qué manera la entidad ha desarrollado sus capacidades estatales en el periodo 2009-2019, recurriendo al análisis documental y el trabajo de campo materializado en la aplicación de entrevistas semiestructuradas con personas expertas o relacionadas a la empresa gestora.

**Palabras claves:** Metro Cali S.A., SITM-MIO, Gestión, Capacidad Legal, Capacidad Administrativa, Capacidad Política, Capacidad Financiera.

## Introducción

En Colombia se ha desarrollado la política nacional de transporte urbano y masivo que tiene como objetivo “*la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades del país y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las demás ciudades*” (DNP, 2003). Entre las ciudades del país que están implementado la política, se encuentra Santiago de Cali que a través del Acuerdo No. 16 de 1998 autoriza la creación de la sociedad Metro Cali S.A. para el agenciamiento del sistema público urbano de transporte Masivo Integrado de Occidente (MIO).

Como una de las ciudades implementadoras de la estrategia de la política pública en materia de transporte urbano, se considera importante analizar las capacidades estatales de Metro Cali S.A. para afrontar el proceso de implementación de la estrategia de política nacional, con el fin de identificar su capacidad como ente gestor en el periodo de 2009-2019 para el cumplimiento de los objetivos que se crearon a partir de la política pública de los SITM en Colombia. Lo anterior permitirá entender los alcances y limitaciones que ha tenido la empresa pública en gestión del sistema de transporte urbano Masivo Integrado de Occidente (MIO).

Por lo tanto, se desarrolla un análisis del conjunto de capacidades estatales instaladas en la entidad, a partir de un marco analítico que considera la capacidad legal, administrativa, política y financiera, como elementos necesarios en Metro Cali para la gestión del SITM-MIO. En este sentido, el trabajo se divide en cinco capítulos:

En primer lugar, se plantea un estudio de caso apoyado en la metodología cualitativa de investigación, mediante la aplicación de entrevistas y análisis documental que permiten levantar la información necesaria frente al objeto de estudio, a través de un marco de análisis propuesto

para caracterizar y analizar el conjunto de capacidades estatales del Metro Cali S.A como el organismo gestor del SITM-MIO.

En segundo lugar, se caracteriza los antecedentes de la empresa gestora para comprender cómo está constituida, seguido, se revisa la estructura y funciones de cada una de las dependencias con el propósito de conocer las responsabilidades asignadas en los planes estratégicos que demarcan los objetivos a desarrollar para la gestión del sistema de transporte masivo MIO, además, se presenta los resultados de la gestión de la empresa en relación a las metas orientadas en su plan de acción del año 2019.

En tercer lugar, se recurre a la caracterización de SITM-MIO en sus componentes de infraestructura y cobertura, además se evidencia la percepción de los usuarios frente a la gestión realizada por Metro Cali en los últimos diez años en cuanto a la infraestructura del sistema. Este capítulo se realiza dada la necesidad de contextualizar el estado del sistema, entendiendo que es Metro Cali la encargada de la construcción y operación del transporte masivo MIO.

En cuarto lugar, se definen y caracterizan las capacidades estatales que posee Metro Cali S.A para la gestión del SITM-MIO. La capacidad legal, se entiende como el marco normativo que respalda y delimita su accionar; mientras que su capacidad administrativa se aborda desde sus instrumentos planeación y recursos de funcionamiento, como elementos que le permiten la consecución de sus metas; su capacidad política se entiende a partir de las instancias de comunicación que existen entre la entidad y los actores interesados en el sistema, en donde se puede visualizar el apoyo proyectado a la empresa; finalmente su capacidad financiera se visualiza como los ingresos percibidos en la empresa que le permiten el funcionamiento y operación del MIO.

Finalmente, se analiza de qué manera fueron desarrolladas cada una de las capacidades estatales en Metro Cali durante el periodo 2009-2019, y se encuentran una serie de limitaciones en cada una de estas, que permiten formular unas recomendaciones para mejorar la gestión de la entidad en el SITM-MIO.

## **Capítulo 1**

En este capítulo, se realiza la descripción del estudio de caso, a partir de una revisión bibliográfica sobre la situación problemática y se especifica la pregunta que guiará el trabajo de grado; además se presenta la justificación del estudio de caso, mencionando el aporte que pretende generar desde el enfoque teórico elegido para el análisis de las capacidades estatales que poseen los organismos gestores de los SITM en Colombia; seguido, se formulan los objetivos a realizar, para exponer la forma como se guiará este documento; por otra parte, se desarrolla una revisión del estado del arte que permite visualizar cómo ha sido abordado el estudio de las capacidades estatales en las organizaciones del Estado, agencias o instituciones, entre otros; e igualmente, se expone en el marco teórico la variedad de enfoques con el cual se ha entendido las capacidades estatales; y con base a la literatura y autores estudiados, se construye el marco de análisis, que permite indagar y caracterizar las diferentes capacidades estatales que posee un organismo; finalmente se expone la metodología empleada para abordar el estudio de caso, especificando las técnicas que serán utilizadas para la recolección de información.

### **1.1 Formulación del problema**

En el panorama nacional se encuentra el documento CONPES 3167 del año 2002 denominado “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”, que somete a consideración la política del gobierno nacional, referida al mejoramiento del servicio de transporte público urbano de pasajeros, la cual, a través de herramientas técnicas, financieras y

procesos de renovación y creación de infraestructuras de transporte masivo, crearía condiciones adecuadas de movilidad en las grandes ciudades del país con el objetivo de mejorar la prestación de este servicio.

La aplicación de la política pública de transporte urbano masivo, se generó por la necesidad de atender las diversas problemáticas que deterioraban el transporte público, desde aspectos puntuales referentes a la prestación del servicio y la entrega indiscriminada de permisos y rutas a personas que no estaban capacitadas, las cuales carecían en ocasiones de una “visión empresarial”, generando que la estructura de las prestadoras del servicio de transporte público urbano fuera inadecuada, pues de acuerdo al Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2001) “...quienes deberían ser las personas responsables de la prestación del servicio, no son propietarios de los vehículos, ni operadores de estos” (p.12). En este sentido, los dueños de estos vehículos disponían de terceros para la prestación del servicio, desentendiéndose de las necesidades de los usuarios, careciendo de la información necesaria para desarrollar unos criterios pertinentes con los cuales el conductor debía prestar un óptimo servicio.

Por otra parte, la disposición del vehículo a un tercero correspondía realizar una “entrega” también denominada cuota del día, que consistía en recibir el pago de acuerdo a la cantidad de pasajeros recogidos en un trayecto determinado, a raíz de esto se desprende el fenómeno conocido como “la guerra del centavo”; provocando acciones o maniobras peligrosas para ‘quitarle’ el pasajero al otro conductor y tener un mayor incentivo económico, en consecuencia se incrementaba la competencia en el mercado y los índices de accidentalidad, y por ende el mal servicio en el transporte público.

Adicionalmente, la falta de control, tanto estatal como empresarial, en los vehículos que operaban para la prestación del servicio de transporte público urbano, no llevaban un

mantenimiento constante; pues se encontraron en circulación vehículos de 12 a 18 años de vida operacional, sobrepasando la cifra estipulada de 5 años (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2003), desencadenando una problemática ambiental, incrementando la contaminación por emisiones de CO<sub>2</sub>, poniendo en riesgo a la población en general y el entorno natural.

Como respuesta a lo anterior, surge la Política Nacional de Transporte Urbano Masivo que se concentró principalmente en las ciudades de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Pereira; ciudades que se caracterizaban por los antecedentes mencionados, además de poseer una alta densidad en la población; un deterioro generalizado de la infraestructura vial, es decir, las características físicas de las carreteras no se encontraban en condiciones óptimas; y la desatención de las necesidades de los usuarios de transporte público, por parte de los propietarios de los vehículos o los encargados de prestar el servicio, en aquellos temas referidos a la movilidad (como la cobertura espacial de transporte, tiempo, calidad del servicio público, etc.).

En este sentido, la política nacional propone el desarrollo de tres ejes de acción: Mejorar la Efectividad del Servicio, Infraestructura y Planeación e Inversión. Dentro de estas se destacan el incentivo en las ciudades para que implementen sistemas de transporte masivo, el fortalecimiento institucional en materia de planificación, gestión y regulación del tráfico y el desarrollo de un marco regulatorio enfocado a la optimización de la participación privada y la sostenibilidad económica de los sistemas usando estímulos económicos.

También establece que, en las ciudades con menos de 600.000 habitantes se realice un mantenimiento de señalización vial de acuerdo con las normas de tránsito; estas ciudades no afrontaron un rediseño total del transporte de servicio público urbano, pues sus esfuerzos se concentraron en redefinir algunos aspectos del servicio de transporte tradicional respecto a la normatividad vial vigente. Pero la política indica que aquellas ciudades con más de 600.000

habitantes deberían implementar los SITM (sistema de transporte masivo), basándose en el sistema de buses de calzadas exclusivas “Bus Rapid Transit” (BRT), en donde se tomó como referencia la experiencia de Brasil, el país pionero en implementar este tipo de sistema de transporte.

Del mismo modo, bajo la responsabilidad del Estado, se propone un apoyo a las ciudades que cumplan con los criterios de la política pública -puntualmente con la cantidad de habitantes por ciudad-, referente a los procesos de financiación de infraestructura de los SITM; además de fortalecer institucionalmente los mecanismos de evaluación, parámetros y control del servicio a través de sistemas de seguimiento.

En el caso de Cali, el desarrollo del SITM se genera a través del acuerdo N°16 de 1998, donde se establece la creación de la sociedad capital Metro Cali S.A., a la cual se le otorga la responsabilidad de la construcción y ejecución de este. Este acuerdo tiene el concepto favorable del documento CONPES 2932 del 25 de junio de 1997 que establece la participación de la nación en el SITM del municipio.

La implementación del SITM en el municipio de Cali, buscaba, según el contenido del documento de la política nacional (CONPES 3260), solucionar dos causas estructurales de la problemática de transporte público en la ciudad: *la capacidad institucional y la regulación del sistema*. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación determina que estas causas son las responsables de los problemas de oferta del servicio, calidad del servicio, oferta en la infraestructura, y otros factores negativos.

Sin embargo, en un estudio reciente realizado por el BID (2016), caracteriza a Cali como una ciudad con un alto grado de desigualdad y segregación socioeconómica urbana, pues los

habitantes de bajos ingresos tienden a vivir en zonas periféricas y realizar viajes largos para desempeñar diversas actividades y pese a haber invertido en sistemas de transporte rápido (BRT por sus siglas en inglés) para abordar esta situación, no ha obtenido los resultados esperados, pues son claras las limitaciones de asequibilidad y de acceso, aún para personas de otros sectores. Adicionalmente, la implementación de estos sistemas implicó el acceso a créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que “tenían por finalidad mejorar la eficiencia de la movilidad local, atenuar los impactos ambientales y reducir las desigualdades sociales vinculadas al transporte” (BID, 2016, p. 2).

Pese a que la operación del sistema inicia desde el año 2009, actualmente los resultados en encuestas de percepción ciudadana evidencian que, para los ciudadanos, dicha problemática no ha sido solucionada, en tanto el SITM-MIO no ha podido cumplir sus objetivos de mejorar la oferta del servicio y resolver los problemas de infraestructura, también se han manifestado diferentes problemáticas como el crecimiento del transporte informal, el cual presenta un uso del 8%; mientras que el crecimiento de vehículos y motos registró un aumento de 2,4% en comparación al año 2017; por otra parte, se evidencia un menor uso del transporte público como el MIO, que tuvo una reducción del número de pasajeros en un 3,5 % (Cali Cómo Vamos, 2019).

Por lo tanto, este trabajo empieza a cuestionar las capacidades de Metro Cali S.A. como el ente local encargado del diseño, operación y gestión del MIO a través de la siguiente pregunta:

**¿De qué manera el conjunto de capacidades estatales instaladas y desarrolladas en Metro Cali S.A. han permitido la gestión del SITM-MIO en la ciudad de Cali, durante los años 2009-2019?**

## 1.2 Justificación

La investigación procura generar una discusión sobre la importancia del análisis de las capacidades estatales en las políticas públicas, ya que desde este enfoque se comprenden los diferentes componentes con los que se dotan y se configuran las agencias públicas o los organismos estatales frente a la etapa de implantación de una política pública. Es un aspecto que corresponde a los estudios de la ciencia política, principalmente porque en los procesos de implementación y gestión se evidencian las capacidades del Estado para resolver y tramitar determinadas problemáticas sociales, en consecuencia “El enfoque se justifica porque el Estado es el principal responsable de dichas políticas y el carácter “público” de las políticas involucra al “Estado en acción” hacia la sociedad y de acuerdo a las necesidades de esta última.” (Chudnovsky, 2014, p.17).

Por esta razón, el presente trabajo de grado pretende estudiar el caso de la “política nacional de transporte urbano masivo” en el municipio de Santiago de Cali con el Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO, realizando un análisis en función de las capacidades de la empresa Metro Cali S. A en la gestión de este sistema de transporte, como un insumo para los estudios de las capacidades estatales de aquellos organismos encargados de la gestión de los SITM. En este sentido, la propuesta busca resaltar la necesidad teórica y conceptual de las capacidades estatales para el estudio de la ciencia política y las políticas públicas, pues a pesar de que existe un desarrollo conceptual y metodológico son pocos los trabajos realizados frente a la temática que corresponde al análisis de la implementación de políticas de servicio de transporte público.

Además de lo anterior, en el enfoque de las políticas públicas, si bien existe una importante literatura sobre el impacto generado por estas en la sociedad, no se encuentra un

mayor énfasis en la evaluación e influencia que puede tener la capacidad de las organizaciones para el diseño, la ejecución y el control de las políticas públicas, las cuales terminan afectando los resultados en su implementación (Completa, 2016), esto resulta paradójico, pues la calidad, la eficacia y la efectividad de estas depende de las capacidades reales con las que cuentan las organizaciones de carácter público.

Tal como lo señala Completa (2016) cuando una institución posee las capacidades necesarias es más probable que alcance las metas propuestas en la implementación de una política pública, si, por el contrario “presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante” (p.61).

De acuerdo a lo anterior, este trabajo de grado procura generar un estudio descriptivo basado en el análisis de las políticas públicas desde el enfoque teórico de las capacidades estatales, brindando especial relevancia a la capacidad que poseen los agentes encargados en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la implementación y gestión de los SITM. De igual manera, este estudio pretende servir, como referente para el desarrollo de futuras investigaciones relacionadas con el estudio de las capacidades estatales de los entes gestores de las políticas públicas de transporte masivo.

### **1.3 Objetivos**

#### **Objetivo general:**

- Analizar el conjunto de capacidades estatales de la entidad de Metro Cali S.A. en la gestión del Sistema de Transporte MIO en el municipio de Santiago de Cali en el periodo de 2009-2019.

### **Objetivos específicos:**

- Caracterizar la estructura, funciones, recursos y resultados de Metro Cali S.A en el año 2019.
- Describir los componentes de infraestructura del SITM-MIO en la vigencia del 2019 para la prestación del servicio de transporte.
- Caracterizar la capacidad legal, política, administrativa y financiera de la entidad Metro Cali S.A.
- Analizar el desarrollo de las capacidades estatales de Metro Cali S. A. con el propósito de plantear recomendaciones para el mejoramiento en la prestación del servicio público de transporte urbano masivo en la ciudad de Cali.

### **1.4 Estado del arte**

El análisis de las capacidades estatales en la política pública de transporte urbano masivo, del organismo Metro Cali S.A. como actor encargado del diseño, implementación y gestión requiere una revisión de literatura especializada, donde se logre entender cómo la capacidad estatal ha sido abordada para el desarrollo de investigaciones que plantean casos empíricos de implementación de políticas públicas, que permitan entender cómo ha sido teorizada, conceptualizada, y qué metodología se ha usado para el desarrollo de dichos estudios. A continuación, se presentan como antecedentes algunas investigaciones realizadas con este enfoque, desde el panorama internacional, nacional y local.

Entre los documentos revisados desde el panorama internacional se encuentra Mariana Chudnovsky (2014) con su tesis doctoral *“Régimen político, estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de las capacidades estatales”* en donde plantea la forma en que

la democracia y la capacidad estatal puede interactuar desde el panorama subnacional a través de la revisión de dos casos en la implementación de las políticas de epidemias vectoriales -dengue y enfermedad de chagas- en Formosa y Chaco, siendo este último quien evidencia una implementación de política más eficaz y con mejores resultados, contrario al primero.

Chudnovsky (2014) plantea como hipótesis central que en contextos donde existe baja institucionalización, la estabilidad de los gabinetes influye en la implementación de políticas públicas más eficaces, compensando la debilidad burocrática y la debilidad de las reglas formales, al contrario en contextos de baja institucionalización e inestabilidad de los gabinetes el diseño e implementación de la política será más deficiente para los casos a estudiar. De esta manera realiza un diseño de investigación enfocado en la metodología denominada "casualidad conjetural múltiple" ya que el fenómeno a investigar exige una consideración específica de varios factores que podrían condicionar la implementación de la política revisada, entre estos las capacidades estatales y la estabilidad de los gabinetes: "este proyecto plantea un modelo analítico combinatorio a fin de explicar los resultados epidemiológicos contrastantes que se observan en esas dos provincias y un marco orientado a conceptualizar y medir aspectos específicos de las capacidades de los aparatos estatales" (p.22).

De acuerdo con lo anterior, se propone un análisis comparado cualitativo de los casos Formosa y Chaco:

En el que se asume que los fenómenos políticos resultan de una causalidad coyuntural múltiple. La causalidad es múltiple y coyuntural porque el efecto de cualquier condición causal (en este caso, la estabilidad) depende de la presencia o ausencia de otras condiciones causales preexistentes (en este caso, la baja institucionalización, el tipo de

problema público, la posibilidad de reelección y las capacidades estatales burocráticas preexistentes) (Chudnovsky, 2014, p.26).

En Formosa, uno de los casos revisados, se observó que la estabilidad de los gabinetes es una condición que otorgó suficiencia para el desarrollo de políticas epidemiológicas eficientes, compensando sus capacidades estatales bajas: la burocrática, fragmentada en capacidad fiscal/presupuestaria, técnico-administrativa, coerción, información y alcance/densidad; e institucional; mientras que Chaco, evidenció una política menos exitosa, dada su baja capacidad estatal e inestabilidad en los gabinetes. Sin embargo, Chudnovsky (2014) aclara que dicha estabilidad de los gabinetes no genera o fortalece las capacidades estatales: “sino que, debido a la mayor o menor existencia de estas últimas, la primera cobra mayor o menor capacidad explicativa.” (p.169)

Igualmente, desde el panorama internacional, el autor Julián Bertranou (2013) en su artículo titulado “*Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación institucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina*”, desarrolla un estudio de las capacidades estatales de las agencias especializadas, en donde propone el análisis de su creación y funcionamiento, y pone en discusión su coordinación interinstitucional. Lo anterior, se justifica por los problemas que manifiestan las agencias especializadas en cuanto a los temas que deben resolver, como la seguridad vial. En consecuencia, el autor “se pregunta por los efectos que estas tienen, más allá de los servicios producidos, en la coordinación y coherencia del gobierno, y en el desarrollo de capacidad estatal” (p. 12).

Para el análisis de las capacidades estatales, Bertranou (2013) propone un marco analítico que está integrado por 3 componentes, los cuales, según el autor, son considerados como las

fuentes en donde radica la capacidad, los que a su vez poseen sus respectivas manifestaciones observables, entre ellos están: 1. Las autorizaciones legales. 2. Organización y medios de acción. 3. Capital de acción interorganizacional. Cada uno de los componentes comprende unos elementos observables que dan cuenta de la capacidad de la organización, sin embargo, será el tercer componente el que servirá para el estudio de este caso, ya que permite precisar un poco más la coordinación institucional.

La coherencia y la coordinación institucional se constituyen en requisitos ineludibles de una gestión de políticas públicas que debe dar cuenta de la creciente complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, y a su vez, de la creciente diferenciación y división del trabajo entre las organizaciones del sector público. (Bertranou 2013, p.19)

En cuanto a la aplicación del marco de análisis en el caso, se tiene como resultado que la ley dota de bienes y servicios a las diferentes agencias, pero la ejecución de estas no tiene que ver con la misión que se les ha encomendado, es decir, que se están rebosando las capacidades con la asignación de tareas o funciones que no se habían tenido en cuenta dentro de sus competencias. Por tanto, el desarrollo de las capacidades es insuficiente para cumplir con el objetivo estratégico que la ley estipulo. En cuanto a la coordinación interinstitucional y coherencia gubernamental, se evidencia que no ha sido fortalecido debido a la existencia de agendas segmentadas entre los organismos, impidiendo a su vez la implementación de parámetros unificados.

Asimismo, en el estudio de las capacidades estatales se encuentra Fernando J. Isuani (2010), con su tesis titulada “*Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la política de agua en la provincia de Buenos Aires (1992-2008)*”. Este estudio tiene el

objetivo de indagar sobre los procesos de configuración de los instrumentos de las políticas públicas, con el fin de entender cómo y por qué se reproduce la incapacidad estatal para resolver los problemas sociales.

Isuani (2010) desarrolla un estudio de caso basado en la experiencia particular de la política provincial del agua en Buenos Aires-Argentina, para comprender su proceso de configuración de instrumentos, sosteniendo que este “involucró a su dispositivo normativo, de gestión y a una serie de recursos claves para la misma” (p.6) y a su vez, se propone “develar los motivos por los cuales dicho proceso, lejos de mejorar a los instrumentos de la política del agua, terminó reproduciendo un conjunto de condiciones que debilitaron el potencial de intervención estatal para enfrentar los problemas asociados con ese recurso natural.” (p.6) Proponiendo como hipótesis central que las capacidades estatales se ven condicionadas por los procesos de configuración de política pública y en este sentido “dicho proceso constituye una vía a través de la cual el Estado logra disponer (o no) de un conjunto de instrumentos que, en cantidad y calidad, lo dotan del potencial necesario para enfrentar con eficacia aquellos problemas que afectan a la sociedad” (p.6).

En el desarrollo del estudio se indica que los instrumentos necesarios para el desarrollo de las capacidades estatales y la implementación de política pública son el “Dispositivo Legal que structure y oriente las actividades, un Dispositivo de Gestión que las sostengan y un conjunto de Recursos críticos que, en cantidad y calidad, las tornen viables” (Isuani, 2010, p. 223).

A través del método de estudio de caso, el autor, desarrolla un análisis narrativo que facilitó la generación de argumentos explicativos sobre el desarrollo de la debilidad estatal como un proceso, dicho argumentos permitieron la comprensión procesual sobre la configuración de instrumentos de política pública a largo del tiempo:

La estructura narrativa, de manera análoga a un andamio, nos permitió recorrer la experiencia bajo estudio y concentrarnos en elementos específicos de la misma. Con ella pudimos abordar de manera sistemática e iterativa las siguientes tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio; y b) establecer relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato (Isuani, 2010, p. 35).

De igual forma, el autor realiza una serie de entrevistas a profundidad, organizando así una lista de entrevistados que serían expertos en el tema de las cuencas hídricas de la provincia de Buenos Aires, con el fin de ampliar el conocimiento en cuanto a los actores principales en el campo de la política hídrica, obteniendo información relevante que daría evidencia sobre: a) los eventos del episodio; y b) las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales.

Finalmente, con base a las entrevistas, el análisis narrativo y el análisis de la configuración de los instrumentos, Isuani (2010) destaca en el caso de la política del agua en Buenos Aires que:

1. La configuración del Código de Aguas fue orientada a la satisfacción de intereses sectoriales, principalmente de actores estatales y de algunos sectores económicos provinciales...
2. El dispositivo de gestión fue pensado y utilizado para subordinarlo a los intereses de corto plazo de actores estatales...
3. La dotación de recursos humanos, financieros y tecnológicos, en cantidad y calidad, contribuyeron de manera decisiva a mantener inalterable la debilidad existente dentro dispositivo de gestión (p. 224).

Concluyendo, que dicha política entre 1992 y 2008, implicó una serie de modificaciones en el dispositivo normativo, de gestión y asignación de recursos, lo cual conllevó a una limitación de intervención estatal.

Otro artículo revisado, denominado “*Construcción de capacidades estatales un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina*” de Mariana Chudnovsky et al. (2018) propone examinar cuatro agencias de Argentina en donde se implementan políticas de desarrollo productivo, las cuales manifiestan unos ciclos positivos y negativos en la construcción de capacidades estatales, a los cuales se les atribuye una explicación multicausal e iterativa, pues no responden a una sola dimensión de capacidad:

Se seleccionaron las principales agencias que implementan políticas de promoción del diseño en Argentina: a) dentro de la Secretaría de Industria existe un área dedicada al diseño que se llama Plan Nacional de Diseño (pnd), b) el Centro de Textiles (inti Textiles), c) el Centro de Diseño Industrial (inti di) del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (inti) y d) el Centro Metropolitano de Diseño (cmd) del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. Se tomó en cuenta que fueran diferentes con relación a su estatus jurisdiccional y su cercanía o lejanía de las autoridades políticas respectivas para poder observar la incidencia de estas características (Chudnovsky et al., 2018, p.86)-

Chudnovsky et al. (2018) plantean un esquema de análisis circular, dividido en cuatro componentes, en donde se encuentran las capacidades que conforman el ciclo positivo de construcción de capacidades: En el componente A, se encuentra la capacidad de servicio, la cual se observa en la estabilidad de los equipos de trabajo y el nivel de formación e idoneidad de los empleados; constituyen el componente B de ciclo, la capacidad organizacional referida a la

concordancia de objetivos de la agencia y recursos disponibles, y la capacidad de alcance, entendida como la capacidad de la organización para llegar al público objetivo y el bloqueo de las resistencias; el ciclo C lo ocupa la capacidad política horizontal, referida al reconocimiento que hacen otras agencias de igual índole a la organización analizada; y en componente D se encuentran la capacidad política vertical, referida al reconocimiento que hacen otras autoridades políticas de nivel superior a la agencia, y la capacidad presupuestaria, entendida como el monto que posee la organización, si es estable y existe una autonomía en su uso.

Los autores trabajan con un diseño de investigación cualitativo con base en múltiples casos, realizando la aplicación del esquema de análisis comparado de las cuatro agencias en la implementación de políticas de promoción del diseño en la Argentina, posteriormente identifican el contexto político-institucional por el cual se encontraron mediadas, para lograr determinar la incidencia del mismo en las estrategias para el desarrollo de capacidades por parte de las agencias, en donde logran demostrar que:

por un lado, el contexto político-institucional incide en la estrategia a seguir por parte de las agencias que quieren desarrollar capacidades y por el otro que —en la Argentina y en el área sectorial examinada— predominan los ciclos negativos, aunque existen intentos de construcción de secuencias positivas. Las segundas suelen quedar acotadas a episodios aislados debido a la lógica política volátil de la Argentina, que los obliga a alejarse de la toma de decisión política para obtener estabilidad" (Chudnovsky et al., 2018, p.102)

Desde el panorama nacional, se encuentra Felipe García (2015) con su tesis de pregrado titulada "*Capacidad institucional y administrativa, una problemática estructural: Caso Transmilenio S.A.*" en donde desarrolla una revisión bibliográfica a partir de textos académicos, artículos de opinión, insumos normativos, teorías y modelos, para orientar su estudio en el

análisis de la capacidad institucional y administrativa de Transmilenio S.A en el marco de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y si estas, son acordes frente al surgimiento de nuevas estrategias alternas de movilidad, en donde se pueda responder si la empresa Transmilenio S. A, posee la capacidad institucional para administrar el SITP.

El autor estudia la estructura general y organigrama del distrito capital, para así identificar las funciones y competencias de las entidades que competencias del sector de movilidad, posteriormente, analiza la concordancia de las funciones de la entidad descentralizada (Transmilenio S.A) dentro del sector de movilidad, frente a los desafíos que le otorga la política del SITP. Lo anterior lo desarrolla a través de una revisión bibliográfica, teniendo un enfoque deductivo-nomológico “modelo que deduce leyes o preposiciones generales” (García, 2015, p.10)

En el análisis de la capacidad institucional y administrativa de la empresa Transmilenio S.A, García (2015) afirma que la organización no posee un entramado institucional y organizacional sólido, por lo tanto, “no posee la capacidad institucional para la implementación de una estrategia tan estructurada como lo es la del SITP” (p.53) Esto se explica porque la organización en su diseño misional manifiesta una prioridad para “la resolución de problemáticas coyunturales en una temporalidad determinada, y no para el acogimiento de responsabilidades administrativas como lo es la implementación de nuevos modos de transporte público, que implican que Transmilenio S.A tuviera desarrollo técnico, tecnológico y organizativo (García, 2015, p. 53)

Adicional a la carencia de un entramado institucional y organizacional sólido, lo que evidencia una incapacidad institucional para la implementación de la estrategia del SITP, García (2015), demuestra que también existen tensiones políticas y técnicas en el Distrito Capital, las

cuales se manifiestan en “la incidencia de las autoridades públicas dentro de la organización Transmilenio S.A, impiden que el objeto de la empresa y funcionamiento interno se desarrollen y trabajen con libertad y autonomía dentro del Sector Movilidad” (p.53). En consecuencia, se demuestra que, la capacidad institucional administrativa de Transmilenio S. A, no sólo responde a un entramado organizacional e institucional, sino también a las tensiones políticas que condicionan el objetivo de la empresa y su funcionamiento.

Otro estudio que propone la evaluación de las capacidades estatales es el de Juan Carlos Bejarano (2016) con su tesis doctoral titulada “*Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública: casuística en Bogotá*” cuyo objetivo principal es la aplicación de un modelo cualitativo de evaluación de capacidades institucionales en la aplicación de la política pública seleccionada, enfocando su atención en los agentes que participaron en la etapa de implementación para develar:

la prevalencia de conocimientos, actitudes y prácticas, existente, en relación con las decisiones, acciones y soluciones que toman dichos agentes; con el fin de comprender la complejidad de las capacidades emergentes (y necesarias) en la etapa de implementación de políticas, “evaluarlas” y calcular su grado de la institucionalización (Bejarano, 2016,2 p. 16).

Bejarano (2016) desarrolla una matriz de evaluación de capacidades institucionales para la implementación de las políticas públicas, centrada en el rol de los individuos; en este caso los funcionarios a quienes da prioridad por sostener una relación directa con los medios y los fines de la política a evaluar, la cual se sostiene bajo las siguientes preguntas:

1. es ¿capacidades para qué? entendidas como el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas que inciden en el impulso de las decisiones, acciones y soluciones. 2. La segunda pregunta consiste en ¿capacidades para quienes? abstracción que hace referencia a los agentes responsables de la ejecución de políticas públicas" (Bejarano, 2016, p. 104).

Esta matriz se desarrolla a partir del uso de las técnicas de encuestas y entrevistas semiestructuradas a integrantes o agentes activos del sistema distrital de discapacidad, quienes participan activamente en la implementación de la política de Discapacidad, y son elegidos de manera aleatoria.

De acuerdo a la evaluación realizada por Bejarano (2016) de la capacidad institucional, entendida como el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, determina que esta incide en el proceso de toma de decisiones, acciones y soluciones tomadas por los agentes en la etapa de implementación, lo cual significa que “los conocimientos, actitudes y prácticas que se están institucionalizando, están marcando una tendencia negativa o rumbo equivocado, pues la tradicional manera de hacer las cosas está conduciendo de manera incorrecta el curso de acción que debe seguir la política pública, para cumplir sus objetivos”(Bejarano, 2016, p.120).

En otro estudio revisado a nivel nacional, relacionado con las capacidades estatales, se encuentra Cante (2012) con su artículo titulado “*Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca*”, el cual tiene como objeto describir las condiciones de capacidad instalada con la que cuentan los municipios para el desempeño de sus funciones.

La autora resalta que el enfoque que se ha llevado a cabo en las políticas públicas suele concentrarse en los resultados en términos de eficiencia y eficacia, llevando a desatender el

análisis de los factores relaciones a la dotación de recursos humanos, la relación entre recursos y funcionarios, entre otras que den cuenta de las capacidades estatales. Además, Duque (2012) señala que el diseño normativo del país no ha sido consecuente con las limitaciones y posibilidades que poseen los municipios en materia de capacidad institucional.

Para el análisis de los factores de capacidad institucional, Duque (2012) desarrolla un análisis de la medición desarrollada por el DNP (Departamento Nacional de Planeación) a través de la “Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal”, considerando que, aunque refleja el desempeño de los municipios, este a su vez deja de lado factores que dan cuenta de la capacidad institucional.

Por tanto, el autor pretende profundizar a partir de dicha medición, el estudio de la capacidad de los municipios, teniendo en cuenta los factores ya estudiados, pero complementándolos con los factores de capacidad institucional. Por tal razón, realiza alrededor de 30 entrevistas a servidores públicos del gabinete de gobierno, alcaldes y secretarios de despacho, como también la aplicación de 50 encuestas a otros funcionarios de la administración central de los municipios, para así poder realizar la medición del perfil y percepciones frente a los cargos de estos. Lo anterior, permite entender el factor de recursos humanos y su funcionamiento.

Finalmente, el análisis realizado “permitió evidenciar debilidades importantes relacionadas en primer lugar con la presencia en un alto porcentaje de recursos humanos cuya formación no está relacionada con los asuntos propios de la administración pública, lo que obliga el aprendizaje en la práctica” (Duque, 2012, p.11), en consecuencia, dichos defectos de la administración pueden verse ligadas con factores del diseño normativo de los municipios “que al darle el mismo tratamiento a estas entidades independientemente de la existencia de

características diferenciadoras en materia administrativa y fiscal, terminan afectando principalmente a las de menor tamaño y menos recursos” (Duque, 2012, p.23).

En cuanto al contexto local, se encuentra Urrea Ballesteros (2018), con su trabajo de maestría titulado “*Capacidades estatales como perspectiva de análisis de política pública: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca*”, entre sus objetivos se destaca el análisis del conjunto de capacidades estatales de orden político, institucional y administrativo de dos municipios en cuanto a la implementación de los programas PDET a nivel local.

Lo anterior parte de un ejercicio comparado del diseño institucional junto con las capacidades existentes entre ambos municipios para la implementación de los PDET, para el desarrollo de este análisis la autora usa el enfoque de capacidades estatales para explicar lo siguiente: 1. El universo encargado de implementación de los PDET, permitiendo comprender los instrumentos legales y las instituciones encargadas del proceso. 2. La capacidad administrativa de los municipios, la cual da cuenta sobre la provisión de bienes y servicios públicos. 3. Las capacidades políticas, es decir, relaciones de la sociedad-Estado, teniendo en cuenta las organizaciones sociales y sus instancias de participación.

Por consiguiente, la autora llevó a cabo tres herramientas de investigación, la etnografía y técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y cartografía social, con el objeto de comprender las capacidades estatales con las que cuentan los municipios. Finalmente, dicho análisis da cuenta de lo siguiente: 1. No existe instrumento legal que establezca nivel de competencia, responsabilidad y funciones de las instituciones encargadas. 2. No existe un documento normativo que establezca el papel de Ministerios y Agencia para la implementación

de los planes de acción para la transformación regional (PATR). Es decir, no hay una claridad institucional y mucho menos frente a la administración de los recursos (Urrea, 2018, p.140).

Igualmente, la autora sugiere a partir de dicho análisis de las capacidades, que: 1. debe haber un fortalecimiento de los sistemas de información y seguimiento a la implementación de los programas. 2. Generar el aseguramiento de la coordinación institucional. 3. Se debe priorizar los recursos por parte del gobierno en cuanto a los programas orientados a cumplir el PMI (Plan Marco de Implementación) del acuerdo final de paz. 4. Se deben diseñar los marcos regulatorios que establezcan el proceso de articulación interinstitucional de los PDET. 5. Las comunidades deben proponerse una mayor organización frente al Estado local y fortalecer el relacionamiento. 6. En el plano administrativo, se deben definir recursos con destinación específica y fortalecer la planta de personal (Urrea, 2018, p.155).

## **1.5 Marco teórico**

El desarrollo de esta propuesta requiere de la revisión de referentes teóricos y conceptuales asociados en principio a la capacidad del Estado y sus instituciones de atender y satisfacer las demandas de los ciudadanos. Tal como lo señala Completa (2016) la revisión de literatura permite observar cómo los estudios se centran sobre todo en evaluaciones de resultados, producto o impacto de políticas públicas, dejando de lado “el análisis de las capacidades de las agencias estatales que tuvieron a cargo su diseño, ejecución y control” (Completa, 2016, p. 2). De ahí la importancia de indagar sobre las capacidades estatales con las que cuentan las agencias encargadas de la implementación y determinar si han sido suficientes para dar cumplimiento a los planes y estrategias propuestas.

De acuerdo con lo anterior, el logro de los fines propuestos por el Estado en sus diferentes niveles y organismos se encuentra directamente relacionado con las capacidades

desarrolladas por el mismo para cumplir sus obligaciones y generar transformación social. Desde esta perspectiva, empiezan a girar las siguientes reflexiones que indagan sobre las capacidades del Estado para asumir las demandas que la sociedad exige, prestar servicios públicos de calidad, y poseer las condiciones mínimas para la formulación e implementación de políticas públicas, o si, por el contrario, pueden existir otros factores internos o contextuales que limitan o frustran el alcance de sus objetivos. Dichas reflexiones se guiarán con una revisión bibliográfica que contempla los siguientes autores: Oszlak y Orellana (2001), Alonso (2007), Isuani (2010), Bertranou (2012, 2013), Fernández y Vigil (2012), Chudnovsky (2014), Completa (2016), Bernaza et al. (2015) y Cárdenas et al. (2015).

### **1.5.1 Capacidad estatal**

La capacidad estatal, es entendida por Alonso (2007) como un recurso por el cual el Estado logra sus objetivos en la intervención de la sociedad: “Las capacidades estatales... son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo” (p.6) Las cuales son abordadas desde una dimensión analítica donde existe un nexo entre Estado-Sociedad, siendo este aspecto el que permite entender a las capacidades estatales como procesos de institucionalización, “desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.” (Alonso, 2007, p.6).

En este sentido, las capacidades estatales solo pueden ser analizadas con una perspectiva relacional en donde sean considerados factores estáticos y dinámicos, caracterizando a los actores en su accionar y sus recursos con el fin de “captar la dinámica por la cual la interacción estratégica entre los actores influencia los objetivos de éstos, observando los cambiantes equilibrios que se alcanzan” (Alonso, 2007, p.21). En consecuencia, la dimensión relacional

permite observar las configuraciones de poder existente en los organismos estatales en un contexto determinado de acción pública en la gestión de las metas, planes y proyectos propuestos.

Sin embargo, Isuani (2010) se refiere a la capacidad estatal como un conjunto de instrumentos con los cuales el Estado aborda las diferentes problemáticas planteadas en la sociedad, argumentando que cuando decide encaminar sus acciones hacia el logro de sus propuestas y problemas sociales, requiere “un conjunto de instrumentos con los cuales brinda respuestas efectivas que contribuyen a evitar, mitigar o resolver dichos problemas” (p.64). Los instrumentos con los que el Estado se dota para el logro de sus objetivos hacen referencia a los medios, condiciones básicas y estrategias que adelantan la acción estatal.

Por otra parte, la capacidad es estatal es entendida desde una noción instrumental, vinculada a los fines públicos y tipos de lazos con los actores no estatales, en donde Bertranou (2012) la define como:

La aptitud de las unidades gubernamentales para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional. (p.10)

De acuerdo con lo anterior, se entiende que la capacidad estatal es de gran importancia para el cumplimiento de las actividades y el alcance los fines públicos estipulados a través de las políticas públicas, programas y proyectos, y que su vez esta se representa en la dotación de recursos humanos, económicos, organizacionales, etc., que la unidad gubernamental debe poseer para el desarrollo de las competencias asignadas. En otras palabras, el logro de los fines

propuestos por el Estado se encuentra relacionado con las capacidades desarrolladas por el mismo para cumplir sus obligaciones y generar transformación social.

Mientras que Completa (2016) se refiere a la capacidad estatal como un concepto que se resignifica de acuerdo con el contexto histórico-temporal en donde se encuentran insertos los organismos estatales encargados de la ejecución e implementación de los objetivos propuestos, y de acuerdo a esto la define como una:

“habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general.” (p.72)

En este sentido, hace un énfasis especial en el accionar de las organizaciones y agencias públicas para promover cambios en la sociedad, coincidiendo con Bertranou (2012) en donde afirma que el éxito o el fracaso de estas se encuentran relacionados con las capacidades reales y potenciales que posean los organismos gubernamentales. Además de lo anterior, Completa (2016) precisa la importancia de disociar la capacidad estatal de conceptos como “desempeño” “impacto” o “resultados finales”, pues si bien dichas nociones tienen una relación, no deben usarse como sinónimos a la hora de definir la capacidad “puesto que el desempeño institucional se refiere al comportamiento organizacional pasado (pudiendo expresarse en medidas tales como eficiencia y eficacia) mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, a su comportamiento potencial.” (p.65).

De igual forma Bertranou (2012), asume que el concepto de desempeño debe desligarse del concepto capacidad, ya que el primero se encuentra vinculado directamente a los resultados

de los organismos estatales: “En términos generales, conviene separar la capacidad (como condiciones que presenta una organización estatal) del resultado de su acción (éxito o fracaso)” (p.14). En este sentido la capacidad de una organización es entendida más como un atributo el cual se puede componer de diferentes “condiciones operativas necesarias para el logro de un resultado determinado” (p.14).

Entonces la capacidad es la aptitud de los organismos, referida a una cualidad que solo puede asignarse a un sujeto estatal y estar presente en diversos grados, “en ese sentido, el estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional” (Bertranou, 2012 p.10) Adicionalmente, abordar la capacidad como una aptitud, alude a indagar sobre la existencia de aquellas condiciones que facilitan el logro de los resultados previstos por los organismos estatales "La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados." (Bertranou, 2012 p.10).

### **1.5.2 Categorización de la capacidad estatal:**

El Estado no debe tomarse como un ente totalitario en su funcionamiento, pues dada sus grandes dimensiones resulta más adecuado hablar de capacidades y clasificarlas de acuerdo con unos criterios, en consecuencia, no se recomienda entender la capacidad como un concepto global y homogéneo pues:

Resulta analítica y empíricamente más adecuado es hablar de capacidades estatales o institucionales según algún criterio de clasificación de estas capacidades. El Estado no debería tomarse en bloque como sujeto de análisis de su funcionamiento, sino que resulta

más productivo analizar partes del Estado con algún criterio, y de allí extraer conclusiones válidas acerca de su capacidad. (Bertranou, 2012, p.4)

En este sentido, algunos autores consideran que la capacidad estatal puede estar compuesta por diferentes dispositivos, dimensiones, factores, instrumentos o componentes, fragmentándola normalmente en dos dimensiones o hasta en cuatro. Sin embargo, lo que se resalta de las diferentes categorizaciones de la capacidad estatal, es que estas son la base para el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos estipulados de un ente organizacional al cual se le ha otorgado la realización de funciones específicas que apuntan a la solución de una problemática a intervenir, por parte de la acción gubernamental materializada en programas, proyectos o políticas públicas.

Alonso (2007), propone que la capacidad estatal puede resumirse en dos dimensiones, las cuales son:

- 1. Las capacidades técnico-administrativas:** son elementos o patrones de funcionamiento tecno burocrático que se requieren para la implementación y adopción de las políticas públicas.
- 2. Capacidades institucionales y políticas:** estas son consideradas por el autor como dimensiones imbricadas que apuntan al desarrollo y consolidación de habilidades, rutinas y tareas a desarrollar entre diferentes agencias, entes gubernamentales o instituciones, dicho relacionamiento estratégico es regulado a través de un marco normativo.

Para el análisis de estas capacidades Alonso (2007) propone dos dimensiones; la primera *la relacional*, referida a la relación del Estado con el entorno socioeconómico, que responde a “la capacidad del Estado en introducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar

bloqueos a sus políticas” (p.4). La segunda dimensión, se enfoca en un análisis interno del funcionamiento del Estado, donde se hace énfasis en la calidad de los funcionarios, en una organización capaz de proveer incentivos para captar funcionarios cualificados, así como la promoción de la coherencia interna del aparato estatal.

De igual forma, Mariana Chudnovsky (2014) hace una definición dual de la capacidad estatal, estableciendo que en ella se encuentran presentes dos dimensiones “(i) características burocráticas... por ejemplo... la existencia de un presupuesto más o menos focalizado, personal capacitado, relevamiento, producción y difusión de información y cierta infraestructura para “penetrar” el territorio y (ii) características del diseño y de la implementación de políticas” (p.19)

1. **La dimensión burocrática:** de la capacidad estatal se compone de aspectos institucionales (reglas de juego) y organizacionales (características de los ministerios):
  - Aspecto fiscal: Referido a la recolección de impuestos de cada provincia y presupuesto con el que cuenta las agencias encargadas para la implementación de las políticas
  - Capacidad de recabar y producir información se refiere a la habilidad de inteligencia y monitoreo estatal.
  - Dimensión de coerción, entendida como la autoridad estatal sobre el territorio.
  - Capacidad técnico-administrativa organismos estatales involucrados en la implementación de las políticas.
  - Alcance del Estado para llegar a todo su territorio.
2. **Dimensión de políticas,** las divide en las siguientes características:
  - Adecuación a las prácticas vigentes (que alude a la cercanía o lejanía respecto de prácticas establecidas como parámetros de acción en el tema).

- Flexibilidad/rigidez para adaptarse a cambios,
- Estabilidad temporal y
- Legitimidad/aceptación de la política por parte de los encargados de implementarla.

(Chudnovsky, 2014, p.25)

En cuanto Fernández y Vigil (2012), sustentan la existencia de dos dimensiones de capacidad, las cuales consisten en:

1. **Capacidad interna:** esto tiene que ver con el interior de las agencias estatales, es decir su organización burocrática para articular de la mejor forma posible los recursos materiales y humanos.
2. **Capacidad infraestructural:** es el relacionamiento entre tomadores de decisión, burocracia y sociedad civil, para actuar de manera conjunta. Así mismo, permite el acercamiento del Estado para que este pueda conocer las complejidades o problemáticas de la sociedad civil.

Los anteriores autores coinciden en la identificación de dos dimensiones, a grandes rasgos, la primer se caracteriza por atender el funcionamiento de los organismos estatales desde la mirada burocrática, haciendo especial énfasis en la forma como estos se organizan, y los recursos que estos disponen (humanos, financieros y técnicos); y la otra atiende una dimensión estructural, esta segunda dimensión contempla una mirada estructural del funcionamiento estatal, el relacionamiento entre sus mismas unidades, entre otros actores no estatales y con la sociedad en general.

Contrario a lo anteriores Isuani (2010), define la capacidad como una serie de instrumentos con los que se dotan los organismos estatales para responder a las problemáticas

sociales, reivindicándolos como medios o condiciones básicas sin las cuales el Estado no podría lograr sus objetivos, realizando una clasificación de estos en tres dispositivos:

**1. Dispositivo normativo:** Estructura y orienta una serie de actividades, es decir, el conjunto de reglamentos, leyes y decretos que respaldan una política.

**2. Dispositivo de gestión:** Son aquellos organismos estatales que sostienen y concretan las actividades propuestas, dotadas de su respectivo esquema organizacional, con el cual se adelantan las actividades de gestión operativa para el logro de los objetivos propuestos.

**3. Recursos:** Entendida como la aptitud de los organismos estatales para disponer de cantidad y calidad sobre los siguientes tipos de recursos: humanos, financieros y tecnológicos.

Sin embargo, Isuani (2010), propone que para el análisis de los dispositivos que constituyen la capacidad estatal, no debería descuidarse el factor político, ya que su configuración se desarrolla en un marco político-administrativo en donde una serie de actores tienen la responsabilidad de dotarlos de potencial para hacerle frente a los problemas sociales “pero lo hacen llevando adelante una serie de articulaciones entre ellos, y en función del conjunto de intereses que los movilice. Los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política y finalmente los utilizan.” (p.68-69)

Igualmente, Bertranou (2012) divide la capacidad estatal en tres componentes, mencionando que estos han de entenderse como dotaciones que posee un organismo estatal para el logro de los resultados previstos:

**1. Autorizaciones legales y legitimidad:** este comprende dos aspectos, en primer lugar, que la unidad gubernamental se encuentre dotada legalmente para realizar las acciones

propuestas; en segundo lugar, si la unidad posee legitimidad política-institucional para el desarrollo de sus objetivos, conferida por los actores del sistema y por actores no gubernamentales.

2. **Organización y medios de acción:** se refiere a la dotación de atributos y posibilidades de una organización para la acción directa, este se compone principalmente de “las personas que integran la organización, los recursos materiales, infraestructura, equipamiento, recursos tecnológicos, la estructura y los procesos organizacionales, recursos y activos financieros” (p. 32).
3. **Capacidad de acción interorganizacional:** comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone la unidad gubernamental, en otras palabras, se refiere a la acción conjunta con otras organizaciones.

En otro desarrollo investigativo, Bertranou (2013) categoriza los componentes de la capacidad estatal de otra forma, siendo estas las siguientes:

1. **Vínculo actor estatal/otros actores:** Se refiere al grado de autonomía o heteronomía que posee el Estado frente a las relaciones que este posee con otros actores no estatales y la sociedad en general
2. **Legitimidad del actor estatal:** Apoyo que brinda la ciudadanía, sea implícita o explícitamente en el desarrollo de las competencias estatales, es decir, el grado de aceptación social de la autoridad estatal.
3. **Arreglos institucionales y la infraestructura burocrática:** Este componente, se refiere a las características institucionales por las que se rigen las organizaciones públicas, y también a las condiciones que posee el aparato burocrático, con referencia a su funcionamiento.

**4. Capital de acción interorganizacional:** Se refiere a la capacidad de las organizaciones para actuar de manera coordinada con otras, con el fin de lograr los resultados propuestos.

Además de lo anterior, cada uno de estos componentes poseen unos subcomponentes, también denominados por Bertranou (2013) como dimensiones, los cuales permiten el análisis empírico de la acción estatal en sus diferentes esferas, sin embargo, el componente de “Arreglos institucionales y la estructura burocrática” se considera fundamental para el análisis de la capacidad ya que “reúne una gran variedad de expresiones organizaciones e institucionales principalmente referidas a la función de producción y al entramado de relaciones interinstitucionales que enmarcan el trabajo de cualquier organización pública” (p.29). En otras palabras, este componente permite revisar el funcionamiento interno de las organizaciones públicas de acuerdo con sus resultados propuestos y el universo normativo que respalda su accionar.

Por otra parte, Cárdenas et al. (2015) menciona que, la capacidad estatal es un concepto difícil de definir y de medir, el cual ha sido tratado no solo desde la ciencia política, sino también en la literatura sociológica y económica, es decir, que su categorización no tiene una interpretación única. Siendo así, el autor propone que dicho concepto puede agruparse bajo cuatro categorías, definidas de la siguiente forma:

- 1. La capacidad militar:** representa la habilidad del Estado para superar las acciones rebeldes que alzan su fuerza contra su autoridad.
- 2. Capacidad burocrática y administrativa:** es la profesionalización de la burocracia estatal y la habilidad para brindar protección legal medida por el riesgo de confiscación.

3. **Capacidad estatal fiscal:** se entiende como la habilidad para recaudar ingresos de la sociedad.
4. **Calidad y coherencia de las instituciones políticas:** se refiere al grado de interferencia entre las características democráticas y no democráticas del sistema político.

A su vez sostiene que la capacidad fiscal es indispensable para que el Estado pueda proporcionar bienes públicos ya que de esta dependen el desarrollo de otras capacidades, como la calidad y la coherencia de las instituciones políticas, estas últimas son consideradas para el autor como determinantes de la capacidad estatal.

En síntesis, se entiende que la capacidad estatal se compone o se categoriza de diversas formas según los autores mencionados, en estos no se evidencia un consenso respecto a la forma de categorización para el análisis de dicho concepto, sin embargo, coinciden en definir que la dotación de las capacidades son ejes fundamentales para el cumplimiento de los objetivos planteados en las políticas públicas. A pesar de no existir una categorización general de la capacidad estatal, estas discusiones académicas han producido diferentes componentes o factores que permiten el análisis empírico de las condiciones de las agencias estatales, las cuales facilitan el funcionamiento y el logro de los resultados previstos.

### **1.5.3 Formas o elementos que expresan la capacidad estatal**

Existen diferentes perspectivas o formas de medición de capacidad estatal, que se generan a partir de las categorizaciones anteriormente mencionadas, los autores en términos generales se han enfocado en identificar aquellos factores externos o internos de las agencias u organismos, que pueden incidir en el desarrollo de las capacidades, estos ayudan a dar cuenta si dichos organismos fueron dotados de capacidades para el desarrollo de los objetivos propuestos.

Oszlak y Orellana (2001) en la aplicación del Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADCI) proponen una clasificación denominada déficits de capacidad, desarrollando una serie de factores considerados como elementos necesarios que dotan de capacidad a las agencias y organismos del Estado encargados de llevar a cabo la implementación de una política pública. El producto de la aplicación de esta metodología es lograr identificar los déficits de capacidad, los cuales son desagregados en seis categorías:

- 1. Déficit en la normatividad vigente:** Se refiere aquellas normas que limitan o impiden las acciones de los organismos estatales, de igual forma cuando existen vacíos jurídicos que los facultan para la acción “también entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas.” (Oszlak y Orellana, 2001, p.9).
- 2. Déficit en las relaciones interinstitucionales:** Hace énfasis en la coordinación que poseen los organismos estatales para el logro de los resultados previstos, ya que en diversas ocasiones se puede presentar el caso de competencias superpuestas.
- 3. Déficit en la estructura organizacional interna y distribución de funciones:** Se concentra en identificar las unidades organizativas responsables del desarrollo de las tareas asignadas.
- 4. Déficit en la capacidad financiera y fiscal de las agencias ejecutoras:** Se relaciona con la cantidad de recursos que disponen las organizaciones y la necesidad de insumos adicionales (físico o financieros).

5. **Déficit relacionado con las políticas de personal y sistema de recompensas:** La normatividad y los incentivos por los que se rigen los agentes dedicados al desarrollo de las tareas en una organización pública.
6. **Déficit en la capacidad individual de los participantes en las agencias que impulsan el proyecto:** Se refiere a las personas responsables dentro de cada unidad de los productos y resultados de un proyecto.

Los autores se refieren a los déficits, como aquella condición que impide el logro de los objetivos propuestos por las agencias estatales, el cual se materializa en la diferencia de lo que estas se proponen desarrollar y los resultados que realmente logran.

Contrario a los anteriores, Completa (2016) hace una clasificación a un nivel macro de factores externos que afectan la capacidad, denominándolos restricciones contextuales:

1. Restricciones asociadas a las reglas de juego
2. Restricciones asociadas a las relaciones interinstitucionales de los organismos estatales
3. Restricciones asociadas a la situación política, social y económica a nivel nacional e internacional

Pero al igual que Oszlak y Orellana (2001), Completa (2016) también define una serie de déficits de capacidad como aquellos factores internos de las agencias que limitan o impiden el alcance de sus objetivos, desagregándolos de la siguiente manera:

1. Déficit de capacidad asociados a las estructuras organizativas y procedimientos, al enfoque de planificación estratégica y a la distribución de funciones de los entes estatales.
2. Déficit de capacidad asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales.

3. Déficit de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.  
(Completa, 2016, p.71)

Se resalta la propuesta de Completa (2016) ya que realiza una separación de los factores contextuales que afectan el despliegue de la capacidad, es decir, el buen funcionamiento de las agencias estatales, y los aspectos constitutivos de capacidad, en donde reconoce “la influencia de tres causales o factores agregados relacionados con la capacidad inherente a las entidades estatales y tres factores asociados al contexto institucional, los cuales afectan el despliegue de la capacidad estatal en varios planos: normativo-cultural, político-socioeconómico e interinstitucional-interjurisdiccional. ” (p.72)

Alonso (2007), de igual forma considera que, la medición de las capacidades estatales puede analizarse desde un entorno micro, el cual hace referencia a las capacidades técnicas y administrativas; y desde un entorno macro que se refiere a la dimensión relacional e interinstitucional. En el análisis desarrollado por el autor, se denominan brechas de capacidad a aquellas facultades que el ente ejecutor no posee para el desarrollo de las metas propuestas o lo que requiere para mejorar sus capacidades, explicándolas de la siguiente manera:

1. **Las capacidades técnicas y administrativas – entorno micro institucional**

- a) **Brechas en la organización interna:** distribución de funciones y delimitación de flujos de información y decisión entre las distintas subunidades; financiación o disponibilidad de espacio y equipamiento.

- b) **Brechas en las habilidades y conocimientos:** evaluación de las habilidades a nivel organizacional en su conjunto, es decir, conocimiento y habilidades básicas para llevar a cabo las tareas básicas que han sido estipuladas por los objetivos de la organización.

- **Dimensión relacional – Capacidad institucional y políticas – entorno Macro**

a) **Brecha político institucional:** Debe analizar toda la trama institucional (normativa) de la cual se generan o debe realizarse los objetivos de la política pública; Coherencia entre los objetivos y el marco normativo.

b) **Brechas en el nivel de las relaciones interinstitucionales:** Distribución de responsabilidades entre todas las agencias encargadas o involucradas; coordinación de desarrollo de la política; distribución de funciones de cada agencia; mapa de relaciones interinstitucionales (esto con el fin de comprender los objetivos y si cumplen con la facultado por la normatividad).

c) **Carrera en la función pública:** incentivos para el rendimiento de los trabajadores; estímulos; compensaciones o ascensos.

Bernaza et al. (2015) presentan una guía para la medición de las capacidades estatales desagregada en los siguientes indicadores, los cuales son considerados como factores representativos de los elementos constitutivos de la capacidad:

- **Proyectos de gobierno:** Referido al dispositivo de poder y decisión, el cual presenta su proyecto mediante planes y programas, en este sentido la capacidad de los organismos estatales puede ser medida a partir de la ejecución de estos.
- **Liderazgo:** Ejercicio efectivo para recolectar las demandas y expectativas sociales, transformarlas en políticas, programas proyectos etc., e implementarlos.
- **Diseño estructural:** la capacidad que poseen los organismos para que el panorama institucional favorezca el desarrollo de los objetivos.

- **Empleo público:** Una relación entre el Estado y los empleados públicos, en donde se valoren sus competencias en torno a los compromisos adquiridos, favorecerá la capacidad.
- **Diseños procedimentales, innovación tecnológica:** El funcionamiento del aparato estatal se reviste de una organización tipo burocrática con una serie de procedimientos que determinan su funcionamiento, el diseño de este se considera importante dado que influirá en los procedimientos accesibles y efectivos. Por otra parte, la innovación tecnológica es un mecanismo que facilita las bases de información y comunicación.
- **Comunicación institucional:** Se refiere a la comunicación al interior de la institución, permite coordinar y planificar las acciones, y deberá facilitar la satisfacción de las necesidades públicas e intercambio de información con la comunidad.
- **Aspectos fiscales y gestión financiera:** La obtención y asignación de recursos que poseen los organismos estatales son instrumentos claves que respaldan la implantación de políticas y programas, los cuales pueden ser evaluados en términos de eficacia y eficiencia.
- **Compras, contrataciones e inversiones, infraestructura pública:** La forma como se gestionan las adquisiciones en los organismos públicos es determinante en el momento de la ejecución de los recursos y por ende en la relación de los recursos asignados y la productividad de dichos organismos.
- **Inter-institucionalidad:** Se refiere a la coordinación y alianzas a partir de la comunicación y negociación con otros actos, tanto públicos o privados que pueden facilitar el alcance de los objetivos.

- **Evaluación:** Es la práctica de análisis para mejorar los procesos y los resultados de las políticas implementadas.

También Bertranou (2013), propone dentro de su clasificación de capacidad estatal, los siguientes aspectos que podrán servir de indicadores para la medición de los componentes de capacidad del organismo implementador, estos los define de la siguiente forma:

**1. Vínculo que el estado tiene o desarrolla con otros actores no estatales** los aspectos que integran esta dimensión son: 1. Normas que rigen la acción interorganizacional. 2. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. 3. Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes. 4. Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta. 5. Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

**2. La legitimidad del actor estatal** los aspectos a considerar en esta dimensión son: 1. Opiniones de autoridades de otras organizaciones públicas y privadas. 2. Reconocimiento de otras organizaciones al mandato y a la contribución de la organización. 3. Validación institucional de otros poderes del estado. 4. Acuerdos ejecutables firmados con otras organizaciones que sostengan sus mandatos legales. 5. Inexistencia (o no) de resistencias públicas genéricas al accionar de la organización. 6. Opinión de los ciudadanos en relación con los mandatos de la organización (opinión pública).

**3. Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática,** este se compone de los siguientes: 1. Autorizaciones legales. 2. Personas. 3. Cultura organizacional. 4. Medios financieros. 5. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones. 6. Modelo productivo. 7. Estructura de coordinación. 8. Sistemas de información y gestión. 9. Infraestructura y equipamiento.

**4. El capital de acción interinstitucional** en cuanto este componente se resaltan los siguientes aspectos: 1. Normas que rigen la acción intergubernamental. 2. Normas que rigen la acción interjurisdiccional. 3. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. 4. Acuerdos formales de acción conjunta que estén vigentes. 5. Acuerdos informales o de hecho de acción conjunta. 6. Trayectorias pasadas de acción conjunta. 7. Experiencias de trabajo conjunto en la producción de bienes y servicios.

Estos elementos observables, se encuentran de igual forma en la otra categorización que realiza Bertranou (2012), lo cual cabe recordar son 3 componentes y por tanto su distribución entre estos es diferente.

Por otra parte, el autor considera que la realización de los objetivos planteados o asignados de los organismos no dependen únicamente de la dotación de dichos aspectos, por lo que comprende que existen unas variables externas que también pueden condicionar la capacidad, estas son:

- 1. Variables externas que pueden afectar el despliegue de la capacidad:** 1. Ambiente político, económico y social. 2. Resistencia de la población. 3. Cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo (voluntad).
- 2. Variables externas que pueden afectar el resultado del despliegue de la capacidad:**
  1. Eventos económicos, meteorológicos, políticos, o de otra especie, que estén fuera del control de la unidad gubernamental actuante.
  2. Ambiente supraestatal nacional.
  3. Incertidumbre (insuficiencia del modelo medios-fines). (Bertranou, 2013, p. 18).

En síntesis, la variedad de propuestas de medición de las capacidades estatales, no son en su mayoría estándares generales, pero apuntan a una misma dirección, y es al diagnóstico de las

aptitudes y recursos (humanos, financieros, normativos, etc.) que el organismo implementador posee para el cumplimiento de las “finalidades concretas a realizar”. Adicionalmente, muchas de estas propuestas, permiten observar la relación existente entre las capacidades, entendidas como la existencia de unas condiciones necesarias en los organismos implementadores para el logro de los resultados, o si por el contrario existen otros factores externos que logran incidir en los mismos.

Finalmente, entre toda la bibliografía revisada sobre las capacidades estatales, se encuentra que Bertranou (20012, 2013) es el autor que permite desde su enfoque teórico, realizar un análisis interno de las capacidades que poseen las agencias para lograr los objetivos propuestos.

## **1.6 Marco analítico**

De acuerdo con lo anterior, se construye el siguiente marco analítico para el análisis de las capacidades estatales del organismo Metro Cali S.A como ente gestor del sistema integrado de transporte masivo - MIO, el cual permite la caracterización de las capacidades estatales. La categorización propuesta, responde al nivel de estudio donde se indagan las capacidades que poseen las agencias como sujetos estatales en función de las competencias asignadas, en este sentido se parte de la premisa de que estas son las condiciones necesarias del organismo para su acción.

Tabla 1 Marco analítico de las Capacidades estatales de Metro Cali S.A. en el periodo 2009-2019.

Capacidades	Dimensión Analítica	Definición	Observables empíricos
<b>Capacidad legal</b>	Autorizaciones legales	Contempla el universo normativo que respalda el accionar del organismo implementador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes</li> <li>• Acuerdos municipales</li> <li>• Decretos</li> <li>• Resoluciones</li> <li>• Normas generales</li> <li>• Documentos CONPES</li> <li>• Actas administrativas de la entidad</li> <li>• Planes, programas y proyectos gestionadas por la entidad</li> </ul>
<b>Capacidad Política</b>	Autorizaciones de legitimidad	Apoyo implícito o explícito expresado por los actores del SITM-MIO en las diferentes instancias de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias de comunicación con los usuarios del SITM-MIO</li> <li>• Operadores</li> <li>• Entes de control</li> </ul>
<b>Capacidad administrativa</b>	Recursos	Se refiere a los recursos de funcionamiento y a los instrumentos de planeación que posee Metro Cali.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planta de personal</li> <li>• Estructura organizacional</li> <li>• Planes Estratégicos</li> <li>• Informes de Gestión</li> </ul>
<b>Capacidad Financiera</b>	Medios financieros	Presupuesto con el que cuenta el organismo implementador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto disponible</li> <li>• Fuentes adicionales de financiamiento (créditos, subsidios)</li> <li>• Subsidios locales o subvenciones nacionales</li> <li>• Fuentes de financiación internas o propias</li> <li>• Fuentes de financiación externa</li> <li>• Costos y ajustes tarifarios</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Bertranou, (2013, 2012).

Aunque las dimensiones analíticas se construyeron con base a la categorización realizada por Bertranou (2013, 2012), para efectos de este trabajo se realizan las siguientes categorizaciones de capacidad que se ajustan a las necesidades que el caso de estudio representa, en otras palabras, su selección se debe en términos generales a que estos son los que permiten el análisis empírico de las capacidades de Metro Cali S.A. como la organización encargada de la gestión del SITM-MIO:

1. **Capacidad legal:** Este componente permite comprender el universo normativo por el cual se rige Metro Cali, es decir, aquellas competencias y condiciones con las que el organismo cuenta jurídicamente para la gestión del SITM-MIO.
2. **Capacidad política:** Permite evidenciar aquellos espacios o instancias en los cuales la empresa gestora se relaciona, interactúa, dialoga y se comunica, con otros actores que guardan interés en la gestión del SITM-MIO.
3. **Capacidad administrativa:** Esta se visualiza desde los recursos de funcionamiento y los instrumentos de planeación que le permiten a la entidad una acción coordinada para la gestión del SITM-MIO a través de la asignación de responsabilidades, funciones, metas y objetivos.
4. **Capacidad financiera:** Este componente se define como los recursos disponibles en la entidad que le permiten el sostenimiento y operatividad del SITM-MIO.

## 1.7 Metodología

El presente trabajo de grado se desarrollará bajo el marco de la metodología cualitativa de investigación, ya que esta permite obtener un conocimiento en profundidad sobre un caso (Ragin, 2007). Bajo esta misma línea, el estudio de caso se presenta como el más apropiado, pues con este se puede realizar un examen detallado que permite resaltar las características esenciales

del objeto de estudio (Ragin, 2007), a través de la formulación de categorías y marcos analíticos que facilitan la estructuración de la investigación y la selección de la información relevante (Ragin, 2007).

De acuerdo a lo anterior, este trabajo plantea un marco analítico donde se desglosan las Capacidades Estatales de Metro Cali S.A. como organismo gestor e implementador del SITM-MIO, en el cual se define y se prioriza la información relevante, y en este sentido, se recurre a las técnicas de recolección de información como el análisis documental, a través de la revisión de literatura científica y gris, documentos normativos e institucionales; que sirven para detallar las capacidades estatales del organismo.

En este sentido, se recurre a la investigación documental, ya que con esta se puede proporcionar datos para el análisis, en donde las fuentes llegan a representar tendencias reales sobre el objeto de estudio (Giddens, 2001), siendo así, las fuentes de información nos permitan distinguir las capacidades del organismo gestor, entre ellas su capacidad legal, visualizada a través de un marco normativo, que delimita y respalda las acciones u objetivos de la empresa gestora; los recursos financieros, relacionados a la dotación fiscal para la construcción del sistema y gestión del mismo; la planta de personal e instrumentos de planeación, para el desarrollo de la capacidad administrativa; y la capacidad política como las instancias formales e informales de comunicación que posee la entidad con los actores que guardan interés en el SITM-MIO.

De igual forma, este trabajo recurre a la aplicación de entrevistas, principalmente en actores relacionados a las capacidades estatales de la empresa gestora entre ellos operadores, actores pertenecientes a la entidad, y personas expertas o profesionales relacionadas a las capacidades. Las entrevistas aplicadas fueron semi estructuradas, ya que este tipo de entrevistas

ofrece un grado de flexibilidad aceptable, a la vez que mantienen la suficiente uniformidad para alcanzar interpretaciones acordes con los propósitos del estudio (Ardévol, E., Bertrán, M., Callén, B., & Pérez, C., 2003), en este sentido se realizaron teniendo en cuenta las categorías construidas de acuerdo a las capacidades estatales de Metro Cali S.A. (legal, política, administrativa y financiera), y se aplicaron de acuerdo al perfil de las personas entrevistadas.

Se trata de un estudio de caso, de nivel explicativo, que tiene por objetivo buscar información en profundidad que permita adelantar un análisis sobre las capacidades estatales de Metro Cali S.A. como elementos necesarios en la implementación de la estrategia de la política nacional de transporte urbano masivo; este representa un nuevo enfoque en el estudio sobre el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) que puede dar inicio a nuevas investigaciones, pues a partir de una primera revisión de literatura, se evidenció limitaciones en la producción de estudios empíricos que aborden este tipo de problemáticas desde una perspectiva teórico-conceptual.

El caso presenta un periodo de estudio de los últimos 10 años de la política pública (2009-2019), y, pese al año de desarrollo y la creación de Metro Cali S. A. a través del Acuerdo N°16 de 1998 que marca el inicio en Cali del diseño y la operación del SITM, el estudio tomará como referente el periodo mencionado anteriormente, debido a que, a partir de esta fecha, se contempló la fase de implementación, la cual permite hacer la contextualización de su entrada en operación y las capacidades desarrolladas por el organismo para el cumplimiento de sus objetivos. En síntesis, este período abordado permitirá analizar la gestión de Metro Cali S.A en la puesta en marcha de la estrategia del SITM-MIO en Cali.

## **Capítulo 2: Caracterización de la estructura, funciones, recursos y resultados de Metro Cali S. A en el año 2019.**

A continuación, se aborda el primer objetivo del trabajo de grado, el cual consiste en la caracterización de Metro Cali S.A. como la empresa gestora del SITM-MIO en la vigencia del año 2019. Este ejercicio permitirá revisar los antecedentes de la creación de la entidad, en las cuales se ubican las razones del municipio y la nación para priorizar este tipo de transporte en la ciudad de Cali. Además de conocer la estructura orgánica que rige la empresa con sus respectivas funciones junto a la planta de personal de cada una de estas.

Igualmente, se idéntica la planeación de Metro Cali con el Plan Estratégico 2017-2022, documento que expresa los objetivos y las acciones que debe desarrollar la entidad, y que sirven de base para la creación de sus planes de Acción Anual, en los cuales se puede contrastar el cumplimiento de las actividades y metas planteadas en las diferentes secretarías, direcciones y oficinas de Metro Cali S.A para la gestión del SITM-MIO. Además de visualizar la desagregación del proyecto de ejecución presupuestal, el presupuesto y los gastos reales que manifiesta la entidad en este periodo de tiempo.

De acuerdo con lo anterior, se propone la caracterización de Metro Cali S.A en cuanto a su estructura orgánica, funciones, resultados y recursos, con el fin de conocer el estado de la empresa, y la gestión realizada por la misma en el año 2019.

### **2.1 Antecedentes de Metro Cali S.A.**

El *Diagnóstico del plan de desarrollo municipal* (año 2008), el municipio de Santiago de Cali contaba con una población de 2'119.908 personas, siendo este la tercera ciudad más grande de Colombia. Esto se explica debido al alto índice de crecimiento demográfico que presentaba la

ciudad, debido a la alta tasa de inmigración, pues el 39% de las personas manifestaban haber nacido en otra localidad. (Alcaldía Santiago de Cali, 2008).

La alta concentración demográfica que manifestaba la ciudad, creaba, entre otros problemas, la necesidad de mejorar la movilidad de los ciudadanos, la cual se caracterizaba por tener un sistema de Transporte Público Colectivo (TPC) con una gama amplia de empresas prestadoras del servicio (siendo estas en total 30), y por ende una sobre oferta de vehículos que ascendía al 42%, lo que conllevaba a “problemas como la guerra del centavo, desbalance del sistema, accidentalidad, ineficiencia, congestión vehicular además de contaminación ambiental” (Alcaldía Santiago de Cali, 2008, p.47).

En efecto, aquellas problemáticas requerían de una intervención por parte de las autoridades nacionales y locales, por lo que se planteaban dos alternativas de transporte masivo que tenían el propósito de mejorar el sistema de transporte público en el municipio:

En la primera, desde el nivel local, el municipio venía desarrollando una serie de estudios que buscaban generar un sistema de transporte urbano integral y sostenible con el *Plan Vial de Tránsito y Transporte de 1990*, que proponía la implementación de un sistema de Tren Liviano (TL). A este, se le habían realizado una serie de estudios de viabilidad y prefactibilidad, en los cuales se analizaba la capacidad del corredor férreo de la ciudad para albergar un tipo de transporte que facilitará la movilización de grandes volúmenes de pasajeros, no obstante, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el documento CONPES 2932 determina que el municipio “Santiago de Cali no cuenta con una capacidad de endeudamiento autónoma suficiente para financiar el esquema de tren ligero, bajo ninguno de los escenarios evaluados” (DNP, 1997, p.19) Sin embargo, especifica los términos y condiciones que debía afrontar el municipio para contar con la participación de la nación en la implementación de este sistema de transporte.

La segunda alternativa de transporte fue formulada desde el nivel nacional, a partir de la experiencia de la ciudad de Curitiba de Brasil, basada en la implementación de buses que circulan por calzadas exclusivas, también llamados “*Bus Rapid Transit*”, y con la experiencia de la ciudad de Bogotá D.C. con el Transmilenio, siendo estos casos la representación de una experiencia exitosa.

Desde este panorama se realizó un análisis de la capacidad fiscal y compromisos financieros para implementar el sistema de TL propuesto por el municipio, desarrollado por la empresa Schroders-Corfivalle con la financiación del DNP, la cual ejecutó un estudio comparado sobre cuál de las dos alternativas de sistema de transporte representaba mayor beneficio para la ciudad, considerando elementos técnicos, financieros y legales, finalmente dicha empresa determinó en su informe que era más viable implementar un sistema de buses de alta capacidad en Santiago de Cali (DNP, 2008), mencionando “la necesidad de considerar alternativas diferentes, donde sobresalía el sistema integral de transporte masivo (SITM) basado en el uso de buses articulados que transitan por carriles exclusivos” (DNP, 2008, p.1).

En consecuencia, la decisión del tipo de transporte masivo que se desarrollaría para el municipio de Santiago de Cali parte de diferentes factores, entre ellos el estudio realizado por la empresa Shroders-Corfivalle, el cual resalta la viabilidad técnica, legal y financiera del SITM, y por otra parte, con la experiencia de la capital del país (Bogotá), dado a los buenos resultados que presentaba el Transmilenio en el servicio de transporte masivo de pasajeros, también, se encuentra el Banco Mundial que estaba tenía la disposición de generar préstamos a los países que desarrollarán este tipo de transporte.

Con lo anterior, se puede observar como la nación se beneficiaría con el desarrollo de los SITM, ya que por un lado contaría con los recursos necesarios para la construcción de estos

mismos, y, por otro lado, solucionaría los problemas de movilidad de diferentes ciudades del país. Debido a esto, desde el gobierno central se impulsaron los SITM a través de los documentos CONPES, en los cuales se establecieron los criterios generales y específicos para el financiamiento de proyectos de transporte masivo, enfocados solamente en el tipo de transporte basado en el “*Bus Rapid Transit*” de calzada exclusiva.

Por este motivo se procede habilitar al municipio en la creación de una empresa, para que se encargue del diseño, construcción y operación de este tipo de SITM, la cual debería acogerse a las definiciones técnicas, legales y financieras estipuladas por la nación, bajo el documento CONPES 3166 del 2002.

En este sentido, con el acuerdo N°16 de noviembre de 1998, se autoriza al municipio la creación de una sociedad por acciones para el desarrollo del SITM basado en buses articulados de calzada exclusiva, y mediante la escritura pública No 0580 del 25 de febrero de 1999 se constituye Metro Cali S.A., como una entidad pública de orden municipal descentralizada y de carácter comercial, cuyo objetivo principal sería el diseño, construcción y operación del SITM en el municipio Santiago de Cali.

La constitución de la empresa Metro Cali S.A., inicia con la participación de las siguientes entidades:

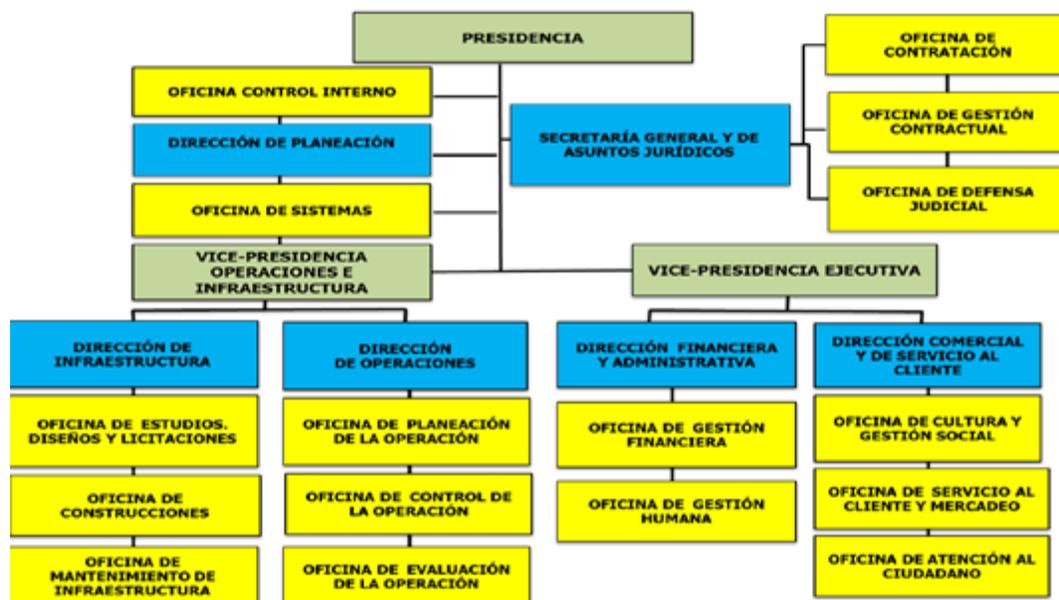
- Municipio de Santiago de Cali (32%)
- Empresas Municipales de Cali - EMCALI E.I.C.E E.S.P. (17%)
- Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali – EMSIRVA E.S.P. (17%)
- Fondo Financiero Especializado del Municipio de Santiago de Cali (17%)
- Empresa de Renovación Urbana (17%) (DNP, 2008, p.2).

En su inicio, Metro Cali S.A. asume un reto doble, ser el ente encargado del diseño, la construcción y operación del sistema de transporte Masivo Integrado de Occidente (MIO), bajo las definiciones técnicas y financieras impartidas por la banca de inversión (Metro Cali S.A., 2020), y bajo las directrices establecidas en el CONPES 3166 del 2002, en el cual se especifica como meta operacional que este sistema transporte masivo en su primer año debería captar el 72% de la demanda de transporte de la ciudad, convirtiéndolo en la principal alternativa de transporte que solucionaría los problemas de movilidad de los caleños.

En la actualidad, la empresa se propone la misión de convertirse en el ente que proporcione “soluciones de movilidad para un transporte público sostenible e incluyente, que busque mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con responsabilidad social y ambiental.” (Metro Cali S.A., 2020), como visión se proyecta que para el 2022, poseerá el transporte público que movilice la mayor cantidad de pasajeros en su área de influencia "con un nivel de satisfacción del usuario sobresaliente 80%.” (Metro Cali S.A., 2020).

## **2.2 Estructura organizacional y funciones de Metro Cali S. A.**

Actualmente Metro Cali S.A. posee una estructura interna para el cumplimiento del objeto general que consiste en realizar el “diseño, construcción y operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo – MIO de la ciudad Santiago de Cali” (Metro Cali, 2019, p. 3), para el cumplimiento de este, la entidad cuenta con una estructura organizacional compuesta de 16 oficinas, 5 direcciones, 1 secretaria, 2 vicepresidencias y por último la oficina de presidencia. Esta organización responde a la Resolución No. 912.110.459 del 17 de septiembre del 2018.



*Ilustración 1 Estructura organizacional de Metro Cali S.A. en el año 2018.*

Fuente: Metro Cali S.A., (2018).

Esta estructura orgánica es reciente dado que la empresa se acoge al Decreto 1499 de 2017, emitido por el gobierno nacional, en donde se estipula un Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el cual orienta la gestión de las empresas públicas con miras a los resultados. Esta reestructuración también obedece a la necesidad que manifiesta la entidad de crear la oficina de atención al cliente, para fortalecer la interacción con los usuarios del sistema, en cuanto a sus Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Felicitaciones y Denuncias (PQRSFD).

Por otra parte, la estructura organizacional a través de la Resolución precisa la asignación de funciones y deberes que le corresponde desarrollar a cada una de las dependencias que componen la empresa, estas son asignadas de la siguiente forma:

*Tabla 2 Dependencias y funciones de Metro Cali S.A. al año 2019.*

<b>Dependencia</b>	<b>Función y deber</b>
<b>Presidencia</b>	Su propósito principal consiste en coordinar y supervisar la gestión de Metro Cali S.A.

<b>Secretaría General y de Asuntos Jurídico</b>	<p>Su función general consiste en garantizar una adecuada gestión jurídica enmarcada en los trámites, procesos contractuales y judiciales.</p> <p>Para el desarrollo de la función general, la secretaría cuenta con 3 oficinas para su desarrollo, las cuales son: Oficina de contratación, la Oficina de gestión contractual y la Oficina de defensa judicial.</p>
<b>Oficina de Control Interno</b>	<p>Encargada de medir y evaluar los controles internos con el propósito de reducir y mitigar los riesgos, en este sentido presta asesoría a la alta dirección para el mejoramiento de los planes, programas y proyectos planteados.</p>
<b>Dirección de Planeación</b>	<p>Lidera la planeación y control de las políticas, planes, programas y proyectos que permiten la implementación del SITM-MIO.</p>
<b>Oficina de Sistemas</b>	<p>Su función general consiste en la planeación, ejecución, mantenimiento y gestión de la infraestructura tecnológica de la entidad.</p>
<b>Vicepresidencia de Operaciones e Infraestructura:</b>	<p>En esta oficina recae la gestión de infraestructura del SITM-MIO, así como la prestación del servicio de transporte para cumplir con las necesidades de movilidad de la ciudad.</p>
	<p>Cuenta con dos direcciones:</p> <p><b>Dirección de Infraestructura:</b> Es la encargada de gestionar el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura del SITM. Para el cumplimiento de este propósito se compone de cuatro oficinas, la Oficina de Estudios Diseños y Licitaciones, la Oficina de Construcciones y la Oficina de Mantenimiento de Infraestructura.</p> <p><b>Dirección de Operaciones:</b> Gestiona la prestación del servicio de transporte SITM-MIO. Esta se encuentra integrada por la Oficina de Planeación de la Operación, la Oficina de Control de la Operación y la Oficina de Evaluación de la Operación.</p>
<b>Vicepresidencia ejecutiva</b>	<p>Su propósito principal consiste en liderar el desarrollo de las políticas, planes y programas de gestión comercial, financiera, administrativa y gestión humana, para la dinamización de los procesos estratégicos y misionales.</p>
	<p>Se compone de dos direcciones:</p> <p><b>Dirección Financiera y Administrativa:</b> encargada de liderar la gestión de los procesos financieros, talento humano, gestión documental y gestión administrativa, permitiendo así la operación y prestación del servicio de transporte. El desarrollo de dicha función es apoyado a través</p>

---

de 2 oficinas, la primera es la oficina de gestión financiera y la segunda es la oficina de gestión humana.

**Dirección Comercial y de Servicio al Cliente:** Diseña y propone estrategias para la comercialización de productos y servicios, tiene la responsabilidad de ejercer la comunicación y atención al ciudadano, y se encarga de fortalecer la cultura ciudadana para mejorar la experiencia ciudadana en el SITM-MIO. Estas se encuentran integrada por tres oficinas: La Oficina de Cultura y Gestión Social, la Oficina de Servicio al Cliente y Mercadeo, y la Oficina de Atención al Ciudadano.

---

Fuente: elaboración propia con base en información de Metro Cali S. A., (2018).

En síntesis, cada una de las dependencias de Metro Cali S.A. se encuentra especializada en un área del SITM-MIO para el cumplimiento de su propósito. En la estructura orgánica de la entidad se pueden distinguir tres grandes direcciones, en las cuales se logra visualizar la alineación de estas con el objetivo. En primer lugar, se distingue la Presidencia como la máxima autoridad encargada de gestionar y supervisar la ejecución del SITM-MIO; también se resalta que en la Vicepresidencia de Infraestructura y Operaciones recae toda la responsabilidad de gestionar la construcción y mantenimiento del SITM-MIO, así como la gestión del servicio de transporte; y en la Vicepresidencia Ejecutiva se visualiza como se concentra la responsabilidad de la financiación y sostenibilidad de la entidad y la atención al cliente.

A continuación, se presenta la siguiente tabla con información de la planta de personal con la que cuenta la estructura orgánica de la empresa gestora al año 2019, en el que se distinguen tres tipos de trabajadores, aquellos que son jefes de oficina, dirección o vicepresidencia; los secretarios (as) y los contratistas, en los cuales no se encuentran especificados si tienen algún tipo de especialización; y finalmente los técnicos y auxiliares.

*Tabla 3 Planta de personal de Metro Cali S. A. en el año 2019.*

<b>Oficina o dirección</b>	Contratista y secretario (a)	Profesional, especializado o jefe de oficina	Técnico (a) y Auxiliar
<b>Presidencia</b>	2	1	-

<b>Secretaría General y de Asuntos Jurídicos</b>	5	-	-
<b>Oficina de Contratación</b>	5	2	-
<b>Oficina de Gestión Contractual</b>	15	2	-
<b>Oficina de Defensa Judicial</b>	5	2	-
<b>Oficina de Control Interno</b>	4	1	-
<b>Dirección de Planeación</b>	10	1	-
<b>Oficina de Sistemas</b>	3	1	1
<b>Vicepresidencia de Operaciones e Infraestructura</b>	-	1	-
<b>Dirección de Infraestructura</b>	11	1	-
<b>Oficina de Estudios Diseños y Licitaciones</b>	10	2	-
<b>Oficina de Construcciones</b>	3	6	-
<b>Oficina de Mantenimiento de Infraestructura</b>	2	1	-
<b>Dirección de Operación</b>	3	1	-
<b>Oficina de Planeación de la Operación</b>	7	3	-
<b>Oficina de Evaluación de la Operación</b>	8	2	-
<b>Oficina de Control de la Operación</b>	3	2	-
<b>Vicepresidencia Ejecutiva</b>	-	1	-
<b>Dirección Financiera y Administrativa</b>	10	1	1
<b>Oficina de Gestión Financiera</b>	5	4	1
<b>Oficina de Gestión Humana</b>	4	2	1
<b>Dirección Comercial y Servicio al Cliente</b>	10	3	-
<b>Oficina de Servicio al Cliente y Mercadeo</b>	4	1	-
<b>Oficina de Cultura y Gestión Social</b>	13	2	-
<b>Oficina de Atención al Ciudadano</b>	2	1	-
<b>Total, funcionarios de acuerdo con el cargo</b>	144	44	4
<b>Total, planta de trabajadores de la entidad</b>		192	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página de Metro Cali S.A., (2020).

De acuerdo a la tabla 2, construida con base al directorio de empleados de la empresa gestora, se encuentra que algunas oficinas poseen una planta personal especializada, sin embargo, hay otras que no cuentan con gran número de funcionarios especializados, y en general, estos solo representan el 23% del total de trabajadores, además, se puede observar que la mayor parte de personal con el que funciona la estructura administrativa de la entidad son contratistas, los cuales representan exactamente el 75%, mientras que el personal técnico y auxiliar solo representa el 2%.

Adicionalmente, se puede observar que, aunque el total de trabajadores que posee la empresa asciende a 192, los cuales son contratados bajo diferente modalidad y grado de especialización, existen algunas oficinas que solo poseen tres trabajadores vinculados, como la oficina de Atención al Cliente, la cual fue creada recientemente bajo la Resolución No. 912.110.459 del 17 dada su importancia para que la empresa canalizara las demandas y necesidades de los usuarios, y la Oficina de Estructura y Mantenimiento imprescindible para la gestión de la infraestructura del SITM-MIO.

### **2.3 Plan Estratégico 2017-2022**

Metro Cali S. A. en la gestión del SITM-MIO del municipio de Santiago de Cali, ha contemplado para su operación una serie de objetivos y líneas estratégicos que guían su acción para el cumplimiento de su objetivo general, los cuales se encuentran compilados en los Planes Estratégicos de la entidad. Estos documentos plantean su ejecución en un determinado periodo de tiempo, y en su edición también tienen en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial entre otros documentos institucionales que se encuentren en vigencia al momento de su formulación.

En la actualidad la empresa tiene vigente el *Plan Estratégico SITM-MIO/Metro Cali S.A. 2017-2022*, en el cual se propone una serie de líneas estratégicas y objetivos a desarrollar para dicho periodo, que surgen como una articulación de diferentes documentos de planeación, entre ellos se encuentra el *Plan de Desarrollo Municipal 2017-2019*, los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial-POT 2014-2016 y el Plan Integral de Movilidad Urbana-PIMU 2017-2028.

*El Plan Estratégico SITM-MIO/Metro Cali S.A 2017-2022*, se formula con el propósito de orientar las acciones y decisiones futuras de la entidad, fundamentadas en el objetivo principal de implementar, gestionar y operar SITM-MIO en la ciudad, este documento tiene como recurso la gestión empresarial planificada, coordinada y articulada a las necesidades que han sido diagnosticadas en los documentos de planeación mencionados anteriormente, específicamente en el tema de movilidad y transporte.

Para la elaboración del Plan Estratégico 2017-2022, se recurrió a la metodología de planeación estratégica propuesta por la Oficina de Control, en la cual se encuentran las siguientes etapas: Primero se concentraron en definir el equipo estratégico que trabajaría en la formulación de este documento, este se integró por el entonces Presidente de Metro Cali S.A. Nicolás Orejuela Botero; el Vicepresidente Ejecutivo Álvaro José Rengifo Campo; la Vicepresidenta de Operaciones e Infraestructura, Juanita Concha Rivera; el Director de Planeación, Juan Carlos Echeverri, y dos contratistas de esta dirección: Jenifer Hollaender Díaz Marlene y Zonia Ruth Arciniaga Guerrero.

Seguidamente se realizó un diagnóstico de la empresa, de manera externa e interna, bajo la estrategia DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas, amenazas); la estrategia PESTEL, que consiste en el análisis e identificación de oportunidades y amenazas de la empresa, permite

reconocer los factores externos donde la empresa no tiene influencia, para elaborar planes o acciones encaminadas a reducir los efectos de las amenazas e incrementar las oportunidades; y el NSU (Nivel de Satisfacción del Usuario); además se definió el horizonte temporal del documento y se revisaron el PDM, el POT, el PIMU para articular, modificar y actualizar los aspectos como la misión, visión y MEGA de la entidad, las cuales representarían las directrices generales para construir las líneas, los objetivos, las metas e indicadores y programas del Plan Estratégico.

Después de todo este proceso, el equipo estratégico logró construir la misión, visión y Mega de la empresa gestora Metro Cali S.A., desglosados de la siguiente manera:

- *Misión: ser el ente gestor de soluciones de movilidad para un transporte público sostenible e incluyente, que busque mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con responsabilidad social y ambiental.*
- *Visión: En el 2022 tendremos el sistema de transporte público con mayor movilización de pasajeros en nuestra área de influencia con un nivel de satisfacción del usuario sobresaliente 80%.*
- *MEGA - 2022: Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, con una cobertura del 100%, integración intermodal, con sostenibilidad financiera y un Nivel de Satisfacción de Usuario - NSU mínimo del 80%. (Metro Cali S. A., 2017, p. 11)*

Los tres anteriores son los factores que establecen las directrices generales consolidadas en el Plan Estratégico 2017-2022, expuestas en la siguiente tabla, la cual recoge las líneas estratégicas propuestas para el periodo 2017-2022, con sus respectivos objetivos, indicadores, metas y programas, que guía a la empresa para la gestión del SITM-MIO:

Tabla 4 Estructura del Plan Estratégico 2017-2022.

<b>Líneas Estratégicas</b>	Articular un sistema integrado de transporte intermodal	Focalizar a la satisfacción de los Usuarios		Gestionar la sostenibilidad a largo plazo
<b>Objetivos</b>	Aumentar la participación del MIO en el reparto modal.	Mejorar la calidad de los servicios prestados por el MIO.	Construir la infraestructura del SITM-MIO.	Asegurar la sostenibilidad del sistema.
<b>Indicadores</b>	% Cobertura del SITP integrado.	% NSU del SITM-MIO.	% Ejecución de recursos CONPES.	% Cobertura de tarifa técnica. % Cobertura de funcionamiento de Metro Cali. Al 2019 cubrir el 100% de la tarifa técnica del sistema.
<b>Metas</b>	Al 2022 aumentar la cobertura del SITP al 100%.	Al 2022 contar con un NSU del SITM-MIO mínimo 80%.	Al 2021 ejecutar el 100% de las obras previstas en el CONPES 3767.	Al 2022 cubrir el 50% del funcionamiento de Metro Cali con ingresos colaterales.
<b>Programas</b>	MIO Integrado.  Metro Cali Integrado	MIO Accesible. MIO Confiable. MIO Oportuno. Cultura MIO. Mercadeo y Gestión Comercial MIO Metro Cali Efectivo.	MIO Infraestructura.	MIO Sostenible.  Metro Cali Sostenible.  MIO Ambiental.

Fuente: elaboración propia con base en información de Metro Cali S. A., (2017).

De acuerdo a la tabla 3, se puede observar que la Líneas Estratégicas son los ejes principales que guían el plan, mientras que los Objetivos Estratégicos ubican específicamente el resultado general de cada línea y por ende establecen los indicadores para cada uno, de igual manera las metas visualizan el resultado real al cual apunta la entidad en un determinado periodo de tiempo, y por último los programas agrupan los diferentes proyectos y actividades que apuntan al cumplimiento de los objetivos planteados.

En general, este plan estratégico facilita la comprensión de las actividades y metas que ha desarrollado y debe desarrollar Metro Cali S. A. para dar viabilidad operacional al sistema, el que, a su vez, se encuentra alineado con las propuestas de los planes a nivel nacional y municipal relacionados con el SITM.

De igual manera, la responsabilidad en la ejecución de este plan depende de todos los funcionarios de la entidad, es así como el presidente, vicepresidentes, las altas direcciones y jefes son los encargados de velar por su articulación en cada una de las oficinas y por su cumplimiento. En este sentido, se resalta la importancia de la apropiación del documento ya que de este se desprende la elaboración de un plan de acción anual, en donde se asignan las metas que debe cumplir cada dependencia.

#### **2.4 Plan de acción y resultados de Metro Cali S. A. para el año 2019**

El Plan de Acción para el año 2019, incluye los diferentes retos que fueron establecidos por cada unidad de la estructura administrativa de la empresa gestora, teniendo como eje orientador el plan estratégico 2017-2022, que incluye las metas y programación de presupuesto de este. Este plan es formulado por la “Dirección de Planeación”, el cual apunta a desarrollar un proceso de planeación participativa de todas las áreas de la entidad y ejecución de las funciones coordinadas para así mejorar el servicio de transporte masivo.

La metodología utilizada para la elaboración del Plan Acción 2019, tuvo en cuenta la percepción de la ciudadanía del SITM-MIO, debido a que el 51% de los usuarios no se encuentran satisfechos con el sistema, dado a este contexto la presidencia, directivos y jefes de personal de la entidad se dieron a la tarea de realizar actividades que permitieran identificar la forma de mejorar el servicio, estas fueron:

- Lluvia de ideas para la identificación de características del buen servicio.
- Principio de Pareto, con el objeto de ordenar la caracterización del buen servicio.
- Identificación de las actividades estratégicas a realizar en 2019 por cada Vicepresidencia, Dirección y Jefatura.
- Identificación de los proyectos vigentes en el Banco de proyectos de la entidad.
- Identificación de metas asociadas al PDM que se debe cumplir.

Con esta metodología, Metro Cali S.A. elaboró el Plan de Acción 2019, en el cual se consolidan las metas que todas las oficinas se proponen ejecutar en el periodo de un año, de estas se desprenden los subproyectos, los cuales representan las actividades a cumplir por cada oficina, las que a su vez se encuentran alineadas con las líneas estratégicas, objetivos estratégicos y programas planteados en el Plan Estratégico 2017-2022.

A continuación se presentan las metas desarrolladas por las direcciones y oficinas, sin embargo, es necesario aclarar que no se mencionan todas las oficinas ya que las direcciones agrupan las funciones de sus dependencias, por otra parte, los siguientes cuadros representan las metas propuestas por el Plan de Acción 2019 y los resultados obtenido de dicho año son contrastados con los datos obtenidos del Informe de Gestión 2019 de la empresa gestora, de igual

manera, se resalta que el desarrollo de estas metas tiene el propósito principal de darle cumplimiento a las líneas estratégicas planteadas en el Plan de Estratégico 2017-2022.

*Tabla 5 Metas y resultados de la Dirección de Operaciones en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Disponer de una flota de <b>1124 autobuses</b>	671	893	49,0%
2	Incrementar un <b>705.9 Km de distancia media entre fallas.</b>	624.4 km	671 km	57%
3	Gestionar la aprobación e implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial para Metro Cali y el SITM MIO, <b>en un 50%.</b>	0%	20%	40%
4	Incrementar la confiabilidad de la información a un <b>97%.</b>	95%	94,4%	30%
5	Realizar el <b>100%</b> de 1 estudio para las estaciones de la zona centro que permitan mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los usuarios y buses del sistema.	32%	90%	85,2%
6	Realizar el <b>100%</b> de 1 estudio para la conexión Cañaveralejo y Unidad Deportiva que permitan mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los usuarios y buses del sistema.	0%	85%	85%
7	Estudiar y proponer ajustes a las rutas de las 9 zonas del sistema MIO que operan los días domingo a un <b>22%.</b>	0%	17%	77,2%
8	Realizar <b>12 informes</b> de estudios de frecuencia y ocupación visual - FOV en el sistema.	N/A	11	91,6%
9	Realizar <b>12 informes</b> de estudios de ascenso - descenso en el sistema.	N/A	11	91,6%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

Las metas propuestas para la Dirección de Operaciones de acuerdo al Plan de Acción son 9, de las cuales 3 no logran el 50% de cumplimiento, específicamente la meta 1, 2 y 4, la oficina en general tiene un 67,4% de cumplimiento del total de las metas a desarrollar para este año, además, se encontró que la meta 1 fue modificada en el Informe de gestión, mostrando un mayor cumplimiento, esto debido a que fue minimizado la cantidad de flota de buses para el SITM-MIO.

De acuerdo con la empresa gestora la meta 1 está sujeta al cumplimiento de la obligación contractual de los concesionarios operadores de transporte, dando entender que su cumplimiento no depende de sí misma, sin embargo, no se especifica en el Informe de Gestión las razones por la cual fue alterada la meta de 1124 buses a 900.

*Tabla 6 Metas de la Dirección de Planeación en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	%Cumplimiento
1.	Estructurar el modelo de servicio complementario de transporte para ciudad al <b>100%</b>	0	100%	100%
2.	Implementar el <b>40%</b> del sistema integrado de bicicletas al SITM-MIO, con Ciclo infraestructura, bici parqueaderos y las bicicletas públicas	30%	40%	100%
3.	Construir <b>124 Km</b> de Ciclo infraestructura.	61.4 km	91,71 km	48,4%
4.	Establecer un modelo de sistemas de transporte intermodal	0	1	100%
5.	Contratar y vincular el <b>100%</b> de la flota adicional.	43%	55%	21,0%
6.	Mantener vigente la certificación e implementación de los sistemas de gestión integral certificados.	99%	90%	NA*
7.	Disponer e implementar el <b>100%</b> del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano.	77%	83,4%	27,8%

<b>9.</b>	Durante el periodo 2018 al 2020 se implementa el <b>70%</b> del modelo de Gobierno Corporativo de Metro Cali y el SITM-MIO.	38%	53,2%	47,5%
<b>10.</b>	Durante el periodo 2018 al 2020 se diseña e implementa el <b>70%</b> del modelo de Gerencia de Proyectos en Metro Cali.	40%	70%	100%
<b>11.</b>	Realizar al <b>100%</b> un estudio de prefactibilidad de proyectos de expansión del SITM-MIO.	0	80%	80%
<b>12.</b>	Gestionar el diseño de <b>2</b> patios para la nueva flota del SITM-MIO.	0	85%	85%
<b>13.</b>	Formular al <b>100%</b> el <b>CONPES</b> para recursos faltantes de la troncal oriental.	0	100%	100%
<b>14.</b>	<b>Contratar al 100%</b> el modelo de cálculo de emisiones de CO2	17%	22%	6%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

En cuanto el cumplimiento de las metas propuestas en la Dirección de Planeación se puede observar que apenas cinco metas logran el cumplimiento del 100% planteado por la entidad, las otras metas que corresponden a los números 11 y 12, no tuvieron un desarrollo total, sin embargo, presentan avances que no disminuyen del 80%, mientras que las otras metas presentan avances poco significativos en sus metas, los cuales no superan el 50%.

El cumplimiento parcial de la meta número 5, corresponde a que en el proceso de contratación de la nueva flota (en el cual se realizó un concurso de méritos para seleccionar a la empresa consultora, que sería la encargada de diseñar la estructura técnica, legal y financiera de la flota adicional, en donde fue elegida la consultoría UT Sigma GP – Selfinver – EM&A) en el mes de septiembre de 2019, se declaró el proceso desierto, sin embargo, las razones de esta decisión no son expuestas en el Informe de Gestión 2019 publicado por Metro Cali S.A.

Mientras que el cumplimiento parcial de la meta 7, según la entidad, corresponde a que esta no posee un respaldo jurídico establecido por una ley que autorice la racionalización de los trámites.

La meta 14, que corresponde a contratar un modelo para la emisión del CO2, la cual tiene un porcentaje muy bajo de cumplimiento, justifica su poco avance “Dada la complejidad de este nuevo proceso contractual y considerando las limitantes a nivel de tiempos que representó la ley de garantías, se generó un impedimento para publicar este proceso de manera integral antes del 31 de diciembre de 2019” (Metro Cali S.A., 2019, p.71)

La ponderación del cumplimiento general de esta dirección en el desarrollo total de sus metas corresponde a un 53,9%. Con este porcentaje se entiende que esta dirección, logró poco más de la mitad de lo que se había propuesto ejecutar en la vigencia de 2019, lo cual termina afectando las metas y los objetivos generales propuestos con el Plan Estratégico 2017-2022.

*Tabla 7 Metas de la Dirección de Infraestructura en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Se dotarán <b>11 puntos</b> de ciclo-estacionamientos en las terminales y estaciones del SITM.	7	7	0%
2	Construcción al <b>100%</b> de piloto de recarga e información en Paradas MIO.	0%	100%	100%
3	Construir el <b>30%</b> de la Terminal de Cabecera Sur. *	9%	0%	0%
4	Construir en un <b>100%</b> la Terminal Intermedia Simón Bolívar del SITM-MIO. *	15%	36.1%	24,8%
5	Construir en un <b>40%</b> la Terminal Cabecera Aguablanca del SITM-MIO. *	1%	19%	46,1%
6	Implementar Mobiliario Urbano tipo cobertizo en Paradas MIO priorizadas al <b>100%</b> .	20%	100%	100%

<b>7</b>	Culminación al <b>100%</b> de los estudios y diseños de la Glorieta Estación.	95%	0%	0%
<b>8</b>	Contratación al <b>100%</b> de obra interventoría de Glorieta Estación.	0%	0%	0%
<b>9</b>	Se construye al <b>100%</b> del Patio Taller Sur Valle de Lili SITM-MIO.	8%	73%	70,6%
<b>10</b>	Se construye el <b>100%</b> del Patio Taller Aguablanca del SITM-MIO.	50%	99%	98%
<b>11</b>	Se culminarán al <b>100%</b> los estudios y diseños del corredor Trocal Oriente, tramos 1 y 2.	80%	100%	100%
<b>12</b>	Se culminarán al <b>100%</b> los estudios y diseños del Corredor Troncal Oriental, tramo 3.	0%	6,25%	6,25%
<b>13</b>	Se contratará al <b>100%</b> la obra e interventoría de los tramos 1 y 2 de la troncal oriental.	0%	100%	100%
<b>14</b>	Gestionar el diseño de 2 patios para la nueva flota del SITM MIO al <b>100%</b> .	0%	85%	85%
<b>15</b>	Contratar el plan de mantenimiento de la infraestructura por la vigencia y ejecutar al <b>100%</b> .	37%	100%	100%
<b>16</b>	Se contarán con el <b>100%</b> de los Estudios y Diseños de Carriles Preferenciales del SITM-MIO	0%	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

En cuanto a la Dirección de Infraestructura, se propuso en el Plan de Acción el desarrollo de 16 metas, siendo así la dirección con mayor número de metas, también se resalta que 8 de 16 metas, es decir la mitad no desarrollan más del 50% de cumplimiento, teniendo, en definitiva, un 33,7 % de cumplimiento de todas las metas propuestas. Sin embargo, la empresa gestora manifiesta que esto se debe a modificaciones realizadas sobre estudios que ya habían sido

aprobados o tenidos en cuenta en los PDM o POT, como también se han visto proyectos suspendidos por orden judicial o falta de permisos ambientales.

Por otra parte, la meta 16 no se vio desarrollada o sus resultados no fueron encontrados en el Informe de Gestión. En relación con las metas 7 y 8, en el que tuvieron un 0% de ejecución, se debe, según la empresa gestora, a la falta de desarrollo de los estudios y diseños del Corredor Troncal Av. De las Américas, ya que este tuvo que ser modificada porque se encontraba dentro de una zona de interés cultural, por lo que el Ministerio de Cultura tuvo que intervenir y remitir unas observaciones que modificaban el alcance del proyecto.

*Tabla 8 Metas de la Oficina de Sistemas en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Elaborar en el <b>20%</b> la primera versión del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI).	10%	16%	60%
2	Establecer al <b>100%</b> las políticas integrales del manejo y seguridad de la información digital de Metro Cali S.A.	10%	80%	77,7%
3	Diseñar e implementar en un <b>100%</b> las políticas que garanticen la seguridad y privacidad de la información de Metro Cali S.A.	40%	70%	50%
4	Implementar al <b>20%</b> el marco de referencia de Arquitectura Empresarial	0%	18%	90%
5	Contar con un <b>15%</b> de la infraestructura eléctrica moderna y adecuada.	5%	15%	100%
7	Contar con un <b>80%</b> de la restauración LAN, (switches, cambio de cableado y topología).	40%	80%	100%
8	Implementar el <b>80%</b> del proceso de Gobierno Digital (antes Gobierno en Línea) para Metro Cali S. A.	5%	60%	73,3%

<b>9</b>	Contar con un sitio Web cumpliendo al <b>100%</b> los lineamientos de la Política de Gobierno Digital	50%	50%	100%
<b>10</b>	Implementar en un <b>30%</b> el WareHouse corporativo apuntado al sistema SIUR de la UTRYT	0%	30%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

Para la vigencia del año 2019, en la Oficina de Sistemas fueron planteadas diez metas, de las cuales cuatro obtuvieron un desarrollo completo, una obtuvo un desarrollo del 90% y las otras presentaron avances que no disminuyeron del 50% del cumplimiento. Esta oficina, obtiene el 71,1% en el cumplimiento de todas sus metas.

En cuanto a las primeras cuatro metas, en las cuales la Oficina de Sistemas no logra el cumplimiento del 100%, se manifiesta que es debido a la poca disponibilidad de los principales líderes de la empresa, con quienes no se ha podido desarrollar las reuniones de divulgación que se requieren para el desarrollo completo de las políticas de seguridad y privacidad de la información y el PETI. De igual manera la elaboración del Marco de Referencia Empresarial, también se ve afectada por las mismas razones, que la entidad se justifica.

Para afrontar el cumplimiento de las anteriores metas, Metro Cali S.A elabora un plan de contingencia materializado en proyecto PAE (Proyecto de Aprendizaje en Equipo). El cual consiste en brindar una capacitación a los líderes y sublíderes de los procesos de la entidad, en los temas relacionados a la Arquitectura Empresarial y Políticas de Seguridad y Privacidad de la Información, y tiene como propósitos que los mismos propendan a generar propuestas y soluciones en estas áreas que requieren cumplimiento.

Por otra parte, la meta 7 referida a la implementación del Gobierno Digital, aunque no presenta el cumplimiento total de esta, la entidad no la justifica, contrario a esto presenta un

cruce con la información plasmada en el Informe de Gestión 2019, ya que, en la presentación de la meta, se asume que esta implementaría el 60% (y no 80% planteado en el Plan de Acción 2019) por ende, dicho informe asume que esta meta se cumplió plenamente.

Para finalizar, en promedio esta oficina logró un cumplimiento del 75,1% de sus metas, lo que representa un porcentaje alto, si se recuerda que esta oficina apenas cuenta con cinco personas encargadas de asumir todas las metas y funciones que se desprenden de la misma.

*Tabla 9 Metas de la Dirección Comercial y de Servicio al Cliente en la vigencia de 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Ejecutar un programa de fidelización de usuarios anual.	1	0%	0%
2	Fortalecer la red de recarga de la tarjeta MIO incrementando a <b>286</b> las terminales de recarga.	246	258	30%
3	Realizar una campaña anual de posicionamiento de la marca MIO.	1	1	100%
4	Recaudar a través de nuevas fuentes de ingreso el valor <b>\$1,211,155,310</b>	\$547,105,618	\$1,211,000,000	99%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

Para el año 2019, en la Dirección Comercial y de Servicio al Cliente se establecieron 4 metas en el Plan de Acción, de estas solo la número 3 y 4 se desarrollan de manera superior con un porcentaje de cumplimiento mayor al 95%, mientras que la meta 1 no tiene un avance significativo y la 2 solo presenta el 30% del cumplimiento. En general esta oficina solo logra el 57% de cumplimiento del total de las metas.

Según Metro Cali S. A., la meta 1 no fue posible desarrollarse porque esta dependía del ingreso de la nueva flota, la cual era la meta 1 que le correspondía desarrollar a la Dirección de Operaciones, la que a su vez obtuvo un porcentaje de cumplimiento muy mínimo con respecto a lo que se había planteado, esta puede observarse en la tabla 4, la cual expone las metas y resultados de esta dependencia.

*Tabla 10 Metas de la Oficina de Control Interno en la vigencia de 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Lograr una calificación de desempeño institucional en el FURAG del <b>80%</b> .	69.9%	-	-
2	Formular y ejecutar el Programa Anual de Auditoría en un <b>100%</b> .	100%	100%	100%
3	Fortalecer la Cultura de Autocontrol al interior de la organización - Riesgos.	95%	100%	100%
4	Rendir los informes de ley dentro de los términos establecidos por los entes gubernamentales y de control.	100%	100%	100%
5	Fortalecer la capacidad institucional en el <b>100%</b> para la atención a requerimientos de los entes de control.	95%	99%	99%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

En esta oficina el Plan de Acción con vigencia en el 2019 asigna 5 metas, de las cuales tres lograron cumplir el 100% de los propuesto, y en una logra el 99%, mientras que la restante, que corresponde a la primera meta expuesta en la tabla, no presenta ningún avance significativo, ya que esta no se encuentra considerada en el Informe de Gestión 2019 presentado por la entidad.

La oficina de Control Interno, en general, presenta un cumplimiento del 79,8% el cual pudo ser más elevado si se hubiese presentado información en el informe de gestión sobre la

primera meta, la cual fue propuesta desde el Plan de Acción 2019, pero no se descartó en el Informe de Gestión 2019.

*Tabla 11 Metas de la Dirección Financiera y Administrativa en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
1	Diseñar e implementar en un <b>100%</b> el Plan Gestión Estratégica del Talento Humano de Metro Cali S.A.	97%	91%	-
2	Formular, actualizar y publicar en un <b>100%</b> el Plan anual de vacantes en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%	100%	100%
3	Formular, publicar en un <b>100%</b> el Plan anual de vacantes en la fecha establecida por la normatividad legal vigente (Plan de previsión de recursos humanos).	100%	100%	100%
4	Formular, publicar e implementar en un <b>100%</b> Plan institucional de capacitación en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	92%	70%	-
5	Formular, publicar e implementar en un <b>100%</b> Plan institucional de Bienestar e incentivos en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%	100%	100%
6	Formular, publicar e implementar en un <b>100%</b> Plan de trabajo anual en seguridad y salud en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%	100%	100%
7	Contar con la actualización con el estudio de planta óptima en Metro Cali S.A al <b>100%</b> .	N/A	30%	30%
8	Elaborar y publicar en un <b>100%</b> el plan de adquisiciones en cada vigencia en la fecha establecida por la normatividad legal vigente. Hacer seguimiento al cumplimiento de la	100%	100%	100%

	programación del plan de adquisiciones durante la vigencia.			
<b>9</b>	Proteger el patrimonio documental de la entidad en un <b>40%</b> y facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización y conservación del acceso a la información de clientes internos y externos.	30%	40%	100%
<b>10</b>	Organización en el centro documentación y archivo de <b>(5)</b> archivos documentales de las vigencias 1998 a 2005.	2	5	100%
<b>11</b>	Capacitaciones <b>(11)</b> para la implementación y administración de archivos de gestión en las oficinas de Metro Cali S.A.	0%	11	100%
<b>12</b>	Realizar el <b>100%</b> de la implementación de la liberación de los componentes de la tarifa. - Centro de Control y Sistema de Recaudo (Acuerdo Municipal).	100%	100%	100%
<b>13</b>	Realizar el <b>100%</b> de la Conciliación de Recaudo.	80%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

La Dirección Financiera y Administrativa tiene 13 metas, las cuales fueron planteadas en el Plan de Acción con vigencia al año 2019, esta obtuvo un cumplimiento del 100% en la mayoría de sus metas. Sin embargo, la meta 7 fue la excepción, ya que solo desarrollo un cumplimiento del 30% del 100% propuesto, esto se debe a que la empresa gestora adelantó un proceso contractual “Concurso de Méritos No. 915.108.5.03.2019”, pero posteriormente fue declarado desierto dado que el oferente no cumplió con algunos aspectos técnicos. En general la empresa contó con el 94% de cumplimiento sobre todas las metas planteadas.

*Tabla 12 Metas de la Secretaria General y de Asuntos Jurídicos en la vigencia 2019.*

No	Metas	Línea Base	Resultado	Cumplimiento %
----	-------	------------	-----------	----------------

<b>1</b>	Incrementar en un <b>75%</b> el éxito de demandas falladas.	69,23%	75%	100%
<b>2</b>	Celebrar <b>8</b> Actas de Comité en el Comité de Contratación.	0%	8	100%
<b>3</b>	Valorar el cumplimiento de los requisitos precontractuales para la contratación directa de la entidad.	0%	100%	100%
<b>4</b>	Valorar la estructuración de procesos de selección objetiva- Actualizar el SECOP.	0%	100%	100%
<b>5</b>	Realizar control y seguimiento jurídico al <b>100%</b> de los proyectos de inversión y gestión de la entidad.	0%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

La Secretaria General y de Asuntos Jurídicos le correspondió en la vigencia del año 2019 el desarrollo de cinco metas, en las cuales ha presentado un cumplimiento general del 100%, siendo la única que ejecuta todas las metas proyectadas en la vigencia del año 2019.

En general, cada una de las metas a las que apuntan las oficinas, direcciones y secretarías se encuentran alineadas al Plan Estratégico 2017-2022 planteado por Metro Cali S.A. El cumplimiento parcial o incumplimiento de cada dependencia solo redundaría en un atraso en la consecución de las metas generales proyectadas por la entidad en su plan estratégico vigente, por este motivo se presenta como imprescindible la ejecución de las metas en cada una de las dependencias, ya que de estas depende el desarrollo del objetivo general planteado por Metro Cali S.A.

## **2.5 Recursos de Metro Cali S. A. para el año 2019**

Este apartado pretende caracterizar los estados financieros de Metro Cali S.A. Para esto, es necesario abordar el proyecto de ejecución presupuestal planteado por la entidad para el año

2019, de igual manera es necesario revisar la ejecución presupuestal que efectivamente realizaron en ese año, así como sus gastos de funcionamiento e inversión, en donde se puede observar la gestión presupuestal de la empresa.

En cuanto a los recursos financieros de la empresa gestora, según el presupuesto proyectado de los ingresos que planteaba percibir la entidad en el transcurso del año 2019, el cual es desarrollado en el mes de diciembre del 2018 por la junta directiva de la entidad, se detalla lo siguiente:

*Tabla 13 Proyecto de presupuesto de ingresos en la vigencia del año 2019.*

<b>Detalle</b>	<b>Valor</b>	<b>Tipo de ingreso</b>	
<b>Ingresos Corrientes</b>	543.920.534		
<b>Nación</b>	<b>6.397.525.792</b>		
<b>Transferencia Municipio</b>			
<b>Sobretasa Gasolina Convenio 70%-30%</b>	<b>23.975.249.464</b>	<b>Recursos de cofinanciación</b>	
<b>Otras Transferencias y Aportes</b>	<b>94.589.815.391</b>		
<b>Otras Transferencias Municipales</b>	<b>\$2.765.861.913</b>		
<b>Total, Disponibilidad Inicial</b>	<b>128.272.373.095</b>		
<b>Ingresos</b>			
<b>Detalle</b>	<b>Valor</b>	<b>Tipo de ingreso</b>	<b>% de participación en los ingresos</b>
<b>Participación Tarifaria – SITM</b>	<b>21.775.685.629</b>	<b>Libre asignación</b>	<b>7,28%</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>962.275.000</b>		
<b>Destinación Especifica</b>	3.860.607.000		1,24%
<b>Nación</b>	<b>37.994.487.925</b>		
<b>Transferencia Municipio</b>	<b>20.668.966.023</b>		
<b>Sobretasa Gasolina Convenio 70%-30%</b>		<b>Recursos de cofinanciación</b>	<b>91,42%</b>
<b>Otras Transferencias y Aportes</b>	<b>60.019.314.008</b>		
<b>Otras Transferencias Municipales</b>	<b>166.964.320.087</b>		
<b>Recursos de Capital</b>	206.920.000		0,07%

<b>Total, de Ingresos</b>	<b>312.452.575.672</b>
<b>Total, Ingresos Más Disponibilidad final</b>	<b>440.724.948.767</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

Respecto a los datos ofrecidos por la tabla 13, es necesario aclarar que la disponibilidad inicial de ingresos tuvo una modificación neta de 119.555.657.770, la cual, se ve reflejada en la tabla siguiente. En este proyecto de presupuesto, se resaltan los aportes de la nación, el municipio, y los ingresos de la recaudación de tarifa. Sin embargo, se puede observar que, en los datos de cofinanciación, gran parte los recursos financieros de la entidad, dependen en gran parte de la participación del municipio y de la nación, pues estos corresponden al 91,42% de los ingresos proyectos para la vigencia del año 2019.

En general se puede resaltar que los recursos financieros que posee Metro Cali S. A. se pueden dividir en dos grandes secciones de acuerdo con sus tipos de ingresos, los recursos de libre asignación y los recursos de cofinanciación, de los cuales, el segundo es el que representa mayor participación en los ingresos que percibe la entidad.

Por otra parte, la ejecución de los ingresos para el año 2019 se desarrolla de la siguiente forma:

*Tabla 14 Ejecución presupuestal de ingresos para el año 2019.*

<b>Ingreso</b>	<b>A 30 de noviembre de 2019</b>		
	<b>Presupuesto (\$)</b>	<b>Recaudo (\$)</b>	<b>% Ejecutado</b>
<b>Disponibilidad Inicial e Ingresos</b>	<b>560.281</b>	<b>461.323</b>	<b>82%</b>
<b>Disponibilidad Inicial</b>	<b>247.086</b>	<b>247.086</b>	<b>100%</b>
<b>Ingresos</b>	<b>313.195</b>	<b>214.237</b>	<b>68%</b>
<b>Libre Asignación</b>	<b>22.738</b>	<b>18.942</b>	<b>83%</b>

<b>Destinación</b>			
<b>Específica</b>	3.915	3.168	81%
<b>Transferencias</b>	286.335	191.975	67%
<b>Recursos de Capital</b>	207	152	73%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

Se puede observar, en primer lugar, que la entidad no recaudó completamente lo inicialmente presupuestado, el valor más visible subyace en el total de la disponibilidad de los ingresos, de los cuales solo logra 461.323 miles de millones, que representa el 82% del total que había planteado la empresa inicialmente, en cuanto a los ingresos propuestos por la entidad, en donde se habían planteado 313.195 miles de millones, solo logra recaudar 214.237 miles de millones, que representa el 68%. Estos ingresos a su vez se encuentran desglosados en otros conceptos, como libre asignación, destinación específica y transferencias, de los cuales vale la pena resaltar el último, ya que en este se evidencia que sigue existiendo una alta participación de la nación y el municipio, aportes que contribuyen a garantizar la estabilidad financiera de la empresa.

Respecto a los gastos de la empresa gestora, la siguiente tabla nos permite observar cuál fue la proyección de gastos que planteó la junta directiva, como también permite el registro de estos mismos en el año, los cuales fueron desarrollados de la siguiente manera:

*Tabla 15 Ejecución presupuestal de gastos para el año 2019.*

<b>Gasto</b>	<b>A 30 de noviembre de 2019</b>		
	<b>Presupuesto proyectado (\$)</b>	<b>Registro (\$)</b>	<b>% Ejecutado</b>
<b>Total gastos más Disponibilidad Final</b>	<b>560.281</b>	<b>461.323</b>	<b>82%</b>
<b>Gastos</b>	<b>542.028</b>	<b>408.367</b>	<b>75%</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	<b>27.900</b>	<b>24.960</b>	<b>89%</b>
<b>Gastos personales</b>	18.393	16.923	92%
<b>Gastos Generales</b>	4.244	2.943	69%
<b>Transferencias Corrientes</b>	4.646	4.599	99%

<b>Cuentas por Pagar Funcionamiento</b>	616	495	80%
<b>Gastos de Inversión</b>	<b>514.129</b>	<b>383.407</b>	<b>75%</b>
<b>Mejora Movilidad y Medio Ambiente Urbano</b>	95.263	56.129	59%
<b>Viabilización Social</b>	50	46	93%
<b>Viabilización Ambiental</b>	350	335	96%
<b>Estudios y Supervisión</b>	14.366	11.345	79%
<b>Otros Usos</b>	92.513	50.700	54%
<b>Otros Programas de Inversión</b>	202.077	158.487	78%
<b>Cuentas por Pagar Inversión</b>	108.510	106.365	98%
<b>Disponibilidad Final</b>	<b>18.252</b>	<b>52.956</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A., (2019).

En general, los gastos tuvieron un 75% de ejecución, con esto se entiende que la empresa no logró ejecutar el 100% de sus cuentas por pagar, en muchos de sus componentes, principalmente en los gastos de inversión se percibe una menor inversión, mientras que en los gastos de funcionamiento se percibe un mayor desarrollo de la ejecución de los gastos.

La baja ejecución de los gastos de inversión conlleva a la afectación directa de las metas propuestas tanto en el Plan Estratégico y en el Plan de Acción con vigencia en el año 2019, ya que la mayor parte de los componentes suscritos de los gastos mencionados, pertenecen al mejoramiento de la infraestructura del sistema, y por ende con una baja en ejecución en el mismo, se limita el desarrollo de la infraestructura del SITM-MIO.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que, si la empresa no tuviera la cofinanciación del municipio y la nación, la entidad no podría ejecutar al 100% sus gastos, sin embargo, se observa que a pesar de que existe una disponibilidad de recursos estos siguen en algunos componentes sin ser ejecutados a plenitud, como es el caso de los gastos de inversión.

Con relación a lo abordado en el capítulo, se encuentra que la creación de la empresa Metro Cali S.A. es una respuesta impulsada desde el nivel nacional, dada la necesidad de mejorar la problemática del TPC que manifestaba el municipio Santiago de Cali, en donde el DNP

plantea como solución el impulso de los SITM basados en “bus rapid transit”, y en este sentido, se le otorga a la entidad el reto de la construcción de infraestructura y posteriormente la operación del sistema.

Igualmente, la caracterización de la estructura organizativa de Metro Cali S. A. en la vigencia del año 2019, muestra una la planta de personal reducida para el desarrollo de las metas del SITM-MIO proyectadas en sus documentos de planeación, en los cuales también se evidencia un cumplimiento parcial de las actividades proyectadas por la entidad que redundan en un atraso en la ejecución del Plan Estratégico 2017-2022. Igualmente, sus informes financieros dan cuenta que existe una mayor inversión de la nación en la empresa, y pese a esto, existe una baja ejecución de los gastos en los componentes que pertenecen a la construcción de la infraestructura del sistema.

De acuerdo a lo anterior, se caracteriza el estado de Metro Cali y se evidencia su gestión con el SITM-MIO en la vigencia 2019, en donde se encuentra que la entidad ha tenido un cumplimiento limitado en sus metas proyectadas, lo que termina afectando sus objetivos generales, por tal motivo se plantea como necesario, en el siguiente capítulo, retomar la infraestructura del sistema, ya que esta se encuentra directamente relacionado con la gestión de las actividades que realice la empresa.

### **Capítulo 3: Descripción de los componentes de infraestructura del SITM-MIO en el año 2019 para la prestación del servicio de transporte.**

Este capítulo pretende desarrollar el tercer objetivo específico que corresponde a la caracterización de la infraestructura del SITM-MIO, en donde se indaga la evolución de los diferentes componentes de infraestructura que ha desarrollado el sistema para su operación en el

periodo 2009-2019, entre los que se menciona la cantidad de flota de vehículos, terminales, vías troncales y pretroncales, estaciones y otros junto a las diferentes dificultades que en determinado momento han tenido para su efectiva construcción.

Para esto se realizará un seguimiento a los informes de gestión de la empresa Metro Cali S. A. que presentan desde el año 2012, y para suplir a la ausencia de datos en los años 2009 al 2011 se recurre a otras fuentes de información, como los documentos de evaluación de los planes de desarrollo municipal y los informes de calidad de vida que desarrolla Cali Cómo Vamos, de igual forma se contrastan los datos que presenta cada una de las fuentes en relación a los componentes de infraestructura y su ejecución del año 2009 al 2019.

En el segundo aparte se aborda la cobertura espacial que ha ofrecido el sistema en el periodo de tiempo 2009-2019, la cual será contrastada con los indicadores de la flota de vehículos disponibles y el número de viajes realizados por el sistema, y así ilustrar la relación existente entre la capacidad operativa de los buses MIO con la cobertura que estos pueden ejercer en la ciudad, en lo que se refiere a resolver las necesidades de movilidad que presentan los usuarios. Para levantar esta información se recurre a diferentes fuentes, como los informes de gestión de Metro Cali, los datos presentados por Cali cómo vamos, el DANE, y la revisión de diferentes fuentes periodísticas, que permitirán el desarrollo de un análisis integral de la cobertura que ha ejercido el SITM-MIO en la ciudad de Cali.

En tercer lugar se describe la percepción de la ciudadanía frente a la infraestructura desarrollada para el SITM-MIO en cuatro aspectos, los cuales son el “confort de las estaciones, confort del bus, cercanía de las estaciones a su lugar de origen y destino y la cobertura de las rutas”, formulados en las encuestas de percepción ciudadana de Cali Cómo Vamos en el periodo 2009-2019, a partir de lo anterior, se pretende comprender de qué forma los usuarios del SITM-

MIO perciben como se encuentra organizado el sistema para la prestación del servicio de transporte.

### 3.1 Componentes de infraestructura SITM-MIO

El desarrollo de la infraestructura del sistema se encuentra soportado en los documentos CONPES 3166 (2002), 3369 (2005) y 3504 (2007), este último expone la necesidad de ajustar la infraestructura para cubrir la nueva demanda que ha surgido con base al contexto de movilidad de la ciudad, para lo cual debe cubrir una cobertura del 100%, también, se busca mejorar la calidad del servicio a los usuarios. De acuerdo con las nuevas demandas del sistema, la empresa manifiesta que requiere “recategorizar algunos componentes de la infraestructura inicialmente planteada, y hacer mayores inversiones en el mejoramiento de especificaciones técnicas o en elementos adicionales de infraestructura” (Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 4).

Para iniciar la operación del sistema de transporte masivo, se requiere la disponibilidad de su infraestructura, que se planificó de la siguiente manera:

*Tabla 16 Cronograma y fases de ejecución del proyecto 2008-2009.*

<b>Fase</b>	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>
<b>Año estimado de operación</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Corredores troncales</b>	Cra 1 - Cra 4 (7,0 km) Troncal Sur (17,3km) Cll 13 – Cll 15 (3,5km)	Troncal Agua blanca (6,7km) Av. 3N y Av. Américas (4,2 km)
<b>Corredores pretroncales y complementarios</b>	150,5 km.	92,5 km.
<b>Terminales</b>	4	7
<b>Demanda agregada cubierta por el sistema</b>	46%	100%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (2007).

En la tabla anterior, se exponen los principales componentes de infraestructura con los cuales se encontraría dotado el SITM-MIO en Cali, entre estos se encuentra la red de corredores troncales, que responden a una demanda mayor de 60.000 pasajeros diarios, y se identifican como los carriles preferenciales destinados exclusivamente a buses de alta (buses articulados) y mediana capacidad del sistema (bus padrón), además tiene como función ser el corredor central que permite la conexión entre diferentes estaciones de parada, estando ubicados en las principales avenidas de la ciudad.

También se menciona la red de corredores pretroncales, que son los carriles complementarios, en donde circulan los buses de tipo padrón y alimentador, cabe aclarar que estos carriles no son vías exclusivas, sino vías que ya existen y son compartidas con los demás tipos de transporte público o privado. Además, estos carriles cuentan con puntos de parada posicionados a lo largo de la vía en un promedio de cada 300 metros, para garantizar el abordaje y descenso de los pasajeros; también se encuentran ubicados en andenes y equipados con sus respectivas señales informativas, bancas, cobertizos, etc., que permiten tener una comodidad al usuario para esperar el servicio de transporte.

Por otra parte, están las terminales que son los espacios destinados para la integración con el sistema de transporte, y también la concentración de los usuarios para su posterior distribución en las diferentes rutas que cubren la ciudad. Existen dos tipos de terminales, las de cabecera, que son aquellas que se encuentran ubicadas en los puntos extremos de la ciudad y cubren el servicio de las rutas que transitan por las vías complementarias, pretroncales y troncales (MIO,2020), y las terminales intermedias son aquellas que se encuentran ubicadas estratégicamente al interior de la ciudad, ya que están en espacios que responden a una alta demanda de pasajeros,

permitiendo el trasbordo de los servicios de buses de corredores troncales, pretroncales y complementarios (MIO,2020).

Otro componente de infraestructura del SITM-MIO, que no está referenciado en la tabla anterior, pero hace parte de este sistema, son las estaciones de parada, son los lugares en donde los buses realizan la detención para el ingreso o la salida de los usuarios, estas se encuentran ubicados en el separador central de los corredores troncales, con una distancia promedio de 500 metros entre cada estación, algo que caracteriza este tipo de estación es que poseen una plataforma de 90 cm de altura desde el nivel de la vía.

Adicionalmente el SITM-MIO cuenta con otro componente, los Patios Talleres, que son los espacios con cierta infraestructura adecuada para realizar mantenimiento y reparación a los vehículos del sistema, y de igual manera son usados como lugares de estacionamiento cuando estos no se encuentran en operación.

De acuerdo a lo anterior, la operación del MIO, se desarrolla por medio de buses articulados con tecnología de plataforma alta (de color azul), con capacidad para 160 pasajeros, los cuales circulan en corredores troncales; también con el bus padrón que posee una capacidad de 80 pasajeros, y transita sobre los corredores troncales y/o pretroncales; y con los buses complementarios o alimentadores (de color verde), que cuentan una capacidad de 60 pasajeros, los cuales transitan sobre los corredores pretroncales.

En este sentido, el SITM-MIO funciona a través de un sistema de rutas troncales, auxiliares y alimentadoras. Las primeras están operadas con los buses de alta capacidad que transitan por carriles exclusivos y son las encargadas de atender los corredores que presentan alta demanda. Las segundas, se encargan de atender una demanda media y son operadas por buses

tipo padrón. Las terceras, son operadas por los buses complementarios del sistema que transitan por carriles mixtos.

A continuación, se presenta la tabla 17, que expone los diferentes componentes de la infraestructura desarrollada para el SITM-MIO desde el año 2009 hasta el año 2019, la cual fue construida a partir de los indicadores de seguimiento que venía desarrollando el programa de seguimiento y evaluación de la calidad de vida *Cali Cómo Vamos*, y también con la información registrada en los informes de gestión de la empresa gestora Metro Cali S. A. a partir del año 2015.

*Tabla 17 Histórico de Infraestructura del SITM-MIO 2009-2019.*

<b>Componentes</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Estaciones de parada en corredor troncal</b>	41	47	54	55	55	55	55	55	55	55	55
<b>Estaciones Terminales de cabecera e intermedia</b>	1	1	2	3	3	4	NR <sup>1</sup>	5	7	9	9
<b>Paraderos de Rutas Alimentadoras</b>	319	319	1482	1645	1746	1741	NR	NR	NR	NR	1616
<b>Puentes Peatonales en corredor troncal</b>	3	3	9	10	10	10	10	10	10	10	10
<b>Km. De Ciclorrutas Asociadas al MIO</b>	8,74	17,2	19,6 0	24,6	24,6	25,5	33,20	37,5	45,6	61,3 9	91,7 4
<b>Espacio Público Generado o Renovado por el MIO (M2)</b>	NR	NR	NR	261. 787	652.5 41	799. 906	820.8 19	NR	979. 698	979. 998	1.02 6.16 6
<b>Patios Talleres</b>	NR	NR	2	4 <sup>2</sup>	2	2	2	2	4	4	4
<b>Km. Vías Troncales</b>	NR	NR	NR	35,1	35,6	36,3 3	38,87	39,5 7	39,6	39,6	41,1 4
<b>Km. Vías Pretroncales intervenidas</b>	NR	NR	NR	150, 5	162,4	410, 6	419,5	428, 9	431, 1	431, 1	431, 1

<b>No. De Estaciones de integración</b>	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con información de Metro Cali (2015;2019); y Cali Cómo Vamos (2009; 2014).

Cabe resaltar, que algunos indicadores de los que fueron desarrollados en la tabla no fueron totalmente progresivos, ya que en algunos años no hay registro de información, esto se debe a que los indicadores responden a una serie de metas u objetivos a corto plazo, como mínimo 3 o 4 años, también hay que tener en cuenta que la infraestructura del sistema fue planificada para implementarse en 2 fases, y en este sentido la construcción de algunos componentes finalizaron antes del año 2016, aunque en algunos casos, las obras de las fases mencionadas, siguen sin terminarse.

En relación con las terminales intermedias, se registra que al año 2019 hay 4, y se encuentra en construcción la terminal intermedia Simón Bolívar, la cual tiene un avance del 24%, cuya obra inició el 23 de octubre del 2017 y debió terminar para el mes de noviembre del 2019, sin embargo, esta ha tenido complicaciones para desarrollarse, lo que no ha permitido avanzar de forma eficiente. Por otra parte, los patios talleres presentan este mismo problema, en cuanto al atraso en la terminación de la obra, ese es el caso en el patio talleres de Aguablanca, que posee un 72% de avance y Valle de Lili en un 43% (El País, 2019).

En cuanto a terminales de cabecera, aún sigue pendiente la terminal de Aguablanca, que solo lleva un avance del 11% y debe estar terminada la obra para el año 2020; también, está la Terminal Sur, cuya obra inició en el 2016 y a la fecha tiene solo un avance del 9%, esta obra se encuentra suspendida por orden del Consejo de Estado (El País, 2019).

La mayor parte de estas obras han tenido inconvenientes para su desarrollo, un ejemplo de esto es el daño realizado en el mes de febrero del año 2014, en donde la empresa constructora

rompió una tubería de transmisión que suministra agua potable al 8% de los ciudadanos durante 4 días, esto se presentó en la construcción de la terminal intermedia del MIO Calipso-Julio Rincón, en la avenida Simón Bolívar (El Espectador, 2014).

Según los medios de comunicación, esto fue consecuencia de la mala planeación que había de las obras del SITM-MIO, ya que no había conocimiento del estado real de infraestructura en la ciudad, para el caso mencionado, el error se ubicó en no contar con los planos actualizados y concretos de la red de tubería. En definitiva, las obras a desarrollar por parte de la empresa gestora se han visto constantemente alteradas, no solo por daños sino por impedimentos jurídicos o permisos ambientales, como también la inconformidad de la comunidad del sector a intervenir, etc. Estos imprevistos terminan perjudicando al desarrollo del sistema y al cumplimiento de las metas en infraestructura establecidas por la empresa gestora y los documentos CONPES.

Respecto a los paraderos de rutas alimentadoras, este presenta un crecimiento hasta el año 2013 con un total de 1.746, para el año siguiente empieza a decrecer con 1741, terminando para el año 2019 con 1616, reduciendo a más de 100, hay que recordar que la mayoría los paraderos de las rutas alimentadoras se ubican en la parte periférica o afueras de la ciudad, esto puede verse asociado en parte a la reducción de la flota de vehículos en operación del sistema de transporte.

Por otro lado, el SITM-MIO cuenta con otra opción de transporte para una de las zonas periféricas de la ciudad, este es el MIO Cable, operado por la empresa Cable Aéreo de Manizales, basado en un sistema de transporte teleférico, compuesto por cabinas suspendidas en un cable que recorre una línea soportada por pilonas y estaciones de paradas, esta modalidad de transporte fue inaugurado el 17 de septiembre del año 2015 durante el mandato del alcalde Rodrigo Guerrero Velasco.

El Mio Cable cuenta con cabinas en la que tienen capacidad de transportar a 10 personas, además, funciona a través del sistema de desplazamiento, recorriendo 2080 metros desde la estación motriz Cañaveralejo pasando por las estaciones Tierra Blanca, Lleras Camargo y Brisas de Mayo, ubicadas en la parte alta de la Comuna 20. Adicionalmente, este sistema de transporte para el año 2019 cuenta con 14 pilonas (que soportan el cable), 60 cabinas suspendidas y un tiempo de recorrido aproximado de 10 minutos.

De acuerdo con el espacio público generado o renovado por el sistema de transporte MIO, según el informe de gestión 2019, se logró un 78% de lo que se había propuesto a través del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, en el que se generó o construyó 1.026.167 m<sup>2</sup> de los 1.311.045 m<sup>2</sup>. Parte de que no se logrará el 100% de la meta establecida se debe a que los proyectos como Terminal Sur, Patio Taller Valle de Lili, Terminal Agua Blanca, no fueron desarrollados en su totalidad, siendo así estos no podrían ejecutar el espacio público planificado.

Los Km construidos para la “ciclo infraestructura asociada al SITM-MIO”, logró ejecutarse en un 73, 4, es decir 91.74 kilómetros, esto está constituido por ciclo rutas, bici carriles o ciclo bandas y bicibus, estos elementos en su mayoría fueron desarrollados, sin embargo, los bicibus a pesar de contar con los diseños desde el año 2016, no han podido ejecutarse debido a que la Secretaría de Movilidad tiene unas observaciones sobre el mismo, y hasta no hacer los ajustes necesarios o sugeridos, no podrá realizarse el proyecto.

Finalmente, se encuentran los indicadores de corredor troncal y pretroncal, el primero tuvo un cumplimiento del 90%, de acuerdo a la meta establecida del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, en donde los proyectos de Terminal Simón Bolívar, Terminal Sur, Patio Taller Valle de Lili y Patio Taller Agua Blanca fueron los que aportaron en la construcción de los corredores troncales, aunque, el proyecto referente a la Glorieta Estación no pudo registrar

aporte en este indicador, debido a que la Dirección Nacional de Patrimonio Nacional del Ministerio de Cultura generó unas observaciones a subsanar, siendo así el proyecto no puede ejecutarse.

En relación a los corredores pretroncales, Metro Cali S. A. logró el cumplimiento del 100% de la meta establecida, realizando la adecuación funcional de 431.05 kilómetros de corredores pretroncales y alimentadores del sistema, esto permitió favorecer las condiciones de movilidad de las comunas 7, 13, 14, 15, 16, 18, 21 y la zona rural del Corregimiento de la Buitrera y Los Andes, en concordancia a la Estrategia e Intervención Territorial, focalizados en Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO) (Metro Cali, 2019).

### **3.2 Cobertura del SITM-MIO**

La cobertura que ofrece el SITM-MIO, se puede entender como el área territorial donde ejerce influencia este transporte, que para efectos prácticos se puede visualizar con la ilustración 5, que muestra cómo se encuentra distribuido este sistema por toda la ciudad. Sin embargo, para entender este factor de manera integral, se hace necesario considerar otros indicadores, que pueden representar la capacidad del sistema para ofertar sus servicios de transporte y de esta manera lograr una cobertura efectiva en el área territorial donde este se encuentra, como el número de rutas disponibles, el número de vehículos, y el número de viajes realizados.

Con el número de rutas disponibles, se puede entender la distribución del sistema en la ciudad para resolver los problemas de movilidad, mientras que el número de vehículos representa la capacidad que posee el sistema para prestar su servicio de transporte, el cual se encuentra directamente relacionado con el promedio de viajes pagos, ya que entre más buses estén operando en el sistema se entendería que existe una mayor capacidad para transportar a los usuarios y por ende registrar un mayor número de viajes.

Tabla 18 Operatividad del SITM-MIO 2009-2019.

<b>Año</b>	<b>Número de rutas disponibles</b>	<b>Número de vehículos disponibles</b>	<b>Promedio diario viajes</b>
<b>2009</b>	33	287	105.577
<b>2010</b>	42	441	276.343
<b>2011</b>	54	573	343.000
<b>2012</b>	90	881	416.410
<b>2013</b>	91	690	477.863
<b>2014</b>	97	903	471.361
<b>2015</b>	97	911	482.344
<b>2016</b>	97	678	453.003
<b>2017</b>	97	712	467.502
<b>2018</b>	97	671	451.115
<b>2019</b>	97	601	455.000

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali y Cali Cómo Vamos (2009;2019).

La tabla anterior, desglosa tres indicadores que posteriormente pueden ser contrastados con la evolución de la cobertura del SITM-MIO en el periodo 2009-2019, en esta se despliega primeramente el número de rutas disponibles que el MIO ha tenido por año, el cual inició en 2009 con 33 rutas y en el año 2019 ascendió a 97 rutas, sin embargo, desde el 2014 no se presentó un aumento en la oferta de estas, manteniendo las mismas hasta el último año, pese a que el número de vehículos si haya aumentado en comparación al número de flota disponible que tenía el sistema en sus primeros años.

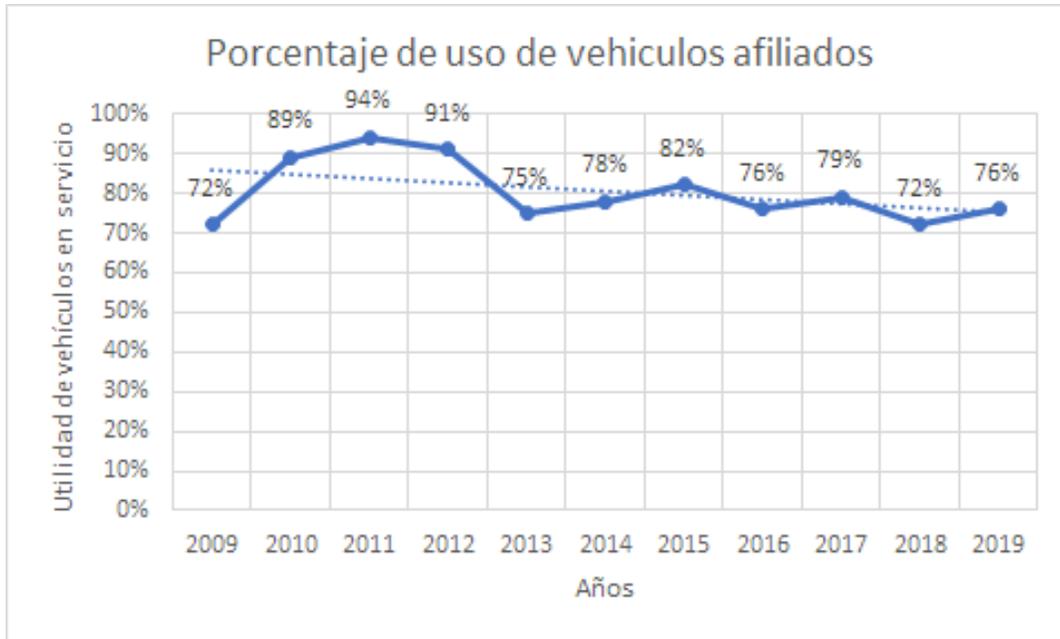
De igual manera, el DANE presenta otros indicadores desarrollados a través de las Encuestas de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), estos tienen como objetivo en brindar información estadística sobre los medios de transporte público con relación al parque automotor, nivel de servicio, etc. Con base a lo anterior, se presenta los indicadores relacionados al SITM-MIO, los cuales son:

*Tabla 19 Indicadores de vehículos afiliados y en servicio en el periodo 2009-2019.*

<b>Año</b>	<b>Promedio mensual de vehículos afiliados</b>	<b>Promedio mensual de vehículos en servicio</b>
<b>2009</b>	299	216
<b>2010</b>	469	421
<b>2011</b>	571	542
<b>2012</b>	879	800
<b>2013</b>	930	705
<b>2014</b>	903	707
<b>2015</b>	971	803
<b>2016</b>	975	741
<b>2017</b>	976	772
<b>2018</b>	976	712
<b>2019</b>	992	762

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del DANE (2009;2019).

Se puede observar de la tabla anterior, que el promedio mensual de vehículos en servicio presenta un crecimiento año por año, sin embargo, se resalta que el SITM-MIO no hace uso total de esta disponibilidad, la siguiente ilustración da cuenta de cómo es la utilidad de los vehículos afiliados, con base al indicador del promedio mensual de vehículos en servicio, es decir los vehículos que están operando:



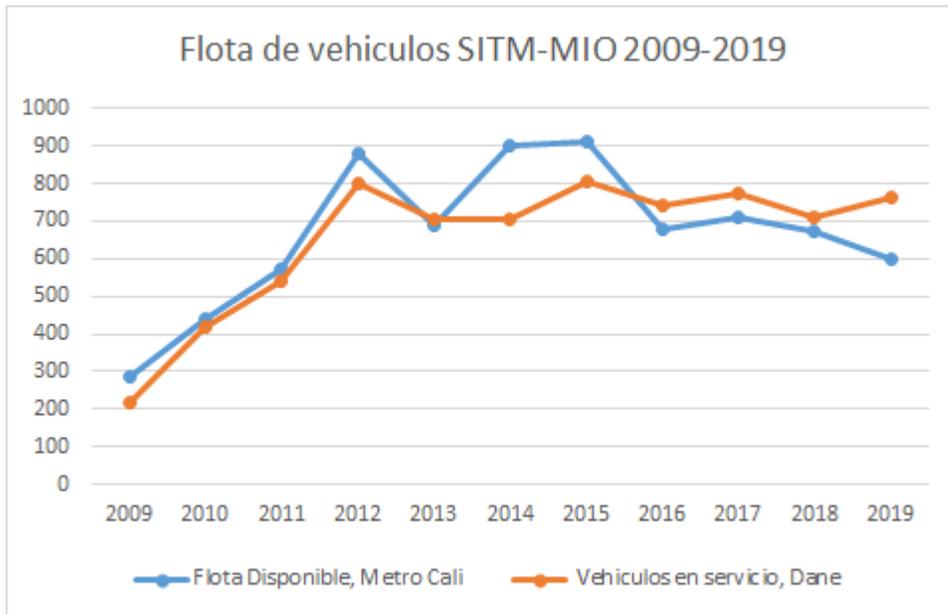
*Ilustración 2 Porcentaje de uso de vehículos afiliados al SITM-MIO en el periodo 2009-2019.*

Fuente: elaboración propia con base en información del DANE, (2009;2019).

A partir de la comparación de los indicadores del DANE (2009;2019), existe una tendencia descendente en cuanto al uso de los vehículos afiliados al sistema de transporte masivo, el pico más bajo que se puede observar en la ilustración 2 es en el año 2009 con un 72%, cuando inicia operación el MIO, para el año 2018 se presenta el segundo pico más bajo, según el Diario Occidente (2018) en este año se registra un promedio de 105 vehículos que no están operando en horas pico de la mañana y de la tarde, esto dado a la crisis financiera que empiezan a manifestar los diferentes operadores de los buses del MIO, en los primeros años de operación del sistema hasta el 2019, ha generado una crisis en la prestación de este servicio de transporte.

Igualmente, la variación en la oferta de buses del sistema, para efectos prácticos puede ser visualizada en la ilustración 3 con base a la comparación de la información de Metro Cali S. A. y el DANE, se muestra la evolución anual de los vehículos disponibles para la prestación del servicio de transporte en el periodo 2009-2019. Es necesario aclarar que la operación de esta

flota de vehículos se encuentra a cargo de cuatro operadores privados: GIT Masivo S.A, Blanco y Negro Masivo, Unimetro (Unión Metropolitana de Transportadores) y ETM (Empresa de Transporte Masivo), que mediante los contratos de concesión poseen el aval para la prestación del servicio de transporte a la ciudadanía.



*Ilustración 3 Flota disponible SITM.MIO en el periodo 2009-2019.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2009; 2019) y DANE (2009; 2019).

En la ilustración 3 se logra evidenciar la existencia de varios picos, en los datos proporcionados por la fuente de Metro Cali S.A, los cuales no manifiestan un crecimiento sostenido de la flota de vehículos disponibles en el SITM-MIO, pues el número de vehículos disponibles que ha tenido este sistema de transporte, se mantuvo en aumento solo hasta el 2012, posteriormente en el año 2013 manifiesta un pico mínimo de 690 vehículos disponibles, el cual se recuperó en los dos años siguientes, pero no logra mantenerse ya que en el periodo 2016-2019, vuelve mostrarse una disminución en esta oferta.

Los picos mínimos que se pronuncian en la ilustración 3 con la fuente de Metro Cali, se pueden explicar por las problemáticas que el SITM-MIO empezó manifestar, en primer lugar, desde el 2013 los operadores empiezan afirmar que el sistema entra en crisis financiera a raíz del paralelismo que existe con los buses colectivos, pues no recogen la cantidad de usuarios proyectados. En segundo lugar, uno de los operadores fue cesando la ejecución de sus vehículos en el transcurso del año 2016, debido al déficit financiero ocasionado que se intentó resolver con la empresa gestora, sin embargo, hasta el 2019 no logró recuperar la oferta de vehículos disponibles y por ende tener el mismo rendimiento del periodo anterior.

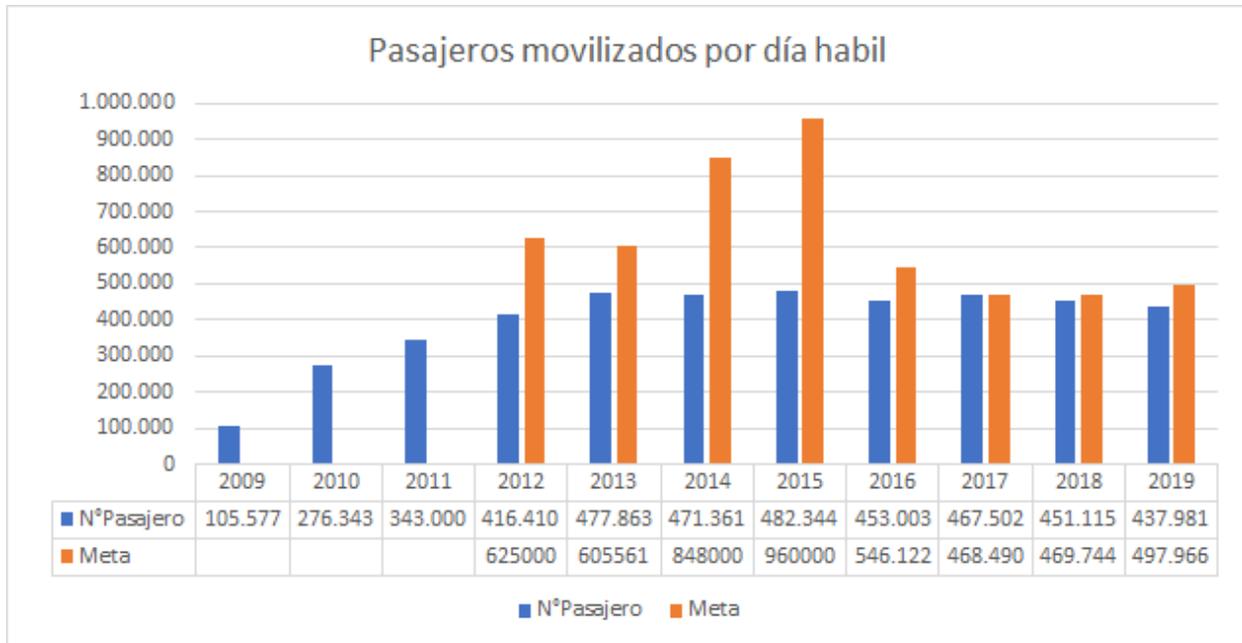
A pesar de que los años 2014-2015 manifiestan una mejoría, el año siguiente el SITM-MIO vuelve a manifestar un número bajo en la flota ejecutada, como ya se mencionó antes, ello se debe a que Unimetro, uno de los operadores de los vehículos del sistema fue disminuyendo su oferta en la prestación del servicio a inicios del año 2016, y para mediados de este año manifestó su mínimo de ejecución (Metro Cali S.A.,2019). Esta reducción de la flota ejecutada se debe a que el operador se enfrentaba a una crisis económica dado el déficit financiero ocasionado por el desequilibrio en la concertación de los contratos y el ajuste a la tarifa técnica (Diario de Occidente, 2016). Esta situación ocasionó que Unimetro redujera la flota disponible para la operación.

Debido a lo anterior, Metro Cali S.A en el transcurso del 2016 realizó unos acuerdos con el operador para recuperar la flota que no se estaba ofertando en el sistema, sin embargo, se mantuvo la tendencia negativa en la flota de vehículos, de igual manera a finales del mismo año, se logró la creación del FESDE (Fondo para la Estabilización y Subsidio a la Demanda), que permitió el ingreso de los recursos para financiar la operación de los buses y recuperar la flota de vehículos.

En la ilustración 3, también se exponen los datos recolectados por el DANE sobre la flota de en servicio, en este también se marca una línea similar de tendencia, con en el aumento o descenso de los vehículos operando en el sistema, sin embargo, en todos los años no coinciden estrictamente el mismo número de vehículos que manifiesta Metro Cali S.A, y en los últimos años (2016, 2017, 2018, 2019) se evidencia una tendencia contraria entre ambas fuentes, esto se manifiesta debido a que ambos manejan diferentes metodologías para recolectar la información, por una parte, Metro Cali recolecta realiza estos indicadores con base a los viajes pagos realizados por los pasajeros en el SITM-MIO, mientras que el DANE realiza una encuesta sobre el transporte público en diferentes ciudades del país, en el cual discrimina todos los tipos de transporte presentes.

Sin embargo, la implementación de la estrategia anterior no logró dar con un resultado positivo, pues la tendencia en la disminución de la flota de vehículos ejecutada se siguió manifestando hasta el año 2019, y aunque en ese año se inició un Plan de Recuperación y Puesta a Punto de Flota de los buses que se encontraban por fuera del servicio, tampoco demostró ser una iniciativa que brindará una respuesta oportuna a la problemática del SITM-MIO.

Por otra parte, en la ilustración 4, se puede evidenciar el promedio diario de viajes realizados por la flota de vehículos, en esta también se visualizan picos similares a los expuestos en la ilustración 3, dicha similitud se debe a la relación existente entre la disponibilidad de vehículos, la cual puede aumentar o disminuir los viajes, ya que entre menos vehículos estén operando en el sistema, se obtendrá una proporción menor en los viajes ejecutados.



*Ilustración 4 Promedio diario de viajes realizados por SITM-MIO en el periodo 2009-2019.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A. (2020) y Cali Cómo Vamos (2020)

En general, esta ilustración representa el promedio diario de viajes realizados por los pasajeros en el SITM-MIO e incluye sus metas proyectadas a partir del año 2012 basado en la información de Metro Cali S.A y Cali Cómo Vamos. También se observa una tendencia similar en los periodos de ascenso y descenso que manifiestan las ilustraciones anteriores.

En el promedio de viajes se puede observar una tendencia similar a la que aparece en la ilustración 3 de la Flota disponible, ambas se caracterizan por un periodo de auge en los años 2009-2012 y un periodo de descenso en los años 2016-2019. En este caso, la disminución de la demanda de personas que elegían al MIO como servicio de transporte se ve afectada por la misma problemática que ocasionó la disminución de la oferta de vehículos, ya que, al existir poca oferta de vehículos en el sistema, existía poca capacidad en este para operar con un alto número de pasajeros en la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, se puede entender que cuanto mayor sea la capacidad de operación de la flota del SITM-MIO, se realizarán mayores viajes pagos en el sistema y por ende se ampliará la cobertura que ofrece este sistema en el municipio. Sin embargo, esto no ha ocurrido en los últimos años, al contrario, se evidencia que las anteriores medidas tomadas por la empresa Metro Cali S.A. para recuperar la flota de vehículos no han logrado los resultados esperados, ya que en el 2019 en promedio solo operaron 601 vehículos, frente al 2018 donde operaron 671, de igual manera.

Teniendo presente la evolución del número de rutas, vehículos, y el promedio de viajes pagos, se puede contrastar la información con la cobertura espacial que ofrece el SITM-MIO en la ciudad de Cali, la cual se condensa en la tabla 20, en efecto los dos primeros años se omiten dado que representan la entrada en operación de este sistema de transporte.

*Tabla 20 Cobertura espacial que cubre el SITM-MIO en el periodo 2009-2019.*

Año	%
2009	--
2010	--
2011	77%
2012	89.8%
2013	90.8%
2014	91%
2015	91%
2016	92.56%
2017	92.56%
2018	93.24%
2019	92.28%

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Metro Cali (2009; 2019) y el Departamento Administrativo de Planeación (2009; 2019).

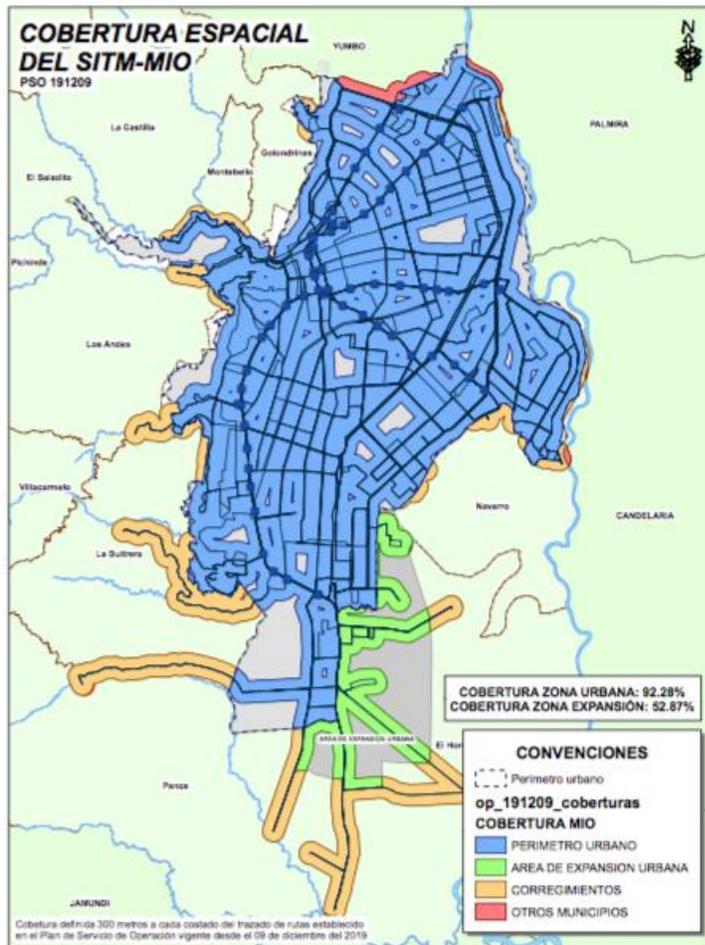
De acuerdo con la información de la tabla anterior, se puede entender que el SITM-MIO logra una cobertura óptima de la zona urbana de la ciudad, ya que este indicador supera el 90% desde el año 2014. Sin embargo, esta solo se encuentra representada en la infraestructura física

que posee el sistema (estaciones, vías troncales, pretroncales etc.), por lo que vale la pena considerar la flota de vehículos y las rutas que posee el transporte, que en últimas son los principales encargados de resolver el problema de movilidad en la ciudad.

En este sentido, dicha cobertura ha sido muy criticada por los usuarios ya que esta se encuentra más concentrada en el casco urbano de la ciudad y no en sus zonas periféricas, así lo han manifestado: “En la ladera, en Aguablanca, Meléndez, Simón Bolívar, hay rutas que no llegan y esto hace que las personas no usen el MIO” (Noticias Caracol, 2019). Esta falta de cobertura que el SITM-MIO presenta en algunas zonas periféricas de la ciudad, se debe en gran medida a que el sistema cuenta con una flota insuficiente, pues, aunque estén asignadas unas rutas para cubrir determinada área territorial los usuarios del sistema manifiestan que llega “con mal servicio y la idea es que se atiendan esos corredores, pero con buen servicio, exigiendo a Metro Cali una mayor flota” (El País, 2018).

Pese a las inconformidades que manifiestan los usuarios respecto a la cobertura del SITM-MIO, en la tabla 20, se puede observar que este transporte en el 2019 logra acaparar el 92,28% de la ciudad, la cual es denominada como zona urbana, y se encuentra cerca de alcanzar el objetivo que consiste en cubrir el 98% del municipio (MIO, 2020).

Sin embargo, en la ilustración 5 también se puede contemplar la forma como este sistema ha sido ordenado, en esta los puntos azules señalan las estaciones que este transporte posee y por ende las principales rutas troncales y pretroncales del sistema, las cuales quedan ubicadas en las calles y carreteras centrales de la ciudad, como la calle 5 entre otras, mientras que en las zonas de ladera solo se percibe la existencia de las rutas secundarias, que son los alimentadores, los cuales han recibido varias quejas por parte de los usuarios.



*Ilustración 5 Cobertura del SITM-MIO en el municipio Santiago de Cali en el año 2019.*

Fuente: Metro Cali S.A, (2019).

Debido a las constantes críticas que ha recibido la cobertura del SITM-MIO, Metro Cali S.A. en los últimos años se ha planteado la necesidad de vincular una nueva flota de vehículos en el sistema, y a su vez articularse con otros modos de transporte, para brindar una mejor cobertura en las zonas del oriente y de ladera, es por esta razón que la empresa desde el 2019 empezó a realizar un estudio que contempla la integración de las gualas a este transporte al igual que el tranvía como un sistema complementario (El País, 2019).

La integración de otros tipos de transporte al SITM-MIO puede resolver los problemas de cobertura del sistema en la ciudad, pues si bien este logra cubrir unas zonas importantes, como el centro con sus principales carreteras, también ha descuidado otras zonas de la ciudad, las cuales poseen las mismas necesidades de movilidad, en este sentido, la propuesta del sistema complementario con las gualas y camperos se presenta como una alternativa viable, no solo al MIO porque le facilitaría el cumplimiento de su meta, sino también a la ciudad.

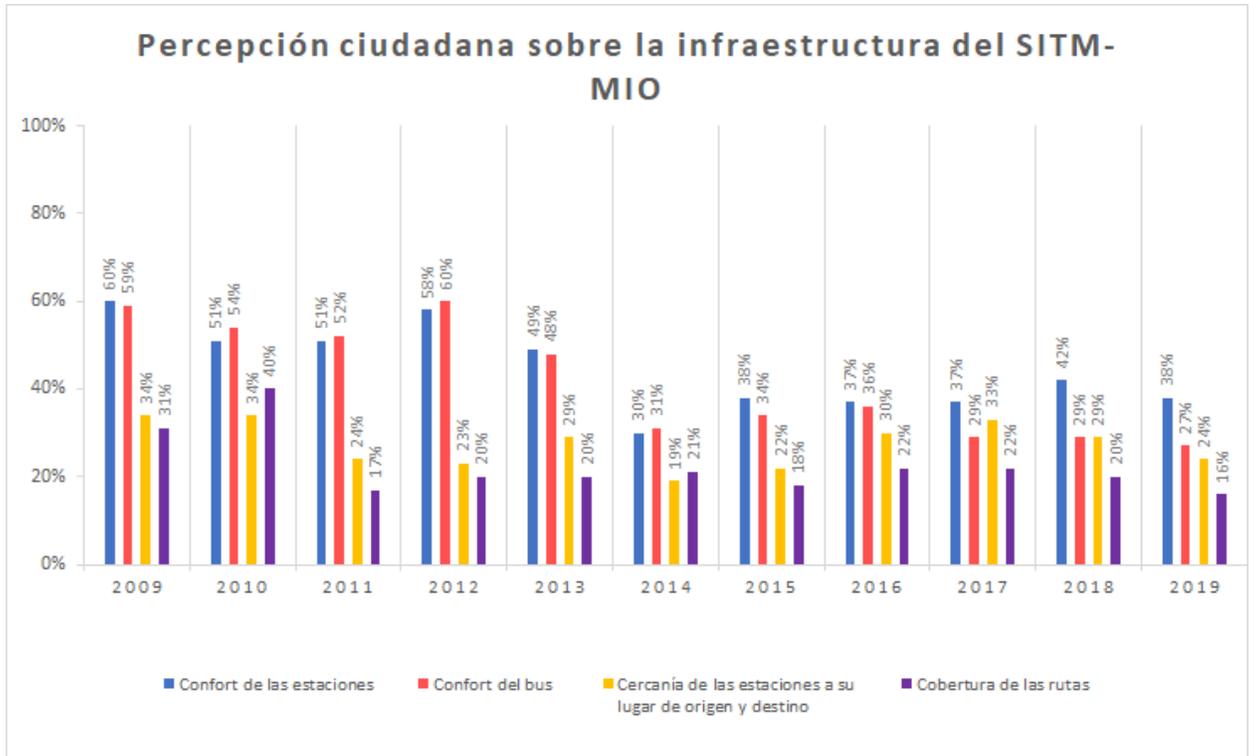
En general, se evidencia que el SITM-MIO en los últimos años ha tenido que afrontar diversos problemas que han afectado, tanto su oferta de vehículos disponibles, como la demanda que posee el sistema, y aunque este ha presentado una cobertura que supera el 90% en la zona urbana, existen diferentes quejas sobre la forma como este ha descuidado las zonas periféricas de la ciudad, por lo cual se plantea la necesidad de integrar al sistema otros tipos de transporte para resolver efectivamente los problemas de movilidad de toda la ciudad y no solo de una parte.

### **3.3 Percepción ciudadana de la infraestructura SITM-MIO en los años 2009- 2019**

Como se ha mencionado anteriormente, algunos de los componentes de la infraestructura del SITM-MIO aún no se han culminado por diferentes problemas presentados a la hora de su ejecución, pese a esto se pueden resaltar algunos de los más importantes, aquellos que juegan un papel fundamental en la operación de este sistema de transporte, como la adecuación de las estaciones, su ubicación estratégica en la ciudad, así como la adecuación de los buses, el acceso que estos ofrecen a personas con discapacidad y las diferentes rutas que a través de estos se ofertan en la ciudad.

Los anteriores, tampoco han estado exentos de las diferentes quejas de los usuarios registradas en las fuentes periodísticas, por esta razón se hace necesario recurrir a la información primaria registrada sistemáticamente en Cali Cómo Vamos que recopila la percepción de los

usuarios frente a estos componentes de infraestructura en el periodo 2009-2019, la cual ha sido organizada en la ilustración 6.



*Ilustración 6 Percepción ciudadana sobre la infraestructura del SITM-MIO.*

Fuente: elaboración propia con base en información de Cali cómo vamos, (2009; 2019).

En la ilustración 6 se puede observar que el grado de aceptación de los usuarios frente a los diferentes componentes de infraestructura del SITM-MIO, en general, se mantiene por debajo del 60% de aceptación, sin embargo, desde el 2014 los usuarios manifestaron un nivel de aceptación por debajo del 40%, aquello se puede entender, porque el mantenimiento en las estaciones, el confort de los buses y los otros, han sido objeto de críticas dada la falta de reparación que estos han tenido progresivamente en el tiempo, las cuales solo tuvieron respuesta en el año 2017 cuando desde la administración de Metro Cali S.A. aprobaron la “inversión de

\$1500 millones para el mantenimiento de las estaciones que están más deterioradas y que tienen mayor uso” (El País, 2017).

Sin embargo, la adjudicación del contrato para iniciar el mantenimiento en las estaciones de parada y diferentes terminales del SITM-MIO también manifestó retrasos, ya que el contratista estuvo desarrollando la preconstrucción del proyecto (El País, 2017), en consecuencia, solo hasta el siguiente año, es decir, en el 2018 se empiezan a registrar los avances en las reparaciones, aunque los usuarios siguieron manifestando inconformidades referentes a los impactos visibles en las reparaciones adelantadas (El País, 2018).

Respecto al confort de los buses MIO, los usuarios han manifestado a través de diferentes medios de comunicación la inconformidad que sienten frente al estado de los vehículos, en lo que se refiere al mantenimiento de sus instalaciones como el aire acondicionado, y el aseo que se les realiza a los vehículos (El País, 2012). Este indicador también se puede contrastar con la información presentada por el DANE con la ilustración 3, que expone el porcentaje de uso de los vehículos afiliados, en donde se evidencia que el MIO en el periodo de tiempo seleccionado, no ha operado con el total de su flota disponible, ya que, por una parte, no todos los buses se encuentran en las condiciones óptimas para funcionar y requieren de mantenimiento, y por otra parte, los operadores han manifestado su déficit financiero lo que ha desencadenado en la disminución de vehículos en ejecución.

La baja aceptación que se registra en Cali Cómo Vamos sobre la cobertura de las rutas, puede ser contrastada con la cobertura que presenta Metro Cali, que asciende al 90%, ya que en primera instancia es una información contradictoria, pues si la empresa gestora manifiesta que tiene cubierta la mayor parte de la ciudad, los usuarios deberían manifestar un grado de aceptación mayor en el transcurso de los años, y aquello no se ve reflejado en esta encuesta, al

contrario, se han manifestado diferentes quejas porque el MIO no cubre las zonas de ladera en la ciudad.

En lo que se refiere a la cercanía de las estaciones al lugar de origen, la gráfica manifiesta que en el periodo de tiempo seleccionado los usuarios no tienen un nivel alto de aceptación sobre este indicador, aunque el CONPES del 2007 haya afirmado que “El SITM cubrirá de forma directa el 97% del área urbana de la ciudad, suponiendo que un usuario de transporte público está dispuesto a caminar hasta 500 metros para ingresar al sistema.” (p.7). Sin embargo, en la actualidad se puede reflejar, a través de las encuestas realizadas por Cali cómo vamos, que los usuarios no se encuentran conformes con el recorrido que deben realizar para ingresar al sistema, esto se puede explicar por varias razones que se han venido mencionando: el sistema carece de cobertura en diversas zonas, la baja disposición u operación de vehículos y la interrupción en la construcción de las terminales.

Finalmente, el capítulo aborda la descripción de los principales componentes del SITM-MIO, exponiendo los documentos que soportan su ejecución, además de especificar año por año la evolución en la construcción de estos, en este ejercicio se pudo observar que en algunas obras existieron diferentes externalidades que impidieron a la empresa gestora desarrollar sus componentes en el tiempo previsto, los cuales son considerados importantes para operación del sistema.

De igual forma, se desarrolló un análisis de la cobertura que ha ofrecido el sistema en el periodo 2009-2019, a través de los indicadores formulados de Metro Cali S. A., Cali Cómo Vamos y el DANE, con relación a la flota de vehículos disponibles y promedio de viajes; los cuales fueron contrastados con la cobertura espacial presentada por la empresa gestora. En donde se entiende que la cobertura del sistema está sujeta a la oferta de vehículos en operación, y se

encuentra que el sistema no hace uso del 100% de la flota de vehículos disponibles, en la mayor parte de los años este no supera el 80%, por lo cual se puede interpretar como una baja cobertura a pesar de que los informes y la evaluación de los PDM manifiestan un crecimiento continuo de este indicador.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía o de los usuarios, se estudiaron los indicadores de Cali Cómo Vamos, haciendo especial seguimiento en los componentes de infraestructura como las estaciones, adecuación de los buses, cobertura de rutas y cercanía de las estaciones.

De forma general, se halla que el SITM-MIO solo en sus primeros dos años de operación logra tener un porcentaje de aceptación que supera el 51%, en lo que se refiere al confort de las estaciones y el confort de los buses, mientras que los otros indicadores en todos los años siguientes se mantienen por debajo de este promedio con un pronunciado descenso en el nivel de aceptación, esto responde a las diferentes inconvenientes que ha tenido la empresa gestora en relación a la ejecución de la infraestructura y la operación de la flota de vehículos.

Lo anterior permite tener una caracterización de el SITM-MIO y la empresa Metro Cali, principalmente en los aspectos de infraestructura, cobertura y percepción de los usuarios frente a la gestión del sistema en los diez años de operación, esta contextualización se basa en la necesidad de analizar las capacidades estatales con las cuales ha sido dotada la empresa gestora para adelantar las actividades que le han sido planteadas desde el nivel nacional y local, y en este sentido comprender de qué forma estas pueden incidir en el funcionamiento del sistema.

Para el caso de Metro Cali, se plantea la caracterización de cuatro capacidades, legal, administrativa, política y financiera, con el propósito de conocer cómo han permitido el

desarrollo o la gestión del sistema, pues la calidad, la eficacia y la efectividad de su funcionamiento depende de las capacidades reales con las que cuenta la entidad.

#### **Capítulo 4: Caracterización de la capacidad legal, administrativa, política y financiera de la entidad Metro Cali S.A.**

En este capítulo se desarrolla el tercer objetivo específico del trabajo de grado, que corresponde a la caracterización de las capacidades estatales de Metro Cali para la gestión del SITM-MIO, y basados en el supuesto de que estas no pueden entenderse como un órgano totalitario, se hace necesario clasificarlas de acuerdo a los criterios planteados en el marco analítico (tabla 1), en este sentido se desglosan la capacidad legal, administrativa, política y financiera en apartes diferentes que permitirán visualizar cómo se encuentra dotada la entidad en cada uno de estos componentes.

De acuerdo con lo anterior, el primer apartado aborda la capacidad jurídica, como las normas con las cuales se encuentra limitada y respaldada Metro Cali S.A. como ente gestor del SITM-MIO, en este sentido se compilan todas las normas nacionales y locales que respaldan y delimitan el accionar de la entidad.

Seguidamente, se describe la capacidad administrativa, definida desde dos ámbitos, los instrumentos de funcionamiento y los instrumentos de planeación que posee la entidad, la primera hace referencia al número de personal vinculado para la gestión de las diferentes tareas y funciones de la empresa; y la segunda se refiere a los documentos de planeación que posee la entidad, los cuales nos permiten entender cómo ha planeado sus metas y actividades para el desarrollo de sus principales objetivos.

El tercer apartado se refiere a la capacidad política, entendida como aquellos canales de comunicación formales e informales, con los cuales Metro Cali S.A. puede sostener un diálogo con los diferentes actores que guardan interés en la gestión del SITM-MIO, en donde se puede evidenciar el apoyo que la entidad ha recibido para la gestión del sistema.

Por último, se caracteriza la capacidad financiera de la entidad, que permite comprender cómo se encuentra dotada económicamente la empresa, en esta se podrá observar la participación de la nación y el municipio bajo sus limitaciones en la construcción de infraestructura del SITM-MIO, y los estados financieros de la entidad, junto a las diferentes estrategias que ha desarrollado para hacer frente a las problemáticas manifestadas en la gestión de este transporte.

#### **4.1 Capacidad legal**

Para efectos de este apartado la capacidad legal se entiende como aquellas normas que influyen a un organismo público, estas pueden entenderse en función del respaldo, límite y condicionantes en el accionar de los mismos. De igual manera, estas normas pueden desprenderse desde el plano nacional, regional y local, las cuales en sus distintos niveles indican un proceso de descentralización en la prestación de los servicios públicos del Estado, para ser asumidos por las autoridades locales, pero de acuerdo a las directrices formuladas desde el panorama nacional.

De acuerdo con lo anterior, se aborda el universo normativo que respalda, delimita y condiciona al Metro Cali S.A. en las actividades para el desarrollo y gestión del transporte masivo, es decir, el diseño, la implementación y operación del SITM-MIO. En este sentido, la siguiente matriz (tabla 21), menciona la jerarquía normativa, artículos de Constitución Política, leyes, decretos, documentos CONPES, acuerdos municipales, y planes desarrollo que capacitan

legalmente a la empresa Metro Cali S.A., como el ente encargado de la gestión de este sistema de transporte.

*Tabla 21 Matriz normativa que respalda a Metro Cali S.A en la implementación y gestión del SITM-MIO.*

<b>Norma</b>	<b>Disposición que regula</b>	<b>Observaciones</b>
Constitución Política de 1991	Prestación de servicios por parte del Estado	Art 365, puede hacerlo a través de diferentes organismos sometido al régimen jurídico que se fije en la ley.
Ley 86 de 1989	Normas generales sobre los SITM	Financiación y sostenibilidad de los SITM.
la Ley 105 de 1993	Fija el transporte como un servicio de carácter público	Principios del transporte público
Ley 310 de 1996	Financiación de los SITM	Aportes de la nación a los SITM por conceptos de infraestructura
Ley 336 de 1996	Empresas de transporte	Señala las condiciones que deben cumplir las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte
Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006	Financiación de la nación a los SITM	Respalda el proyecto SITM-MIO y señala una serie de recomendaciones para su financiación.
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Principios de economía y ordenamiento territorial para los SITM	SITM como proyecto que mejora la calidad de vida.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Ley 1753 de 2015	Reconoce sostenibilidad financiera de los SITM	Plantea la sostenibilidad financiera de los STIM y autoriza la aplicación de impuestos en los municipios.
Decreto 3109 de 1997	Reglamenta la habilitación del servicio SITM	Reglamenta las condiciones de las empresas de transporte masivo y el uso de los recursos de la nación.
CONPES 3166 de 2002	Proyecto SITM-MIO en Cali	Establece el sistema de Buses Articulados como la mejor alternativa de transporte en Cali
CONPES 3167 de 2002	Proyecto SITM-MIO en Cali	Términos de participación de la nación para el SITM de Cali.
CONPES 3260 de 2003	Proyecto SITM-MIO en Cali	Apunta a fortalecer la capacidad institucional para planear y administrar el tráfico y transporte urbano e impulsar el desarrollo de los SITM

CONPES 3369 de 2005	Proyecto SITM-MIO en Cali	Hace seguimiento y modificación de las acciones adelantadas para el SITM en Cali
CONPES 3504 del 2007	Proyecto SITM-MIO en Cali	En este documento se enuncia la redefinición del proyecto de transporte masivo para Cali
CONPES 3167 del 2013	Proyecto SITM-MIO en Cali	Presenta un balance físico y presupuestal de la implementación del SITM-MIO, y establece los términos para la participación de la Nación en este Sistema
POT Acuerdo 069 de 2000	Proyecto SITM-MIO en Cali	Elementos para el SITM-MIO en Cali
POT Acuerdo 0373 de 2014	Proyecto SITM-MIO en Cali	Priorización de transporte masivo como estrategia de movilidad y establece responsabilidades a Metro Cali
Acuerdo Municipal 0151 2005	Proyecto SITM-MIO en Cali	Autorización para financiar el SITM-MIO y asignación de proyectos a Metro Cali.
Acuerdo Municipal 0224 del 2007	Proyecto SITM-MIO en Cali	Condición de cierre presupuestal de Metro Cali
Acuerdo No. 0334 del 2012	Autorización de impuestos	Aplicación de impuestos para contribuir a la infraestructura para el MIO
Acuerdo Municipal 052 del 2018	Autoriza aplicación de renta en el municipio para sostenibilidad financiera del SITM-MIO	Ingresos cruzados para la operación del sistema de transporte MIO
Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003	Proyecto SITM-MIO en Cali	Definir e iniciar la implementación del SITM; Implementar el Plan Indicativo de Transporte; Y realizar la constitución de la autoridad de transporte.
Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007	Proyecto SITM-MIO en Cali	Establece metas de infraestructura y de prestación del servicio del SITM-MIO

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la matriz jurídica, existen un amplio universo normativo que ha guiado al municipio Santiago de Cali y específicamente a Metro Cali S.A en la implementación de este sistema de transporte, en este sentido encontramos las leyes generales

que avalan el transporte público como un servicio que puede prestar el Estado a través de terceros mediante empresas.

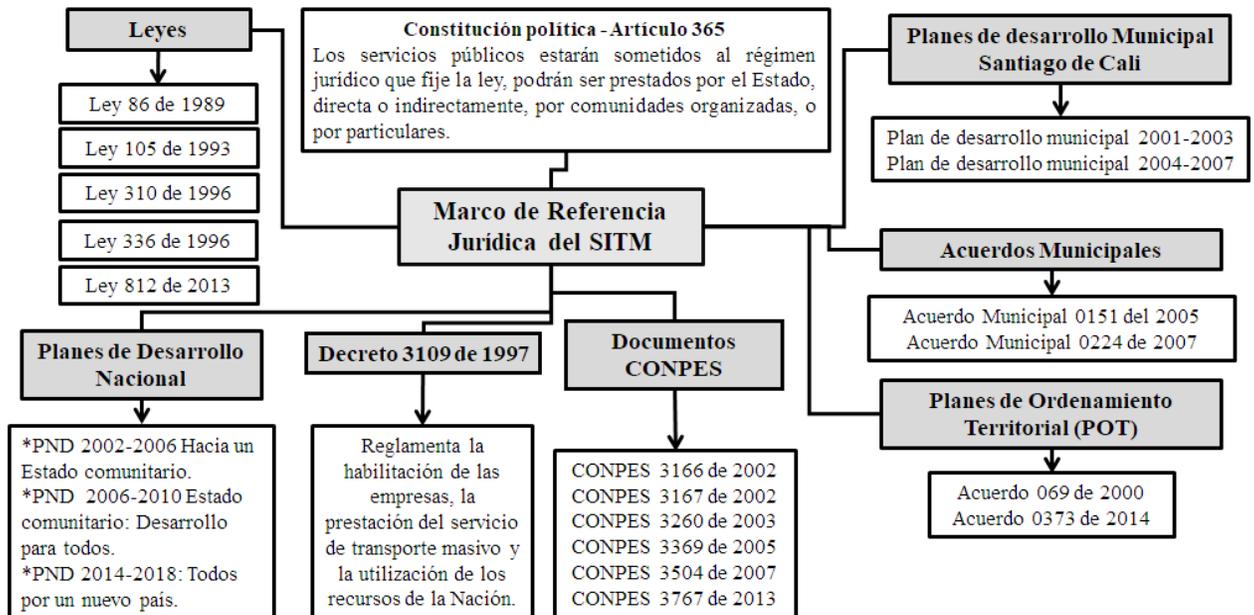
Desde la constitución política se avala que el transporte público es un servicio que debe ser garantizado por el Estado, y en este sentido se generan una serie de leyes (ley 89 de 1989) que regulan la implantación de los sistemas de transporte masivo en el país, que establecen su autosostenibilidad financiera, y los aportes de la nación para el desarrollo de estos por concepto de infraestructura (ley 310 de 1996). Sin embargo, en el año 2014 hay un cambio en la concepción de la financiación de este transporte, en donde se plantea la sostenibilidad financiera con el Plan de Desarrollo 2014-2018, autorizando a los municipios la aplicación de una serie de impuestos que permitirían otras fuentes de ingreso para garantizar la operación de los SITM, entendiéndose que el sistema ya no será autosostenible sino subsidiado.

También se encuentran los documentos CONPES, que brindan los parámetros necesarios para la construcción del SITM-MIO en la ciudad de Cali y reconocen a Metro Cali como el organismo encargado del diseño, la construcción, operación y mantenimiento del SITM en el municipio. A través de estos se puede observar que la planificación de sistema ha sufrido una serie de cambios en torno al alcance económico, la infraestructura, cobertura y los tiempos en los cuales se ha planificado el SITM-MIO, en este sentido el CONPES 3504 de 2007, enuncia la redefinición final del proyecto de transporte masivo para Cali en su infraestructura, cobertura y fases del sistema (DNP, 2007); mientras que el CONPES 3167 de 2013 manifiesta la necesidad de redefinir la magnitud económica del proyecto dadas las modificaciones de infraestructura y la nueva demanda que cubriría este sistema de transporte (DNP, 2013).

En el panorama local se puede encontrar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado por el Acuerdo 0373 del 2014, que especifica entre sus lineamientos de modelo de

ordenamiento territorial la priorización del SITM-MIO como estrategia eficiente de movilidad, en el cual se empiezan a asignar una serie de responsabilidades a Metro Cali, guiadas por los documentos CONPES, que establecen determinados proyectos de infraestructura del sistema, con el objetivo de lograr una dotación a corto plazo y cumplir con las metas generales del sistema establecidas desde el panorama nacional.

En esta misma línea, también se encuentran los Acuerdos Municipales y Planes de Desarrollo, que autorizan rubros financieros del municipio para el apoyo del SITM-MIO y las especificaciones para el cierre presupuestal de la empresa gestora; mientras que el Plan de Desarrollo Municipal de Cali (2001-2003) se propone la implementación del SITM con la constitución de la empresa gestora, con el fin de realizar la construcción e implementación de este sistema en la ciudad, adicionalmente el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, considera que impulsar el SITM en el municipio propiciará la reactivación de la economía y aportaría a mejorar la conectividad, seguridad y tiempos de desplazamiento de los habitantes..



*Ilustración 7 Marco de referencia jurídica de la empresa Metro Cali S.A. en la implementación y gestión del SITM-MIO.*

Fuente: elaboración propia.

La ilustración anterior, nos permite visualizar el marco de referencia jurídico, que ayuda a comprender todo el universo normativo por el cual se encuentra regido Metro Cali S.A como la empresa gestora del SITM-MIO, en este se compilan todas las leyes, CONPES, Planes de Desarrollo Municipal, los POT y Acuerdos Municipales, como también los diferentes lineamientos de financiación, de acción, estrategias y actividades para la implementación de este sistema de transporte en el municipio Santiago de Cali.

En general, se puede encontrar que las normas expedidas a nivel nacional condicionan la manera como debería estar financiado este sistema, en lo referente a los aportes de la nación y los términos que se deben cumplir para el apoyo a este transporte, así mismo los CONPES presentan la planeación junto a las directrices que debe seguir la empresa gestora en torno a la infraestructura y las fases del SITM-MIO en Cali, y por otra lado las normas a nivel regional y local se ajustan a los presupuestos generales expedidos desde el nivel nacional, y proyectan una serie de metas a nivel territorial asignadas a la empresa gestora para cumplir con las expectativas del SITM-MIO.

#### **4.2 Capacidad Administrativa**

En general, esta se refiere a los instrumentos de planeación y los recursos de funcionamiento que posee la entidad para elaborar y realizar actividades encaminadas al cumplimiento de las metas y objetivos planteados por la empresa gestora.

Por lo tanto, para la caracterización de esta capacidad en Metro Cali S. A., se realizará una descripción de la estructura orgánica de la empresa gestora, junto a los recursos de funcionamiento que posee la empresa, entendidos como la planta de personal y su tipo de vinculación, de igual manera se caracterizan los instrumentos de planeación que posee la

empresa, entre los que se encuentran los planes de desarrollo, planes estratégicos y los planes de acción elaborados por la entidad, ya que en estos se encuentran los objetivos, metas e indicadores que guían la gestión a la empresa en la gestión del SITM-MIO.

#### **4.2.1 Estructura orgánica de Metro Cali S. A.**

En el periodo de estudio abarcado 2009-2019, se puede destacar que han existido dos cambios en la estructura orgánica de Metro Cali, que han respondido a los diferentes objetivos planteados en su momento. De esta manera, se observa que, para el año 2009 la empresa contaba con una estructura formulada desde el año 2006, en la cual se manifiesta la existencia de una estructura transitoria, que respondía a necesidades temporales de la empresa, tal como se observa

en la ilustración 8:

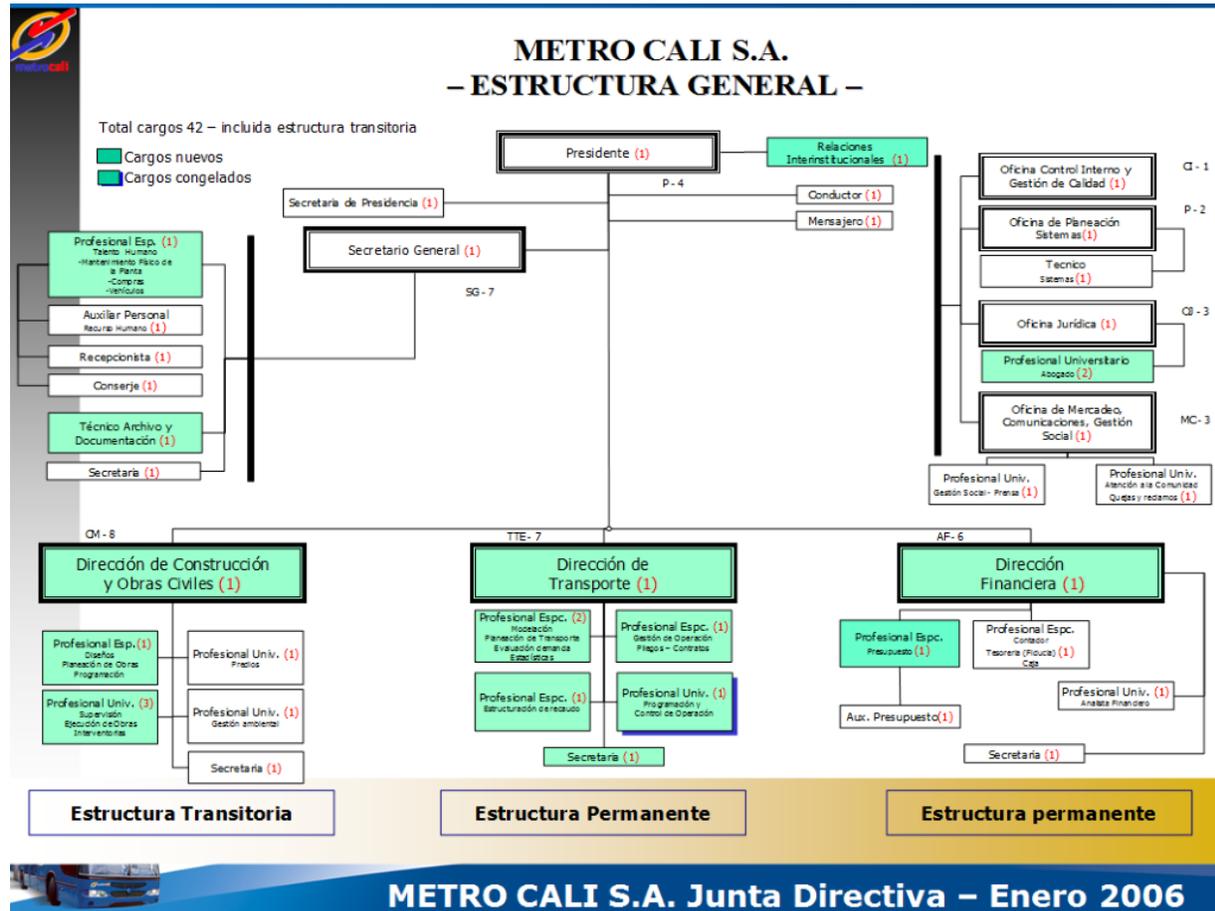


Ilustración 8: Estructura general de Metro Cali S.A. en el año 2006.

Fuente: Página de Metro Cali S.A., (2020).

Las necesidades temporales Metro Cali S. A. (2006) respondían principalmente al reto de la construcción de la infraestructura para la estructuración y operación del SITM-MIO, esto se ve reflejado en la forma como está organizada la empresa gestora, ya que se encuentra una de las direcciones principales “Dirección de Construcción y Obras Civiles”, como un órgano transitorio dentro de la empresa suponiendo que se cumplieran las metas de infraestructura del sistema, mientras que las demás direcciones se exponen como estructuras permanentes de la empresa.

En el año 2009 la empresa gestora inicia la fase 1, enfocada en la operación del SITM-MIO, y para el 12 de junio de 2010 se declara la operación regular del sistema, iniciando una

transición en las funciones de la empresa gestora, ya que debía concentrarse tanto la construcción como en la prestación del servicio. Sin embargo, solo a partir del 2013 se desarrolla una nueva estructura orgánica de acuerdo con los lineamientos del municipio a través del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), CONPES y necesidades de los usuarios, visualizando la operación como otras de las actividades principales de la entidad, de esta manera desde el año 2013 la entidad modifica su estructura organizacional de la siguiente forma:



*Ilustración 9: Estructura organizacional de Metro Cali S. A. en el año 2013.*

Fuente: Página de Metro Cali S.A., (2020).

En esta estructura organizacional, se puede observar la transición administrativa que tiene la empresa gestora, en la cual se vincula el nuevo enfoque de Operaciones del SITM-MIO, reflejado en la conformación de dos vicepresidencias que no existían en la estructura anterior, una es la Vicepresidencia de Operaciones e Infraestructura, la otra es la Vicepresidencia Ejecutiva, la primera tiene a cargo dos direcciones, mientras que la segunda tiene tres. Esta

nueva estructura, expone claramente la necesidad que tuvo la entidad para reorganizarse y así atender las nuevas metas que surgen no solo con la generación de infraestructura, sino con la operación de este sistema de transporte.

La última modificación realizada a la estructura orgánica de Metro Cali S.A es en la vigencia del año 2018, que ya ha sido abordada y explicada en el capítulo dos. En general, se puede observar que la empresa en diversas ocasiones se ha adecuado orgánicamente para afrontar los retos que implicaban la construcción de la infraestructura para el transporte masivo y su puesta en operación. De igual manera, estos cambios en la estructura orgánica también han afectado el número y la forma como se ha distribuido el personal al interior de Metro Cali S.A, por este motivo, en la siguiente tabla se expresa la cantidad de personas con los que cuenta actualmente la empresa, que llegan a 192 trabajadores, entre ellos contratistas, trabajadores públicos y trabajadores oficiales:

*Tabla 22 Vinculación laboral Metro Cali en el año 2019.*

<b>Naturaleza del cargo</b>	<b>Cantidad</b>
Empleados públicos de libre nombramiento y remoción	30
Trabajador oficial	28
Contratistas	134
<b>Total</b>	<b>192</b>

Fuente: elaboración propia con información de Metro Cali S.A (2019).

En la tabla anterior, se puede observar que del personal vinculado a la empresa gestora, solo el 30% tiene una vinculación directa con la entidad ya sea por nombramiento o trabajador oficial, estas figuras de contratación representan una estabilidad tanto para el trabajador y la empresa, ya que permiten una continuidad de los planes en cada una de las estructuras de la empresa gestora, aunque, la figura de empleado de libre nombramiento y remoción también se

encuentra sujeto a ser reemplazado por cambios administrativos, a diferencia del trabajador oficial, que representa una permanencia más estable al interior de la entidad.

En esta misma línea, también se puede destacar que la presidencia de Metro Cali S. A. se ha caracterizado por la gran alternancia de presidentes, pues se evidencia que desde 1998 al año 2019 la entidad ha tenido 14 personas en el cargo, y vale la pena observar que, estos cambios frecuentes pueden generar una inestabilidad en los procesos planeados por parte de la empresa (Publimetro, 2019).

#### **4.2.2 Instrumentos de Planeación**

##### ***4.2.2.1 Planes de Desarrollo Municipal***

Metro Cali S.A. inicialmente tuvo como eje orientador los Planes de Desarrollo Municipal, que le indicaba cómo debía desarrollar la operación del SITM-MIO, esto se manifiesta principalmente en los años (2009-2015). En este sentido la empresa planificó sus acciones encaminadas a la operación del sistema de acuerdo con las necesidades y metas que proponían los PDM, ya que los documentos CONPES, el Plan Nacional de Desarrollo, etc., no especificaban la forma en que este debía operar.

Siendo así, el municipio generó los primeros lineamientos a través de los PDM para el SITM-MIO, entre ellos se encuentra el Plan de Desarrollo 2008-2011 "Para vivir la vida dignamente" que a través del programa "Cali en Movimiento" apuntaba a resolver los problemas de movilidad de los usuarios, en este se desarrolló el macroproyecto "El MIO y el MIO cable son nuestros" que definió conceptualmente el propósito de la administración para el sistema de transporte masivo en la ciudad, y fue articulado a unos objetivos específicos, que permitían desplegar las metas planteadas a Metro Cali S.A.

Tabla 23 Plan indicativo para Metro Cali en el periodo 2008-2011

<b>Plan de desarrollo municipal 2008-2011</b>	Objetivo 1. Optimizar las condiciones de movilidad vehicular y peatonal
	Objetivo 2. Generar procesos de cultura ciudadana
	Objetivo 3. Mejorar la plataforma y el entorno urbano
	Objetivo 4. Implementar la operación gradual del SITM - MIO a partir del año 2008

Fuente: elaboración propia con base en información del Municipio de Santiago de Cali, (2008).

El segundo eje orientador que tuvo la empresa gestora para la planeación de las acciones encaminadas al desarrollo del SITM, fue el Plan de Desarrollo 2012-2015, el cual tiene en cuenta las recomendaciones de los diferentes CONPES, que generan los criterios para la implementación de los SITM en Colombia. Con base a lo anterior, Metro Cali S. A. elabora un documento denominado “*Plan Estratégico 2012-2015*”, donde vincula los objetivos de los planes mencionados.

#### **4.2.2.2 Planes Estratégicos de Metro Cali S.A.**

Los planes estratégicos, son los documentos que Metro Cali S.A. ha formulado para realizar su proceso de planeación de las acciones, por tal motivo estos nos permiten comprender de qué manera la entidad abordará el desarrollo de sus metas y sus actividades, para la gestión del SITM-MIO en sus diferentes componentes (infraestructura, operativo y financiero).

El primer documento que genera Metro Cali S.A, se denomina *Plan Estratégico 2012-2015*, que se encuentra alineado con el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “*CaliDa una Ciudad para Todos*”, en los ejes “Bienestar para todos”, “Entorno amable para todos” y “Proyección global para todos”. Este plan posee tres lineamientos estratégicos por los cuales se rige la entidad: i) la implementación completa y efectiva de SITM. ii) el logro de una excelencia

operacional, iii) Sostenibilidad financiera; entre donde se destacan los siguientes objetivos estratégicos que facilitan la gestión de la entidad en la gestión del MIO:

*Tabla 24 Objetivos estratégicos de Metro Cali en 2012-2015.*

<b>Plan estratégico 2012-2015</b>	Objetivos 2: Maximizar el nivel de utilización del SITM-MIO, con este Metro Cali S.A. se propone garantizar la movilidad de las personas de una manera ágil, eficiente y segura
	Objetivos 4: Asegurar la sostenibilidad financiera
	Objetivos 5: Mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos y fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño de la organización

Fuente: elaboración propia con base en información de Metro Cali S. A. (2015).

En cuanto al *Plan Estratégico SITM-MIO/Metro Cali S. A. 2017-2022* propone una serie de líneas estratégicas y objetivos en la vigencia de dicho periodo, la gestión propuesta en este, también se encuentra orientada por el *Plan de Desarrollo Municipal 2017-2019*, los lineamientos del *Plan de Ordenamiento Territorial-POT 2014-2016*, el *Plan Integral de Movilidad Urbana-PIMU 2017-2028*, el *Plan Nacional de Desarrollo* y las directrices establecidas en los diferentes documentos *CONPES*. A continuación, se pueden observar los objetivos estratégicos del documento:

*Tabla 25 Objetivos Estratégicos de Metro Cali S.A 2017-2022.*

<b>Plan estratégico 2018-2022</b>	Objetivo 1. Aumentar la repartición del MIO en el transporte modal.
	Objetivo 2. Mejorar la calidad de los servicios
	Objetivo 3. Construir la infraestructura del SITM-MIO.
	Objetivo 4. Asegurar la sostenibilidad del sistema

Fuente: elaboración propia con base en información de Metro Cali (2017).

Lo que se puede observar en los PDM y los Planes Estratégicos, es la planificación desarrollada por Metro Cali S.A. para asumir la construcción y operación del SITM-MIO, por esto se entiende que dichos documentos compilan todos los objetivos generales planteados por Metro Cali S. A. en un determinado periodo de tiempo, en donde la entidad a partir del año 2014,

por medio de los “Planes de Acción”, desglosa las metas y actividades por año, especificando la línea general o estratégica a la que pertenece; al año 2019 la entidad ha formulado 5 planes de acción.

En general, la capacidad administrativa se entiende desde un enfoque dual, los recursos de funcionamiento y los instrumentos de planeación. Con el primero se puede observar que en el transcurso de los años la entidad ha desarrollado varios ajustes en su estructura orgánica, lo que también ha contribuido a modificar la distribución de su planta de personal vinculada a la empresa, sin embargo, al año 2019, la entidad cuenta 58 trabajadores y una estructura orgánica que responde a la necesidad de infraestructura, operación del MIO, financiera y de atención al cliente.

Respecto a los instrumentos de planeación Metro Cali S.A. ha desarrollado diferentes documentos, aunque no siempre fue así, como se observó anteriormente en 2009 la entidad basaba su acción bajo los lineamientos del PDM, y solo es hasta el 2012 que genera su propio Plan Estratégico, luego en 2014 empieza a generar sus propios Planes de Acción, y en 2017 se encuentra el último documento de Plan Estratégico, con el cual la entidad proyecta su accionar hasta el 2022, sin embargo se revisará la ejecución de este hasta la vigencia del 2019, por efectos del periodo de tiempo seleccionado en el estudio.

### **4.3 Capacidad Política**

La capacidad política, hace referencia al apoyo que ha recibido Metro Cali desde los diferentes actores del sistema, y se puede observar desde las instancias y espacios de diálogo formales e informales con los que cuenta la entidad para interactuar, dialogar y comunicar sus intereses respecto a la gestión del SITM-MIO. Entre los actores principales se pueden ubicar los usuarios, las instituciones, entes de control y operadores.

Por lo tanto, para la caracterización de esta capacidad, se realizará la descripción de las “instancias formales e informales de comunicación entre los actores del SITM-MIO”, con el objeto de comprender de qué forma la empresa gestora del SITM-MIO se ha relacionado con dichos actores, y así visibilizar el respaldo de estos para la tramitación de desafíos o demandas que ha implicado la gestión del MIO.

#### **4.3.1 Instancias formales comunicación con los actores del SITM-MIO.**

##### **4.3.1.1 Usuarios**

En cuanto a los espacios de comunicación con el usuario MIO, la entidad cuenta con una Oficina de Atención al Ciudadano, creada mediante la resolución No.912.110.459 del 17 de septiembre de 2018 con el objetivo de “Diseñar, implementar y ejecutar estrategias y políticas para la administración del Sistema de Atención de PQRSFD, recibidas a través de los canales de atención” (Metro Cali S.A., 2019, p.23). De igual forma la empresa ha venido ampliando y fortaleciendo el equipo de atención al ciudadano con el fin de optimizar los procesos de atención y respuesta (Metro Cali S.A., 2019).

A través de las página web de la empresa gestora [www.metrocali.gov.co](http://www.metrocali.gov.co), en la sección de atención al ciudadano se pueden encontrar los diferentes canales de atención, definidos como los medios con los cuales los usuarios pueden tramitar las diferentes demandas, quejas, peticiones o inquietudes que requieran los usuarios, estos pueden ser atendidos en modalidad telefónica, virtual y presencial, específicamente la empresa cuenta con los siguientes canales:

- Línea de atención al cliente: 6204040
- Correo electrónico: [servicioalusuarios@mio.com.com](mailto:servicioalusuarios@mio.com.com)

Adicionalmente, la página de la entidad cuenta con el siguiente enlace específico <https://www.metrocali.gov.co/wp/pqrf/> en el que se detalla el proceso para formular los PQRS (Petición, Queja Reclamo, Sugerencia, Felicitación) con sus respectivas definiciones y respaldo legal, que sirve de guía al usuario en el momento de elaborar cualquiera de estos.

#### **4.3.2 Instancias informales de comunicación.**

Por otra parte, existen otros canales de comunicación no directa, también denominados informales, en donde los actores del sistema tramitan sus demandas por medios no institucionales, es decir, por fuera de los canales de atención que ha establecido la entidad para comunicarse con sus usuarios. Estos, normalmente son desarrollados por movimientos o agrupaciones que no corresponden a la empresa gestora, por personas insatisfechas con la gestión del servicio de la entidad, o inconformes con los planes de esta que van en contravía de los intereses de un sector de la ciudad, los cuales se expresan sus quejas por medio de manifestaciones o protestas captadas por los medios televisivos o redes sociales.

##### **4.3.2.1 Instancias alternas de comunicación.**

De igual forma, existen colectivos o programas que buscan captar la percepción de la ciudadanía frente a diferentes temas de interés general, en el caso de Santiago de Cali, viene trabajando el programa “Cali Cómo Vamos”, el cual inicia su funcionamiento en el año 2005 y teniendo como referencia a “Bogotá Cómo Vamos”, se enfoca principalmente en informar a la ciudadanía de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudad, con un seguimiento periódico y sistemático de cada uno de los temas.

En efecto, este programa realiza un informe de Calidad de Vida cada año, trabajando bajo diferentes componentes, entre ellos, educación, salud, servicios públicos, vivienda, etc. Dentro

de estos componentes encontramos el de movilidad, en donde desarrolla el seguimiento a la gestión del SITM-MIO bajo diferentes indicadores, de igual forma, desarrolla encuestas para evaluar dicha gestión por medio de la percepción ciudadana en temas de seguridad, prestación del servicio, uso de este tipo de transporte, entre otros.

#### **4.3.3 Actores institucionales vinculados a la gestión del SITM-MIO:**

La relación y los espacios de comunicación que tiene la empresa gestora con estos actores puede ser de diferentes formas dependiendo de cuál sea el actor, ya que cada uno tiene una función concreta que cumplir con relación a la gestión del sistema en la prestación de servicio de transporte masivo de pasajeros. A continuación, se expone los siguientes actores:

**Concejo de Cali:** Entre las funciones generales de este órgano se encuentra establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasa, entre otros. Para el caso del SITM-MIO, este desarrolla un rol de veeduría, es decir, la relación o las instancias de comunicación se han traducido en el control de la gestión tanto de los recursos y de la operación del sistema.

Lo anterior, se ha podido observar a través de las diferentes sesiones relacionadas a la aprobación de recursos del municipio al sistema, que ha sido una constante, debido a que las expectativas financieras del SITM-MIO no lograron realizarse. Por tal motivo, el Concejo a partir del desbalance financiero que ha venido presentado el sistema, ha tomado medidas para mitigar este problema a través de la generación de impuestos avalados por la nación, entre ellos está el cobro adicional por estacionamiento, generado dentro del plan de salvamento del MIO como una solución de sostenibilidad, proyectada en acuerdo 0452 del 2018.

De igual forma, este organismo ha citado a la presidencia de Metro Cali S. A. en varias ocasiones para rendición de cuentas, principalmente en los últimos años, en donde el sistema ha venido presentado diferentes problemas relacionados a la operación de buses y recursos financieros; igualmente ha citado a los contratistas relacionados con las obras de infraestructura para hacer un seguimiento del balance y desarrollo de estas.

**Superintendencia de Transporte:** Como un organismo encargado del control, inspección y vigía de la prestación del servicio de transporte terrestre, aéreo, fluvial y marítimo, se ha relacionado con Metro Cali a través de los espacios institucionales como el ente encargado de la vigilancia y el control relacionados con cumplimiento de las funciones de la empresa, en donde ha ordenado los correctivos necesarios a la misma, con el objetivo de subsanar situaciones críticas presentadas en la sociedad comercial, relacionadas a su orden jurídico, financiero o administrativo (Ministerio de Transporte, 2012).

En los primeros años en los cuales este sistema inicia su operación, la Super Intendencia de Transporte, se relacionó con la empresa gestora a través de la instalación de mesas de trabajo con esta y los actores del MIO, en donde se buscaban soluciones a los desafíos del SITM-MIO con la formulación de un Plan Integral de Mejoramiento (Metro Cali, 2013). De igual manera, esta entidad ha realizado seguimiento a la formulación de los Planes de Acción de la Empresa y así mismo ha exigido el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento propuestos en los diferentes documentos.

**Secretaría de movilidad:** la entidad tiene como propósito garantizar las mejores condiciones en la movilidad de personas y bienes en el área urbana y rural, en este sentido, unas de sus prioridades, se encuentra enfocada en asegurar un transporte público óptimo. Siendo así, la relación interinstitucional que tiene con Metro Cali S. A. se traduce en el trabajo conjunto

respecto a la planeación, construcción y gestión del transporte masivo, esto puede observarse en los planes de desarrollo municipal, en donde especifican las responsabilidades asignadas y el cumplimiento de objetivos estratégicos coordinados entre estos dos actores.

De igual forma, la secretaría de movilidad lleva constantemente un seguimiento de la empresa gestora respecto al cumplimiento de indicadores y planes de acción por medio del “Observatorio de Movilidad y Seguridad Vial”, y a partir de este seguimiento se encarga de hacer recomendaciones para mejorar la gestión del SITM-MIO.

**Operadores:** La Relación que se ha establecido desde Metro Cali con los operadores ha sido muy diversa, en primer lugar, se visualiza que esta inicia con la firma contractual de los concesionarios para que a través de estos sea prestado el servicio de transporte masivo, seguidamente se empiezan a visibilizar una serie de acuerdos entre estos con la entidad y otros entes de control para superar los desafíos a los que se enfrenta el SITM-MIO, y posteriormente se visualiza que los espacios de comunicación con los operadores se restringen al uso de los mecanismos institucionales, como el tribunal de arbitramento, para interponer sus exigencias e inconformidades.

**Alcaldía:** Con este órgano se han propiciado espacios de diálogo y comunicación, mediante la instalación de mesas de trabajo que han sido encaminadas en la búsqueda de estrategias para afrontar las problemáticas en la prestación del servicio público de transporte MIO, que han sido conformadas por diversos actores interinstitucionales que confluyen alrededor de este.

Las mesas conformadas para salvar el MIO han surgido en dos instancias, la primera fue conformada en el 2014 por el Gobierno Nacional, la alcaldía, el gremio de transportadores de

buses colectivos tradicionales, intermediarios del Consejo Superior y Metro Cali, esto con el objeto de responder 3 puntos: el transporte informal, el proceso de chatarrización de buses y la realización de un estudio técnico que recogiera las demandas de movilidad relacionadas al sistema.

En una segunda instancia, surge la mesa de contingencia para la prestación del servicio MIO en el 2017, se encuentra conformada por actores interinstitucionales, como la secretaría de movilidad, gobierno, gestión de riesgo, seguridad y justicia, cuya misión radicó en generar un Plan Contingencia para dar respuesta a la crisis del transporte MIO.

A partir de lo anterior, se pretenden mostrar los canales formales e informales de comunicación, también conocidos como instancias a las cuales han recurrido los actores y la empresa gestora para exponer su interés por el SITM-MIO desde sus diferentes áreas (control, respaldo, operación y servicio), en los cuales se puede visibilizar el apoyo implícito o explícito que tiene la empresa relacionada a la gestión del sistema. En el siguiente capítulo se llevará a cabo el análisis del desarrollo de estas instancias de comunicación dentro del periodo de estudio propuesto (2009-2019).

#### **4.4 Capacidad financiera**

Este apartado describe cómo se ha dotado financieramente Metro Cali S.A para la construcción y gestión del SITM-MIO en los años 2009-2019. En este sentido se recurre a los documentos CONPES que brindan los principales parámetros de financiación de la nación al sistema, mientras que, en los informes de gestión de la entidad, se puede evidenciar la participación del municipio; de igual forma, se tendrá en cuenta los informes financieros que tiene la empresa gestora, los cuales informan sobre el presupuesto que posee la entidad.

#### 4.4.1 Cofinanciación de la nación y el municipio al SITM-MIO.

El documento CONPES 3767 del 2013, la empresa gestora del SITM-MIO ha contado con aportes de la Nación para la construcción de infraestructura proyectada hasta el año 2017. En el periodo, expuesto de la siguiente forma:

*Tabla 26 Aportes de la nación y el municipio al SITM-MIO de Santiago de Cali en periodo 2009-2019.*

<b>Año</b>	<b>Aportes Nación (\$ Corrientes)</b>	<b>Aportes del Municipio Millones de Pesos Constantes 2012</b>
2009	70.000.000.000.00	30.643
2010	88.295.954.737.00	20.797
2011	100.000.000.000.00	24.848
2012	84.000.000.000.00	27.549
2013	--	7.006
2014	72.434.000.000.00	11.743
2015	69.835.000.000.00	11.405
2016	56.492.700.000* <sup>i</sup>	11.585
2017	42.431.000.000*	15.564
2018	30.898.771.597*	14.340
2019	37.994.487.925*	15.591

Fuente: elaboración propia con información del DNP (2013) y Metro Cali (2019).

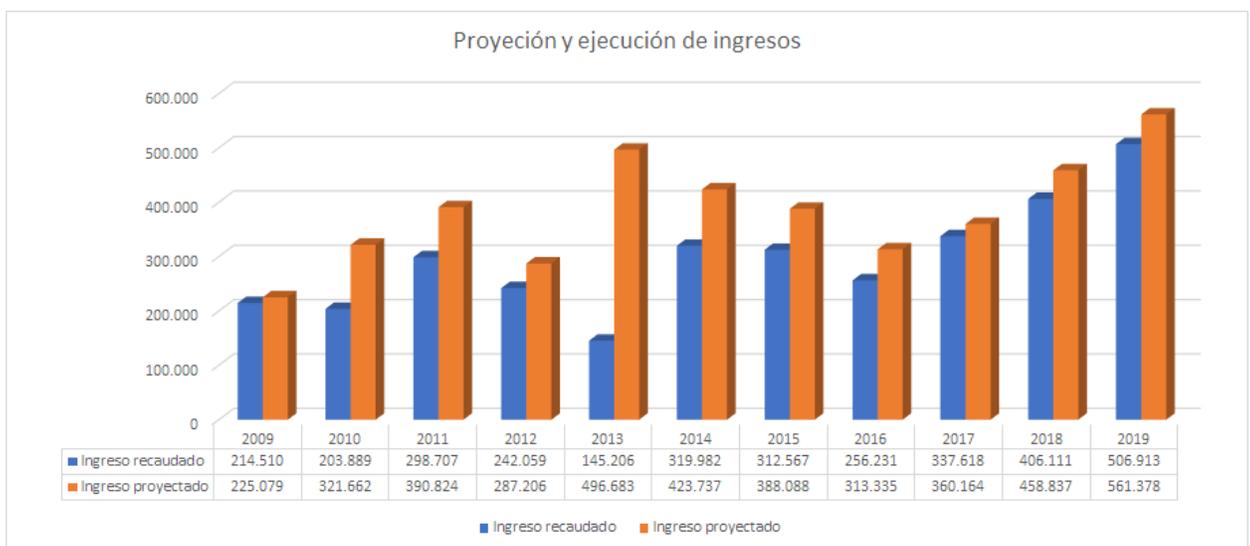
Sin embargo, en el informe de Metro Cali denominado “Estados Financieros a 31 de marzo de 2020 y 2019”, para el mes de diciembre del 2016 la Nación, el Municipio y la empresa gestora, suscribieron un nuevo convenio de financiación, modificando los aportes de la nación en el periodo que abarca el estudio de 2016 al 2019. Aunque estos aportes realizados por la nación y el municipio se encuentran sujetos a una serie de restricciones especificadas en el CONPES, el cual menciona que la ejecución de estos solo podrá destinarse para el pago en conceptos de infraestructura<sup>i</sup>.

Aun así, desde el Concejo de Cali (2012) a través del Acuerdo No. 0334, se han autorizado una serie de impuestos que buscarían contribuir a la estabilidad financiera del SITM-

MIO, de esta manera se han dictado una serie de disposiciones en los impuestos públicos, entre estos se encuentra el aporte del 76,5% de la sobre tasa a la gasolina para la construcción de la infraestructura del MIO, así mismo mediante el Acuerdo No. 0452 de 2018, se autoriza y establece unas rentas<sup>2</sup> que percibe el municipio, para asegurar la sostenibilidad financiera, administrativa, operacional y mantenimiento del SITM- MIO.

De igual forma en los documentos CONPES se han realizado una serie de recomendaciones a la empresa gestora del SITM-MIO, enfocada en maximizar la participación privada para la construcción de infraestructura y compra de equipos necesarios para la operación del sistema. De igual manera se percibe una alta participación de la nación y el municipio como respaldo a la empresa gestora para la construcción del SITM-MIO.

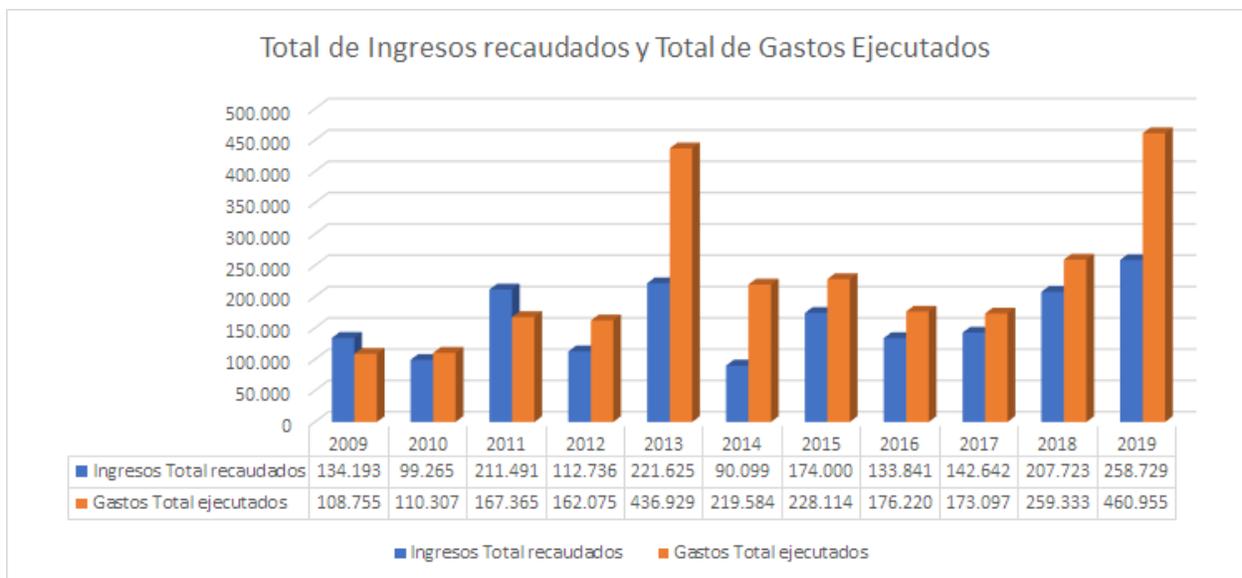
Por último, la capacidad financiera de la entidad se caracteriza a través de los diferentes tipos de ingresos que la empresa puede percibir para la construcción de infraestructura y sostenibilidad del SITM-MIO en el tiempo.



*Ilustración 10 Proyección y ejecución de ingresos de Metro Cali S.A.*

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A (2019; 2019).

Para el 2013, el año que presenta menor ejecución de los ingresos proyectados, según la Contraloría el municipio debe aportes acumulados en los últimos 5 años por \$26.139 millones, también denuncia que se usaron \$83.750 millones que fueron aportados por la Nación para ejecutar una inversión en redes de servicios públicos que se encuentran fuera del convenio, estos dos factores incidieron en la ejecución de ingresos para este año (Semana, 2013). Otro factor que ha incidido en los diferentes años en la ejecución de ingresos es el desarrollo del SITM-MIO donde no se ha cumplido con las expectativas, respecto al número de pasajeros que debe mover este transporte.



*Ilustración 11 Total de ingresos recaudados y total de gastos ejecutados de Metro Cali S.A.*

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali (2009; 2019).

En cuanto a la disponibilidad de ingresos en la ilustración 11, representa principalmente los ingresos recaudados por el sistema, junto a los aportes de la nación y el municipio, cabe resaltar que el presupuesto de cofinanciación representa uno de los mayores ingresos para el

SITM-MIO, aunque inicialmente este había sido pensado para ser autosostenible a través de sus propios recursos.

De igual forma, la Contraloría (2017) manifiesta que para el año 2016 la empresa presenta una baja ejecución de gastos, debido a la falta de inversión en los proyectos relacionados a la infraestructura, los cuales han sido suspendidos por diferentes factores. Respecto al periodo de operación 2009 a 2014, la entidad argumenta que la empresa gestora presenta una pérdida operacional de \$8.549 millones y una pérdida neta de \$6.059 millones, concluyendo que Metro Cali no está generando los recursos suficientes para su sostenibilidad financiera, lo que también ha generado contratiempos en los pagos a los operadores (Contraloría General de Santiago de Cali, 2014).

Por este motivo, los operadores y la empresa gestora han desarrollado diversos planes de salvamento al SITM-MIO que han buscado en diversas ocasiones mantener a punto la flota los buses de los operadores, ya que el sistema no ha cumplido las expectativas de pasajeros movilizados al día. De igual manera, desde el panorama del gobierno nacional, Metro Cali se acogió al plan de salvamento para el SITM-MIO con el cual se subsidian las tarifas de los pasajes a través del fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda (FESDE), avalado por el Plan de Desarrollo 2014-2018, en donde afirma que los SITM en Colombia deben ser transportes sostenibles y no autosostenibles financieramente, en sus artículos 31 al 34, respaldados jurídicamente por la Ley 1753 de 2015 (Semana, 2018).

Adicionalmente Metro Cali ha afrontado un proceso de demandas interpuestas por los operadores, siendo así en el 2019 se ve obligada a efectuar el pago de “\$110.041 millones al operador GIT Masivo, como consecuencia de un tribunal de arbitramento que inició dicho concesionario en 2016 por diversos incumplimientos.” (El País, 2019) realizado desde el Centro

de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición, por incumplimientos por parte de la empresa gestora en el cronograma de construcción de infraestructura del SITM-MIO (con el caso del patio taller entregado al operador) (El País, 2019). Obligando a la entidad a entrar en la ley 550 que cobija a las entidades territoriales, y permite la reorganización empresarial para preservar la autonomía en la operación del MIO (El Tiempo, 2019).

En síntesis, la capacidad financiera de Metro Cali se aborda desde los diferentes elementos de ingresos que percibe la empresa, en donde se encuentra el apoyo de la nación y el municipio. De igual manera, en esta se evidencia una inestabilidad respecto a los ingresos generados por el sistema, y a esto se le suma que la entidad ha afrontado una serie de problemáticas financieras con los operadores que han puesto en riesgo el funcionamiento del SITM-MIO en diferentes años.

Con relación a lo abordado en el capítulo, se logró realizar la caracterización de las cuatro capacidades (legal, administrativa, política y financiera) instaladas en Metro Cali S.A., que han permitido la gestión del SITM-MIO en el periodo de estudio 2009-2019, en torno a la construcción de infraestructura y operación del MIO. De estas capacidades se puede destacar que:

La capacidad legal se definió como las normas que capacitan y delimitan a la entidad en su accionar, en la cual existió un cambio importante en la concepción financiera de los SITM, ya que inicialmente se plantearon como autosostenibles y en 2015 se dio un giro en la visión de estos hacia una sostenibilidad garantizada desde las administraciones locales, lo que significó para la entidad un nuevo margen de acción en la estabilidad financiera del SITM-MIO.

En la capacidad administrativa se encontraron los recursos de funcionamiento y los instrumentos de planeación de Metro Cali S.A. En el primero se observó la existencia de la variación de la estructura orgánica en la entidad que respondía a las necesidades del momento, y una planta de personal reducida vinculada directamente con la entidad, la cual no es estable porque se encuentra sujeta a cambios en la administración. En los instrumentos de planeación, se observaron los documentos que rigen la acción de la entidad, que en un inicio la entidad no los construyó autónomamente.

La capacidad política delimitó los actores estratégicos que han tenido interés en el SITM-MIO, los cuales han recurrido los canales institucionales, instancias informales e instancias alternas, para comunicar a Metro Cali sus principales solicitudes y demandas, lo que permitirá comprender en el siguiente capítulo el apoyo recibido por parte de estos, en los distintos espacios de comunicación.

Por último, la capacidad financiera logra abordarse través de los diferentes tipos de ingresos que percibe la entidad para su funcionamiento interno y el mantenimiento del SITM-MIO, en esta se puede observar que la entidad ha contado con aportes económicos del municipio y de la nación para realizar las obras proyectadas, aunque los aportes de esta se han enfocado más en los proyectos de infraestructura, y no en resolver las diversas problemáticas en la financiación de la operación del sistema, lo que ha obligado a la empresa establecer una serie de planes de salvamento que le permiten garantizar el funcionamiento del SITM-MIO.

Finalmente, basados en el supuesto de que las capacidades estatales de un organismo público son las condiciones fundamentales que facilitan el logro de los objetivos previstos, se plantea que la caracterización realizada en este capítulo permitirá en el siguiente desarrollar un

análisis de estas capacidades en función de la forma como estas le han permitido a Metro Cali S.A la gestión del SITM-MIO, para generar posibles recomendaciones de mejora.

### **Capítulo 5: Análisis del desarrollo de las capacidades legal, administrativa, política y financiera de Metro Cali S. A. en el periodo 2009-2019**

Este capítulo aborda el último objetivo del trabajo de grado, que corresponde al desarrollo de las capacidades de Metro Cali S.A en el periodo 2009-2019, a partir de la caracterización realizada anteriormente, revisamos la forma como éstas han sido desarrollados, apoyados en la información que logró recopilarse de las entrevistas realizadas a personas relacionadas a la entidad o que trabajan dentro de ella, donde cada uno ha construido sus propias percepciones frente al funcionamiento de estas y ha aportado diferentes recomendaciones para fortalecerlas.

En primer lugar, se encuentra la capacidad legal la cual comprende el marco normativo que ha permitido la implementación y gestión del sistema, para el análisis de esta se recurre a un seguimiento documental, en la cual se da cuenta cómo dicho marco ha estado expuesto a diferentes cambios, que surgen de las necesidades presentadas por los SITM en Colombia. En segundo lugar, está la capacidad administrativa, abordada en dos sentidos, el primero instrumentos de funcionamiento, referido al personal vinculado a la entidad y los instrumentos de planeación en los cuales se proyectan las metas para la gestión del SITM-MIO.

En tercer lugar, se encuentra la capacidad política, en la cual se visibiliza los espacios o las instancias de comunicación formales o informales entre la empresa gestora y los actores que tienen interés sobre el sistema, en los cuales se encuentran sus expresiones frente a la prestación del servicio de transporte masivo. Finalmente, se analiza el desarrollo de la capacidad financiera observando la viabilidad que tiene la empresa en la gestión del SITM-MIO, respecto a los

ingresos generados por la operación del sistema, la participación o cofinanciación del municipio frente a los recursos financieros que ha necesitado el sistema para su funcionamiento.

## **5.1 Capacidad legal**

En cuanto al desarrollo de la capacidad legal, existe un amplio universo normativo que da soporte a Metro Cali S.A. en la gestión e implementación del SITM-MIO, principalmente en la definición del sistema, los parámetros de financiación, infraestructura y constitución de la entidad. Sin embargo, en el análisis de estos documentos legales se observa la ausencia de establecimiento de criterios generales y específicos relacionado con la financiación del sistema en términos de los gastos operacionales, en la planeación, y operación de los SITM, para las empresas gestoras y los entes territoriales.

A nivel general, se encuentran unas leyes que especifican los términos de financiación de la nación y el municipio encargado de la implementación del SITM; y los requisitos que se deben poseer para constituir las empresas gestoras del transporte. Estas solo se enfocan en establecer las directrices generales para que los municipios implementadores y la nación realicen los aportes económicos en el plan de infraestructura, descuidando los parámetros y las condiciones adecuadas con los cuales las empresas deben orientar la gestión de este transporte. De acuerdo con lo anterior, Metro Cali rige su gestión del SITM-MIO:

Con una ley de hace aproximadamente treinta años, que era la ley de metros con el modelo de la autosostenibilidad, en donde los recursos que provenían de la tarifa al usuario deberían ser suficiente para subsanar los costos de operación, funcionamiento y reposición de la flota. Esa concepción después fue trasladada a los planes de desarrollo en la época. Pero cuál era el resultado en Cali después de diez años de la operación, que el

modelo de autosostenibilidad no resultó siendo una medida eficiente para la administración del SITM-MIO (E6, 2020)<sup>ii</sup>.

En este sentido, la nación solo se acogió legalmente a la responsabilidad de cubrir el 70% de los costes de infraestructura de los SITM, entendiendo que los ingresos obtenidos por la operación, en este caso del SITM-MIO, serían suficientes para garantizar su autosostenibilidad financiera. Sin embargo, esta concepción ha sido cuestionada ya que las directrices del gobierno obedecen a:

Una única visión, creyendo que con entregar los recursos para el 70% del costo del plan de infraestructura del sistema era suficiente para que este funcionara bien. Pero resulta que los problemas actualmente no son de infraestructura, son de operación, no le pueden dejar a las entidades territoriales toda la carga para cubrir el diferencial tarifario (E6, 2020).

Para transformar esta visión, el gobierno nacional, mediante la ley 1753 del 2015 autoriza la creación de un Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda, reconociendo la sostenibilidad de los SITM y respondiendo a las diferentes problemáticas que estos manifestaban en los déficits financieros de operación. Este Fondo tiene como objeto en “subsidiar las tarifas que pagan los usuarios, ya que en la actualidad lo que se cobra por el pasaje solo alcanza para cubrir un poco más de la mitad de los gastos de operación de los sistemas” (Semana, 2019).

Para el caso de Metro Cali, como ente gestor que en los primeros años se acogió a las leyes que especificaban la autosostenibilidad del sistema, se enfrentó a problemas de déficit financiero en la operación y dado el marco legal restringido, no le fue posible generar nuevas estrategias para esta crisis, esto aplico igualmente para el municipio, por lo tanto, se observa que:

El Plan Nacional de Desarrollo en 2015, con la ley 1753 de 2015, es clave, sino que llega muy tarde, llega cuando ya todos están quebrados. En el momento que el legislador y el congreso establece que va a haber un nuevo marco legal para esto, llega con treinta años de rezago, y finalmente eran los municipios los que estaban buscando fórmulas para mantenerlos a flote, en el caso de Cali todavía no se había movido fichas porque no había marco legal para poder actuar (E3, 2020)<sup>iii</sup>.

Aunque esta ley llega con un rezago temporal, brinda un margen de acción legal al municipio y la entidad para generar conjuntamente una serie de decisiones con el objetivo subsanar los problemas financieros de Metro Cali S. A en la operación del sistema, siendo así, para el año 2018 dichas autoridades aprobaron un plan de salvamento, que daría vía libre, entre otras cosas, al cobro adicional por estacionamiento en parqueaderos públicos con el fin de destinar estos nuevos ingresos a la sostenibilidad del SITM-MIO (El País, 2018).

Respecto a los documentos CONPES, reconocen a Metro Cali S.A. como la entidad encargada de la ejecución y operación del SITM-MIO, y brindan aquellos parámetros por los cuales se debe regir la construcción e implementación del SITM-MIO, sin embargo, se puede observar que sus objetivos generales han tenido diversos ajustes en relación a la infraestructura y fases ejecución del proyecto, debido a que la empresa gestora modificó la demanda proyectada para el SITM y las fases contempladas para la implementación del sistema. En la siguiente tabla, se puede observar la reestructuración de los objetivos:

*Tabla 27 Fases, etapas y cobertura del SITM de acuerdo con los documentos CONPES.*

<b>CONPES</b>	<b>Fases o etapas del MIO</b>	<b>Cobertura del sistema</b>
<i>3166 del año 2002</i>	5 etapas	72%
<i>3369 del año 2005</i>	3 fases	90%
<i>3504 del año 2007</i>	2 fases	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP, (2020).

Según lo expuesto en la tabla 27, se observa que no existe una continuidad en las proyecciones de fases o etapas que contemplaría la implementación y construcción de sistema, lo que termina afectando directamente el cronograma planteado y los aportes financieros que tendrá el SITM-MIO por parte de la Nación y el municipio, además, los documentos no brindan claridad sobre los parámetros para la gestión y operación del sistema, la información presentada en estos solo se limita a afirmar que Metro Cali S.A. es reconocida como la empresa encargada de la gestión de este.

De acuerdo con lo anterior, la gestión de la entidad en el SITM-MIO en el periodo de estudio 2009-2019, en la capacidad legal tuvo como base diferentes CONPES, acuerdos, decretos, etc. Todos tuvieron como objetivo la orientación de la implementación de la política pública de transporte masivo de pasajeros basado en el “*Bus Rapid*”, en este periodo se generaron algunas modificaciones en los documentos mencionados, como lo expone la tabla 27, sin embargo, estos cambios estaban más enfocados en el cumplimiento de metas, que en las condiciones de la empresa gestora para la operación del sistema de transporte.

En síntesis, no se encuentra una amplia normatividad que reglamente a Metro Cali en la gestión del SITM-MIO, en cuanto a los temas de financiación y construcción, se expone de forma clara como los entes territoriales y la sociedad constituida deben cumplir con una serie de criterios para que la nación participe en los proyectos de infraestructura del transporte masivo. En estas se puede encontrar que, pese a que las normas inician con una visión de financiación solo en términos de infraestructura, trascienden en el 2015 a concebir el subsidio en la operación de los SITM, y en este sentido la entidad asume el reto de ajustar el sistema a la nueva legislación. Aunque estas también se encuentran sujetas a dos críticas:

El gobierno nacional vía ley de la república dejó unas fuentes de financiación, el problema con estas es: Uno, necesitas que en el territorio tanto el alcalde como el presidente de Metro Cali inciten la ejecución de estas, dos que, si no lo hacen, queda directamente apalancado en los recursos de libre destinación<sup>iv</sup>, y una ciudad con tanta problemática como Cali, ahí poder saber que prima en la balanza es complicado. Cuál es el problema de las fuentes de financiación, que estas se crearon como subsidios cruzados, es decir, corresponden directamente a fuentes que se generan de la movilidad (E6, 2020).

De igual manera, en este nuevo marco legal que le permite a Metro Cali como ente gestor garantizar la operación del sistema, se identifican una serie de limitaciones en el momento de su aplicabilidad:

Que hace falta: Primero definir la nación cómo va a portar y cómo logra incidir que los municipios puedan aprobar estos instrumentos, porque si dependen del Concejo no necesariamente se los van a aprobar, y ahí otros elementos adicionales de aumentar la rigurosidad, es decir, los municipios tienen que implementar las fuentes de financiación para recibir aportes de la nación (E3, 2020).

Aunque este nuevo margen legal es la base para que Metro Cali pueda encontrar una cofinanciación del sistema apoyada por el municipio de Cali, es necesario recomendar “que la nación ponga plata en la cofinanciación de la operación” (E3, 2020). Es decir, es necesario la creación de un marco normativo, en donde la nación se comprometa a participar en el subsidio del sistema, no solo en la parte de infraestructura como se ha venido haciendo a la fecha, sino también en la operación, entendiendo que el servicio del transporte es un servicio público que debe ser garantizado por el Estado.

También se encuentra que las normas generales no profundizan cómo debe desarrollarse la gestión de este sistema, ni los lineamientos para una efectiva prestación del servicio, lo que llevó a las autoridades locales y la empresa gestora Metro Cali S.A., a asumir la responsabilidad de constituir los criterios para una óptima operación y efectiva prestación del servicio. Sin embargo, es necesario que estos sean más transversales, e igualmente se guíen por unos principios generales, donde a partir de estos se constituyan los criterios específicos que decida priorizar la entidad gestora y el gobierno de turno. Por lo tanto, es recomendable que aquellos criterios elegidos por la empresa gestora tengan una continuidad temporal, es decir, que no se limiten o se ajusten a los gobiernos locales, al contrario que trasciendan en el tiempo con el objetivo de facilitar el entendimiento y el análisis en la gestión de la entidad en el SITM-MIO.

## **5.2 Capacidad Administrativa**

De acuerdo al capítulo anterior, la capacidad administrativa de Metro Cali es entendida desde dos aristas: la dotación de recursos de funcionamiento, definidos como la planta de personal que posee la entidad para la gestión del sistema de transporte masivo; y los instrumentos de planeación de la entidad que se pueden visualizar en los diferentes documentos institucionales que compilan las directrices generales dispuestas en un periodo de tiempo para lograr determinados objetivos en la gestión del sistema.

En este sentido, el apartado realiza un seguimiento al personal administrativo donde se observa la cantidad y el tipo de cargo que han ejercido dentro de la empresa gestora. Igualmente, se revisará el cumplimiento de la planeación general, elaborada en los planes de desarrollo municipal para el año 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019 y los planes estratégicos 2012-2015 y 2017-2022, que recogen las metas establecidas de los planes de acción año por año.

### 5.2.1 Recursos de funcionamiento

El personal de Metro Cali se puede dividir por su tipo de vinculación, en primer lugar, se encuentran los trabajadores oficiales como aquellos funcionarios de carrera que son seleccionados a través de concurso de mérito, y en segundo lugar se ubican los empleados públicos, que son de libre nombramiento y remoción, es decir, están sujetos al cambio de administración municipal o al cambio del presidente de la empresa gestora.

*Tabla 28 Vinculación de personal administrativo Metro Cali periodo 2009-2019.*

Año	Tipo de vinculación		
	Oficial	Empleado Público	Total
2009	29	14	43
2010	29	14	43
2011	29	14	43
2012	29	16	45
2013	28	30	58
2014	28	30	58
2015	28	29	57
2016	28	29	57
2017	28	29	57
2018	28	30	58
2019	28	30	58

Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A, (2020).

En la tabla 28 se puede visualizar el personal que le ha permitido la gestión del SITM-MIO a Metro Cali en el periodo de estudio seleccionado, en este se puede observar un aumento en su planta de trabajadores, debido al cambio de estructura organizacional realizado por la empresa en el año 2013, en la cual se crean nuevas dependencias ajustadas al reto de la operación que afrontaba en sistema, entre ellas la vicepresidencia de operaciones, con la cual se responde al nuevo enfoque que tomaría la empresa para gestión del MIO (en el anexo 1,2 y 3 se puede observar cómo varía la cantidad de funcionarios por dependencia en el periodo 2009-2019).

Sin embargo, la forma como han sido estructuradas las dependencias de Metro Cali, han sido sujetas a observaciones respecto al fortalecimiento del equipo técnico en las unidades relacionadas a la planificación y operación del sistema:

Ahí hay un equipo pequeño muy juicioso que ha estado restringido por niveles directivos, pero ese grupo no debería ser pequeño, debería ser una de las principales inversiones de Metro Cali, ese es el equipo que piensa como es el sistema, las mentes más brillantes del valle del Cauca tendrían que estar ahí resolviendo eso, pero mientras el equipo mínimo se mantenga ahí y el resto entre por la dinámica política, es muy complicado (E3, 2020).

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que el personal de la entidad vinculado a la entidad bajo la figura de libre nombramiento y remoción, se encuentran sujetos al cambio de administración de presidencia (de Metro Cali) y alcaldía, lo que termina afectando la continuidad de los procesos internos en el nivel general de la empresa, además en un nivel específico, también se ha referido que la dirección relacionada a la planeación y operaciones, ubicada como uno de los elementos más importantes para la gestión del SITM-MIO requiere:

Mayor planta de trabajadores para realizar trabajo de campo, en algunos casos y para ciertas actividades, ha tocado recurrir a los operadores para complementar esto, ya que con ellos se puede llegar al acuerdo de disponer personal para las actividades que lo requieran (E4, 2020)<sup>y</sup>.

La problemática que se manifiesta al interior de esta dirección es similar en toda la empresa, cuando el personal empieza a cuestionarse sobre si realmente “¿esa planta me cubriría lo que realmente necesita el sistema para funcionar así sea de forma mínima? Siendo esa la

situación yo diría que la vería poca” (E4, 2020). Esto manifiesta que en general, Metro Cali dispone de un personal reducido para adelantar sus principales objetivos, y en promedio el 50% del mismo se encuentra sujeto a los cambios en la administración.

Adicionalmente, se encuentra que una de las áreas más importantes en términos de decisión, es decir la presidencia, ha sido expuesta a grandes cambios, la temporalidad que han tenido los funcionarios en este cargo ha sido muy poca, ya que, en 10 años de operación del sistema, la empresa gestora ha tenido más de 14 presidentes, lo que puede afectar la continuidad de los planes, la proyección y gestión del sistema. Como una alternativa para mitigar esta problemática persistente en la entidad uno de los entrevistados ha recomendado que:

Más allá de la permanencia, debería existir memoria institucional, sin estos algunos procesos se repiten una cantidad de veces y las personas que están saliendo deben tener la capacidad de transmitir esos conocimientos y esos procesos, sobre todo los lineamientos de cuáles son los errores y cuáles son los aciertos. Eso hace que no se centralice y personalice el tema de la gestión porque puede ser una persona que cambie, pero se pueda seguir con los lineamientos y la vocación del mismo servicio. (E5, 2020)<sup>vi</sup>.

En este sentido, la memoria institucional podría mitigar las problemáticas que recaen en la entidad en la alternancia de sus presidentes y los empleados bajo la figura de libre nombramiento y remoción, en la medida que se realice un histórico de los procesos más importantes realizados por los funcionarios de momento. De igual forma, se presenta como otra alternativa establecer un criterio técnico de selección para que el personal no esté sujeto a los cambios de administración: “Los funcionarios deberían ser de carrera y no de libre nombramiento y remoción, pero los funcionarios de carrera con un concurso realmente técnico, que el que está ahí, es porque sabe y es lo que la entidad necesita” (E6, 2020).

De igual forma, pese a las reestructuraciones realizadas por la empresa en los últimos años para fortalecer la operación del SITM-MIO, se recomienda que “La estructura debe ir enfocada hacia planeación de la movilidad, hacia la data con un fortalecimiento del equipo técnico y por supuesto en un tema de gestión comercial que va necesariamente ligado a la satisfacción del usuario.” (E6, 2020).

### 5.2.3 Instrumentos de Planeación

Con los instrumentos de gestión, se puede visualizar que los primeros años en los cuales Metro Cali empezó a operar el SITM-MIO estaba guiada por las directrices de la planeación municipal, posteriormente esta desarrolla sus propios Planes Estratégicos que son los documentos que compilan una serie de objetivos estratégicos, entendidos como los componentes generales que apuntan a responder a las necesidades del SITM-MIO, y pueden estar relacionados con temas financieros, administrativos, de infraestructura, de prestación del servicio etc., que sirven de base para conformar un conjunto de metas, indicadores y acciones específicas, en la gestión del sistema.

*Tabla 29 Matriz de planeación y cumplimiento de Metro Cali S. A. en el periodo 2009-2019.*

<b>Plan</b>	<b>Objetivos, metas o programas</b>	<b>(%) cumplimiento</b>
<b>Plan de desarrollo municipal 2008-2011</b>	Objetivo 1. Optimizar las condiciones de movilidad vehicular y peatonal	60%
	Objetivo 2. Generar procesos de cultura ciudadana	98%
	Objetivo 3. Mejorar la plataforma y el entorno urbano	100%
	Objetivo 4. Implementar la operación gradual del SITM - MIO a partir del año 2008	100%
<b>Plan estratégico 2012-2015</b>	Objetivo 2. Maximizar el nivel de utilización del SITM-MIO.	87%
	Objetivo 4. Asegurar la sostenibilidad financiera.	84%

	Objetivo 5. Mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos y fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño de la organización	73%
<b>Planes de acción 2016-2017</b>	Programa 1. Movilidad peatonal.	75%
	Programa 2. Movilidad en bicicleta.	2%
	Programa 3. Movilidad en transporte público.	43%
<b>Plan estratégico 2018-2019</b>	Objetivo 1. Aumentar la repartición del MIO en el transporte modal.	50%
	Objetivo 2. Mejorar la calidad de los servicios	55%
	Objetivo 3. Construir la infraestructura del SITM-MIO.	53%
	Objetivo 4. Asegurar la sostenibilidad del sistema	90%

Fuente: elaboración propia con base en información de Metro Cali, 2020. Y Concejo de Cali, (2020).

La tabla expone el desarrollo de cada uno de los objetivos estratégicos o metas que fueron consideradas por la entidad para la gestión del SITM-MIO. El último plan estratégico tiene vigencia hasta el 2022, sin embargo, el periodo de estudio solo abarca hasta el 2019, por tal motivo el porcentaje se entiende como ejecución y no cumplimiento.

En primer lugar, se presenta el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, que guía la gestión de Metro Cali en el SITM-MIO a través de sus lineamientos estratégicos, ya que, para estos años, la entidad aún no desarrollaba autónomamente sus objetivos generales, por ende, la planeación municipal asignaba una serie de metas e indicadores en este periodo, el cual corresponde a la ejecución de las fases del SITM-MIO, en relación al desarrollo de infraestructura, que fueron formuladas en el CONPES 3504 del 2007, que se recogen en este plan.

Entre las metas que tuvieron limitaciones en su desarrollo, se encuentra: la cobertura que ofrece el sistema de transporte en la ciudad de un 85,7%, con un cumplimiento del 93%, sin

embargo, el CONPES 3504 menciona que el sistema en el año 2009 ya debía cubrir el 100% de la demanda (ver anexo 4), además, El País (2011) señala que en estos años el MIO solo mueve el 30% de los pasajeros, incumpliendo con las expectativas del sistema en relación a la demanda. Así mismo, el desarrollo del MIO-Cable no fue posible ya que el contrato se suspendió para rediseñar el proyecto y el valor (Metro Cali, 2012), en el cual, se adelantó una investigación por parte la personería por superar dos veces su valor el presupuesto inicial (El Pueblo, 2012).

El cumplimiento en la construcción de los corredores troncales fue del 85%, para el año 2009 se previó la construcción de 37 km de corredores troncales del MIO, por lo que esta meta a nivel nacional presentaría dos años de retraso y se encontraría inconclusa. De igual forma, al año 2011 siguen sin ser finalizadas obras correspondientes en la fase 1 como la terminal Calima y el patio Sur, y otras pendientes de su inicio como la terminal Sur, siendo fundamentales para la operación y prestación del servicio de transporte. En cuanto a las demás metas, la evaluación registra que estas tuvieron una buena ejecución sobrepasando las expectativas, principalmente en la meta de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>; espacio público recuperado, meta 6, en donde diferentes expertos manifiestan que el sistema ha contribuido a modernizar la urbe y la reconstrucción de avenidas importantes, aportando más espacio público con plazoletas y andenes para beneficio de los peatones (El País, 2011).

En segundo lugar, está *el Plan Estratégico 2012-2015*, ubicado como el primer instrumento de planeación que elabora la empresa con el propósito de encaminar sus acciones a las diversas necesidades que tiene el sistema de transporte y los usuarios. Los objetivos desarrollados en este plan estratégico se encuentran en un nivel de ejecución que supera el 70%, aquello indica que gran parte de las metas propuestas en estos fueron alcanzadas. Pese a esto, se evidencia que el cumplimiento de unas metas transversales para garantizar una óptima operación

del MIO, entre ellas la maximización de usuarios, presentaron un desarrollo de 69%, es decir la proyección de movilizar 960.000 pasajeros en día hábil, solo se movilizó 477.579, impactando de forma negativa el sostenimiento del sistema (Ver anexo 5).

Por tal motivo se han manifestado diversas críticas respecto a la planeación desarrollada para el SITM-MIO, en primer lugar, las dificultades de financiación y movilidad que desde su inicio presenta el sistema, pues su construcción se ha visto enmarcada en la improvisación (El Espectador, 2014), de igual manera el ingeniero Ramiro Varela, resalta que fue el Gobierno quien estructuró el SITM en el Departamento Nacional de Planeación y la Banca de Inversión Corfivalle Shoerders, exceptuando la participación de las autoridades locales en la hora de tomar decisiones.

En este sentido, la estructuración del transporte surtió efectos negativos principalmente en la planificación de las obras del MIO, porque al momento de diseñar las vías y las estaciones no se contaba con diagnóstico real de la infraestructura de servicios público de la ciudad, ni con un Plan Vial de Tránsito y Transporte, y el POT y el Plan de Desarrollo de Cali estaban desactualizados (El Espectador, 2014).

Aunque Metro Cali S.A. se ha propuesto desarrollar unos objetivos estratégicos que apuntan al cumplimiento de las metas propuestas en su planificación y la maximización de usuarios del SITM-MIO, han existido diferentes factores que han limitado su cumplimiento, algunos están relacionadas a factores externos de la empresa, como el diseño del proyecto, que no tuvo en cuenta la participación de autoridades locales y la caracterización de la ciudad al momento de implementar el SITM-MIO; otros están relacionados a factores internos, como el no cumplimiento de las metas, especialmente en aquellas que eran de mayor relevancia, entre ellas, la maximización de los usuarios y componentes de infraestructura.

En tercer lugar, en el 2014 Metro Cali empieza a desarrollar sus planes de acción, los cuales son presentados anualmente, guiados bajo los parámetros de sus Planes Estratégicos. Sin embargo, en los años 2016-2017, estos fueron desarrollados bajo los lineamientos del plan de desarrollo municipal únicamente, ya que en este periodo la empresa no presentó plan estratégico, pues este fue formulado en el año 2017 y empezó a ejecutarse para el año 2018.

La planificación de estas metas y objetivos en este periodo 2016-2017 estaba guiada por las fases de ejecución de infraestructura del CONPES 3504 del 2007, que planteaba la finalización en la construcción de infraestructura del SITM-MIO para el año 2009, al menos en lo referido al programa 3, sin embargo, se puede evidenciar que, pese a la planificación de Metro Cali S.A., el cumplimiento de estos objetivos se ha visto limitado por los diferentes factores externos<sup>vii</sup>. Estos planes tampoco generaron criterios relacionados a la operación del sistema, concentrándose en el cumplimiento de las metas atrasadas y desatendiendo la gestión de otras necesidades del SITM-MIO (Ver anexo 10, 11 y 12).

Por último, se encuentra el plan estratégico 2017-2022 aunque está formulado hasta el año 2022, solo se aborda el desarrollo de los objetivos estratégicos en los años 2018-2019. Respecto al primer objetivo estratégico, la empresa gestora tiene como propósito hacer una integración del SITM-MIO física, operativa y tarifaria con otros sistemas de transporte público en la ciudad, entre ellas está el transporte complementario de ladera (gualas o buses colectivos tradicionales), buses intermunicipales, el Mio Cable, el sistema de bicicletas públicas, etc. Para genera una cobertura del servicio al 100%, del cual solo ha logrado la ejecución del 51% (Ver anexo 13 y 17) ya que según Metro Cali (2018) la meta está sujeta al resultado de la consultoría<sup>viii</sup> para la estimación de una flota adicional al sistema.

Igualmente, los objetivos referidos a mejorar la calidad de los servicios y terminar la infraestructura del sistema MIO sigue presentando limitaciones, mayormente en el segundo con los retrasos en las obras de la terminal Simón Bolívar, la terminal cabecera Sur, los estudios para la glorieta Estación, la terminal de cabecera Agua Blanca y el taller Valle de Lili, que solo presentan un avance general del 52% (Ver anexo 15 y 19).

En general, las acciones planteadas por Metro Cali S.A. no han sido suficientes para dar cumplimiento a la planificación propuesta en los determinados periodos de planificación del SITM-MIO, desde su cronograma de construcción y puesta en operación. Esto se puede explicar debido a la inexistencia de una planeación sostenida de la empresa en la infraestructura del sistema, pues se observa que el desarrollo de estos objetivos en los documentos de planeación se encuentra desvinculados, por ejemplo, el componente de infraestructura, que inicia con el PDM 2007-2011, solo se vuelve a retomarse hasta el 2016, que plantea nuevamente la construcción de las obras principales (red corredores, terminales, patio talleres etc.). Sin embargo, esto se puede explicar principalmente porque:

La progresividad en términos de implementación o implantación del sistema, ya que cuando se empezó a construir se presentaron muchos inconvenientes porque sobre la marcha se estaban haciendo diseños, modificación de diseños y procesos constructivos, en un momento hubo un desboque a cumplir los cronogramas y antes esas circunstancias aparecieron dificultades, porque había que cumplir a toda costa esos términos que el Ministerio de Planeación Nacional le estaba planteado a Metro Cali y eso llevó a que existieran dificultades o divergencias (E2, 2020)<sup>ix</sup>.

De igual manera, se le puede recomendar a Metro Cali en su proceso de planeación “definir otro tipo de elementos en términos de las características que requieren los usuarios y la

percepción de la calidad” (E2, 2020), con el fin de incorporar otros aspectos en la planeación operativa del SITM-MIO, y en este sentido encaminar acciones para mejorar su desempeño. En cuanto a la accesibilidad del servicio, también es necesario que, desde la planeación del sistema, se busque incentivar este servicio a través de diferentes beneficios priorizando algunos sectores de la población como adultos mayores, estudiantes y otros.

En términos generales, la capacidad administrativa de Metro Cali se compone por la planta de personal disponible y los instrumentos de planeación en los cuales se proyecta las metas de la entidad:

En el primero se puede observar que la entidad posee una planta de personal reducida, y adicional a esto alrededor del 50% de la misma, se encuentra bajo la figura de libre nombramiento y remoción, lo que puede relacionarse con la inestabilidad en los objetivos adelantados por la entidad. Sin embargo, a este panorama se le plantea la estrategia de realizar una memoria institucional con el fin de evitar la personalización de los cargos y dar continuidad a las metas proyectadas. También se puede observar que, pese a los cambios organizacionales realizados por la entidad de cara a la gestión en la operación del SITM-MIO, es necesario realizar un fortalecimiento en las divisiones referidas a la planeación de la operación, para el logro de las metas propuestas en la cobertura del sistema.

Respecto a los instrumentos de planeación, estos han sido limitados en muchos aspectos, ya que en primer lugar Metro Cali inicia con un PDM que responde a los objetivos elaborados en los CONPES, y aunque en los años siguientes la empresa elabora sus propios Planes de Gestión, establece objetivos estratégicos desvinculados en el tiempo.

Por tal motivo, se ha afectado principalmente el cumplimiento de la infraestructura del sistema, aunque es claro que se han presentado factores externos, que responden a un diseño y una proyección del SITM que no tuvo en cuenta la caracterización del municipio, lo que termina afectando la cobertura del sistema, ya que, sin la infraestructura como los patios talleres, terminales, troncales y estaciones la operación del sistema se verá reducida. Lo que ha afectado el número de usuarios que capta el MIO, generando bajos ingresos en su operación.

### **5.3 Capacidad Política**

En este apartado, se aborda el apoyo expresado en los espacios de comunicación formales e informales de la empresa Metro Cali S. A. con los principales actores del SITM-MIO. Inicialmente se presenta la relación establecida entre la entidad y los usuarios, ya que estos representan una parte fundamental en el funcionamiento del sistema. De igual forma se pretende hacer seguimiento al diálogo que ha sostenido la empresa con los actores institucionales debido a la gestión del sistema, identificando 5 actores en el capítulo anterior. El apartado se desarrolla bajo el análisis de prensa y de indicadores presentados por “Cali Cómo Vamos”, que dentro de uno de sus componentes realiza un seguimiento de la percepción ciudadana, en donde se puede evidenciar el apoyo de los usuarios en el SITM-MIO.

#### **5.3.1 Metro Cali y Usuarios**

La relación que la entidad ha establecido con los usuarios, en la mayor parte del periodo de estudio se ha visto enmarcado en los espacios institucionales que ha dispuesto la empresa a través de los derechos de petición a inicios de su operación en el año 2009 y desde el año 2014 con los PQRS que pueden ser tramitados vía web. En la siguiente tabla se ve reflejado la tramitación de los usuarios en estos documentos:

Tabla 30 Derechos de Petición y PQRS registrados en Metro Cali en 2009-2019.

<b>Año</b>	<b>No. Derechos de petición</b>
2009	810
2011	720
2012	1464
2013	157
	<b>Cantidad de PQRS</b>
2014	12757
2015	7123
2016	6291
2017	4902
2018	6293
2019	7362

Fuente: elaboración propia con base en datos de Metro Cali, 2020.

La tabla 30 representa el uso de este canal de comunicación, en la cual se puede observar un crecimiento en el uso de esta herramienta en el año 2014, precisamente en esta fecha el sistema tuvo que afrontar diferentes problemáticas con relación a la operación, lo cual conlleva a una insatisfacción del usuario. Por otra parte, la empresa venía desarrollando otras instancias de comunicación, para el trámite de solicitudes a través de las mesas de participación ciudadana que permitirían lo siguiente:

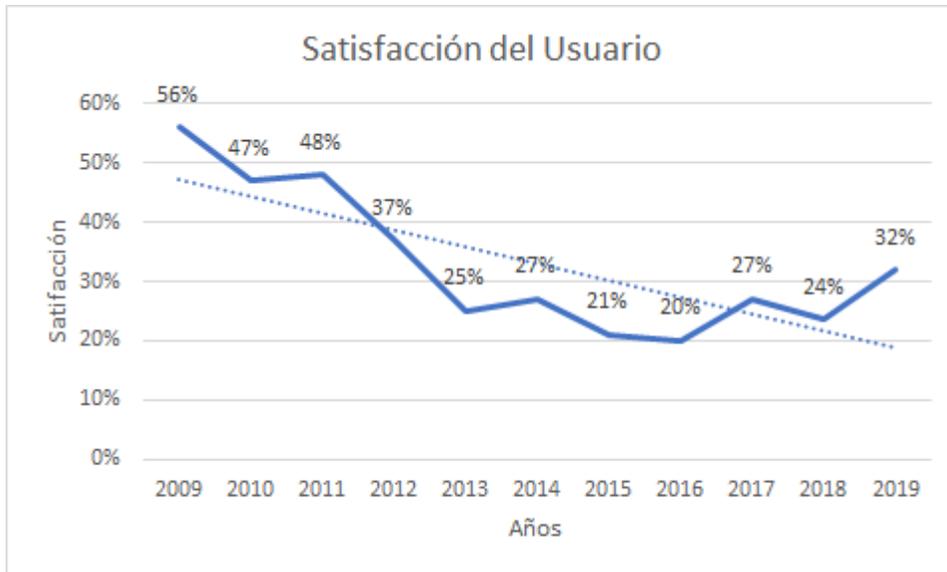
Estas mesas recogen y presentan las inconformidades o plantean soluciones todo esto se tramita en las reuniones técnicas o de planificación que en algunas ocasiones participan los operadores. De igual forma, se recogen los derechos de petición en estas reuniones, nosotros nos basamos con datos tomados en campo en algunos casos con foros, encuestas, atención del usuario y simulaciones en donde se plantean ajustes de las rutas (E4, 2020).

Según el “informe de cultura y gestión social del año 2013” se realizó una articulación con la Alcaldía Municipal y la oficina de participación ciudadana, para coordinar al interior de la empresa gestora la preparación de las respuestas, inquietudes y quejas en una reunión que se

concretó con el Consejo Comunal, el cual estaba conformado por 12 comunas, tratando principalmente los siguientes temas: cobertura y frecuencia de rutas; reparaciones en vías principales; puntos y ventas de recarga; accesibilidad a las personas en situación de discapacidad, señalización, demarcación y concertación de los paraderos; obras de ciclo ruta; entre otras.

Sin embargo, estas mesas no tienen una constancia en el tiempo, para el año 2016 se retoman, pero a través del mismo informe de cultura y gestión social de dicha fecha, aseguran que la continuidad de estas se ha visto interrumpida a falta de recursos. Las mesas que más se han sostenido en el tiempo para tramitar las necesidades de los usuarios y tener una comunicación directa, es el de las personas en situación de discapacidad, esto se lleva a cabo por el programa de “Ponte en mi lugar”, en el cual es discutido las actividades para la accesibilidad a la flota del SITM-MIO.

Por otra parte, en Cali cómo vamos, fuente alterna de comunicación y de información, ha venido registrando anualmente la satisfacción de los usuarios frente al SITM-MIO, y en la medida que es Metro Cali la encargada de gestionar y desarrollar la planeación de este sistema de transporte, se puede evidenciar que no hay una conformidad respecto a las acciones adelantadas para garantizar este servicio, lo que se puede observar en la ilustración 12 de satisfacción al usuario:



*Ilustración 12 Satisfacción de los Usuarios del SITM-MIO en el periodo 2009-2019*

Fuente: Elaboración propia con base en información de Metro Cali S.A. (2015) y Cali Cómo vamos, (2019).

Lo anterior cobra sentido, cuando se reflejan las distintas marchas de los usuarios manifestando quejas en la operación de SITM-MIO debido a las problemáticas en torno a la frecuencia y la cobertura que presenta este transporte en la ciudad, las cuales han sido asociadas principalmente a la cantidad de buses en operación y a las zonas donde este puede llegar, de igual manera, Metro Cali ha enfrentado oposición por parte de la ciudadanía en algunos de sus proyectos de infraestructura, fundamentales mejorar la calidad en prestación del servicio.

En este sentido, los usuarios a través de diversos mecanismos de hecho han manifestado a Metro Cali sus inconformidades respecto a la operación del SITM-MIO, en este sentido se han realizado bloqueos en el sector de Buitrera en el año 2014, en donde los dirigentes comunitarios reclamaron sobre el pésimo servicio del MIO en esta zona, exigiendo una solución de movilidad dadas las deficiencias presentadas por el transporte masivo, por este motivo (Radio Santa Fe, 2014).

Igualmente, se visibilizan quejas constantes de los usuarios del servicio sobre la cobertura que este ofrece en las zonas de ladera, como el MIO Cable (Noticias Caracol, 2015).

Adicionalmente, a través de plantones y protestas se ha visibilizado la oposición de un sector de los ciudadanos en la construcción de la Terminal del Sur, quienes han alegado que este proyecto afectaría la movilidad y el humedal El Cortijo y al río Lili, que en la actualidad se encuentra suspendida (El País, 2017).

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que no son suficientes los canales institucionales (PQRS) que dispone Metro Cali para comunicarse con los usuarios del sistemas, si bien este canal presenta una gran afluencia por parte de los mismos, se visualiza como necesario generar planes estables y duraderos enfocados en generar espacios reales de comunicación y participación de los usuarios, ya que estos son unos actores estratégicos que pueden apoyar el SITM-MIO, y pueden aportar ideas que encaminen una construcción de soluciones conjuntas a las problemáticas que aquejan este sistema. De igual manera, propiciar estos espacios podría disminuir las acciones de hecho impulsadas por la inconformidad del servicio y las diferencias en torno a la planificación de este transporte.

### **5.3.2 Metro Cali y actores vinculados a la gestión del SITM-MIO**

La forma como se ha desarrollado la relación y diálogo en las distintas instancias de comunicación entre la empresa gestora y los actores que comparten un interés común en la gestión del sistema de transporte, se encuentra que la relación de los operadores con Metro Cali S.A. ha sido estrictamente comercial, aunque la empresa gestora se encuentra con los intereses institucionales de garantizar la prestación del servicio público de transporte, en donde su margen de acción se encuentra sujeto al cumplimiento de los contratos establecido con estos, que inicialmente, en términos generales decía que:

A los concesionarios se les iba a pagar teniendo en cuenta dos fórmulas, en función de los costos, o en función de los ingresos, especificando que siempre Metro Cali pagaría la menor. En función de los costos era el modelo de sostenibilidad, en función de los ingresos era el modelo de autosostenibilidad, lo cierto es que en función de los ingresos se esperaba movilizar 900.000 pasajeros diarios, sin embargo, el sistema no ha logrado movilizar más de 500.000, arrancando con un déficit, pero como el contrato decía que la entidad siempre pagaría la menor de las dos, pagó de acuerdo a los ingresos del sistema y no los costos de operación (E6, 2020).

De acuerdo a lo anterior, el pago que Metro Cali S.A empieza a realizar a los operadores recae completamente en los ingresos que perciba el MIO, sin embargo en el 2013 estos empiezan a manifestar que el paralelismo del SITM-MIO con el TPC le resta usuarios al sistema, por lo cual no se cumplen las expectativas en la movilización de pasajeros, de igual forma, en el proceso de chatarrización se manifiestan incumplimientos en los tiempos, lo que no disminuyó la circulación de estos vehículos tradicionales, impactando de forma negativa los ingresos del sistema. Siendo así, los operadores anuncian que de no tomar acciones frente a estos puntos se verán obligados a recurrir a un paro, exigiendo a la alcaldía que estos buses sean removidos definitivamente (La república, 2013).

Ante esta situación, en un primer momento los operadores recurren a las instancias informales de comunicación<sup>x</sup> entre las cuales se visibilizan las marchas y paros presentados en los años 2014, 2015, producidas a causa de la afectación financiera del SITM-MIO por el paralelismo con el TPC y el transporte informal (Semana 2015). En medio de toda esta problemática en el año 2016<sup>xi</sup> existe un operador que se visibiliza como el más afectado:

Unimetro S. A. ha sido el más insistente en pelear con Metro Cali ¿por qué? Porque los dineros que tienen que llegar a las empresas operadoras no llegaban a tiempo, con la excusa de que no había recursos, entonces la empresa incumplía en diferentes sectores, como la salud, seguridad social y salarios, esto conllevó a que los trabajadores de este operador realizarán una serie de protestas en las calles y en la empresa. Dado a estos problemas, los 4 operadores demandaron a Metro Cali y al municipio (E1, 2020)<sup>xii</sup>.

Este panorama de protestas logró la apertura de distintos canales institucionales de comunicación entre Metro Cali S.A, los operadores del SITM-MIO y otros actores del gobierno nacional y local que encaminaron la búsqueda de soluciones conjuntas a la problemática financiera del sistema.

### **5.3.3 Metro Cali y actores institucionales (Gobierno Nacional, alcaldía y Concejo):**

Para el año 2014, bajo el contexto de protestas por parte de los trabajadores de los operadores, conlleva a la intervención del Gobierno nacional en la conformación de una mesa de trabajo, en la cual participan representantes del TPC, Metro Cali S.A., Alcaldía y operadores del SITM-MIO. Esta mesa concluye con un convenio modificatorio (OTROSÍ No. 3)<sup>xiii</sup> entre los operadores, Metro Cali y alcaldía municipal.

Igualmente, cada actor se comprometió a desarrollar las acciones necesarias para cumplir con lo anterior, los operados a mejorar los servicios de operación e incorporación de la flota para así aumentar la oferta de transporte, Metro Cali por su parte contará con un plazo de tres años para construir la infraestructura que hace falta y permitiría generar las condiciones necesarias para la operación de buses. En virtud de lo acordado, en este mismo documento (OTROSÍ No 3) también se establecieron una serie de compromisos<sup>xiv</sup> interadministrativos entre la empresa

gestora, Alcaldía y Secretaría de Tránsito, esto con el objeto de garantizar lo pactado (Metro Cali, 2014).

Aunque se visibilizan acuerdos previos entre los actores institucionales, Metro Cali y los operadores, esto últimos han recurrido a demandar a la empresa gestora, siendo así en 2015 el operador Unimetro adelanta un proceso contra la entidad por incumplimientos en el contrato en un proceso arbitral donde exige recursos por los 110 mil millones de pesos por afectaciones (Blu Radio, 2015). De igual manera Git Masivo también interpone una demanda a la entidad, por las afectaciones que ha tenido en el atraso de la construcción de infraestructura, así mismo Unimetro y Blanco y Negro llevan sus pretensiones ante el Tribunal de Arbitramento.

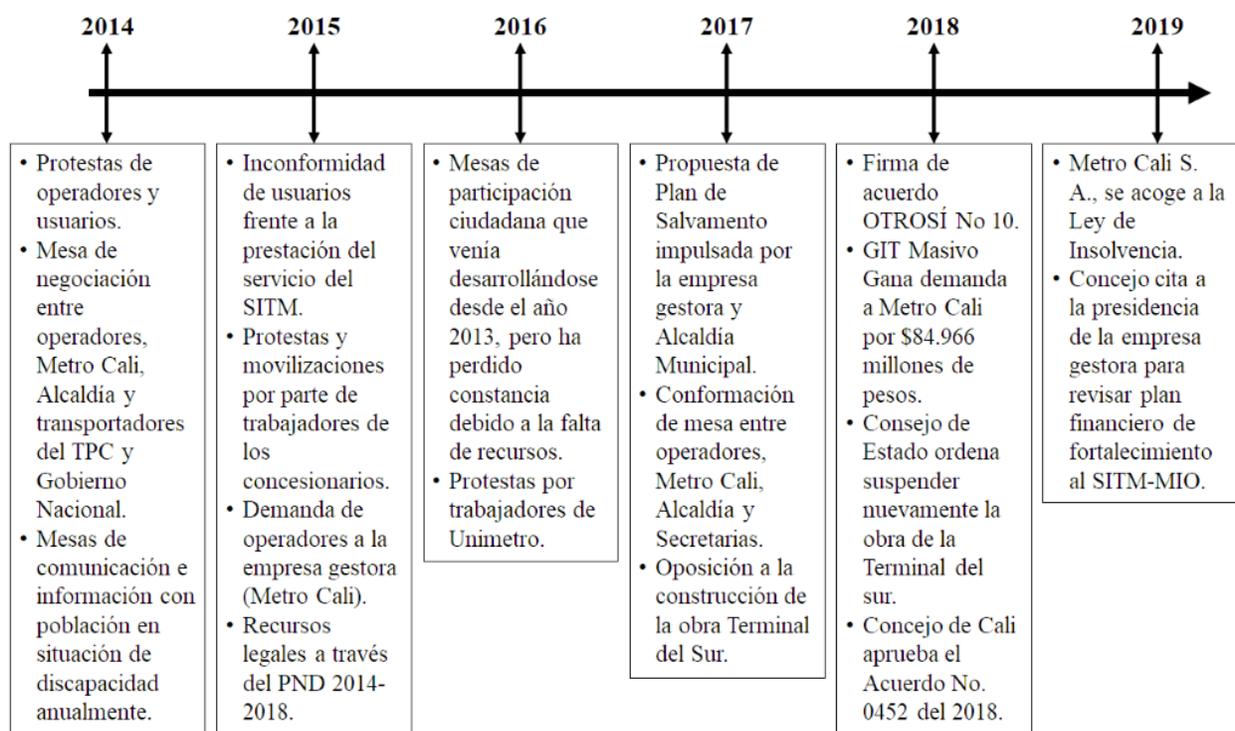
Para hacer frente al lío jurídico y las demandas financieras que enfrenta Metro Cali S.A, la alcaldía municipal y el Concejo impulsan el proyecto de acuerdo No 0452 de 2018<sup>xv</sup>, donde se establecería y modificarían unas rentas de financiamiento al SITM-MIO, permitiendo a la empresa gestora desarrollar una ruta de salvamento del MIO en el 2017 que apuntaría a la modificación de los contratos con los operadores.

Gracias a lo anterior, en el 2018 la alcaldía y la empresa gestora actuaron conjuntamente para presentar la propuesta de un Plan de Salvamento al SITM-MIO, con el que se pretendía recuperar la viabilidad operativa y financiera del sistema y hacer desistir de las demandas a los cuatro operadores. En este proceso se visibilizo la participación del tribunal de arbitramento quien dio el aval legal a los acuerdos conciliatorios realizados entre la empresa gestora con ETM, Unimetro y Blanco y Negro<sup>xvi</sup>.

Para el mes de agosto del mismo año, GIT Masivo y Unimetro se unen al acuerdo, dando paso a la firma del OTROSÍ modificadorio No. 10 de los contratos de concesión para

reestructurar la operación del sistema<sup>xvii</sup>. Sin embargo, en el mes de noviembre el Tribunal de Arbitramento anuncia el fallo a favor de GIT Masivo, donde la empresa gestora debe pagar una indemnización de perjuicios una suma de \$84.966 millones<sup>xviii</sup>, más \$25.075 millones por concepto de intereses del monto anterior, aunque inicialmente la demanda había sido por \$300.000 millones, obligando a Metro Cali a entrar en la Ley de Insolvencia<sup>xix</sup>.

En la figura 13 se pueden observar los momentos relevantes de la participación de la empresa gestora y los actores que guardan interés con el funcionamiento del SITM-MIO:



*Ilustración 13 Acciones de Metro Cali y actores del SITM-MIO en distintas instancias de participación.*

Fuente: Elaboración propia con base análisis periodístico, 2020.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que tanto operadores como usuarios del MIO han recurrido en distintas ocasiones instancias informales de comunicación, es decir, a marchas, paros y bloqueos, impulsados por la inconformidad del servicio y las diferencias en torno a la

planificación de este transporte por parte de los usuarios; y por el déficit financiero del SITM-MIO por parte de los operadores, y aunque han existido mesas de diálogo con los últimos, se relata como necesario: “Pensar en una mesa general donde todos los actores estén participando, entre ellos operadores, secretarías, Metro Cali, voceros de los trabajadores del sistema y usuarios, donde todos aporten soluciones desde su posición” (E1, 2020)

En este sentido, es preciso que Metro Cali S.A. priorice una participación de todos los actores, en donde no solo se realicen encuentro informativos, ya que esto permitiría que las personas “pudieran aportar y ser tenidas en cuenta, siendo partícipes del problema también y partícipes de la solución (E2, 2020). La instalación de unas mesas de diálogo permanente permitiría una comunicación directa con los actores del SITM-MIO, reduciendo el uso de las instancias informales de comunicación y evitando que se recurran a instancias legales que produzcan fallos en contra de la entidad.

De igual manera, se rescata que Metro Cali ha sido respaldada desde el nivel nacional y local en la búsqueda de alternativas que permitieran armonizar la relación de esta con los operadores dado el déficit financiero manifestado en la operación del SITM-MIO. Entre los principales resultados se pueden observar planes de salvamento, el proyecto de acuerdo 0452 y los OTROSÍ modificatorios de las relaciones contractuales con los operadores. Sin embargo, pese todo el apoyo percibido por la entidad no se logró realizar una conciliación de las pretensiones interpuestas por el operador GIT masivo, siendo así continuo con sus pretensiones y logrando un fallo a su favor poniendo en riesgo la situación financiera de la entidad.

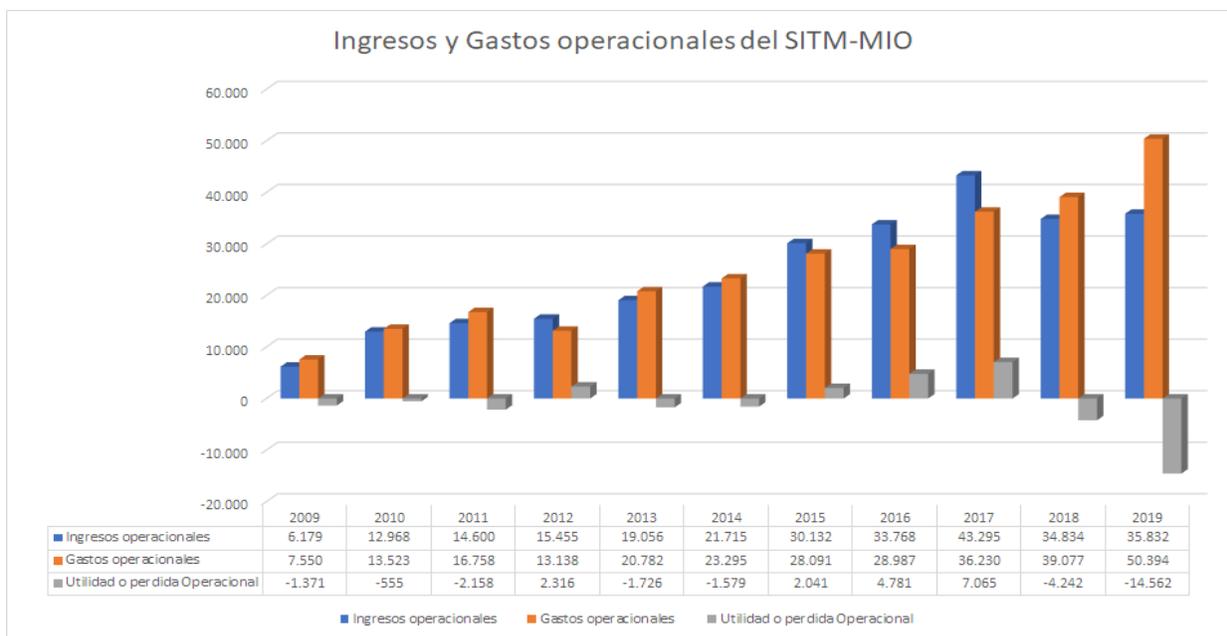
#### **5.4 Capacidad Financiera**

Este apartado corresponde al desarrollo de la capacidad financiera de Metro Cali S.A, analizada en el periodo de estudio 2009-2019, en los cuales se observa la viabilidad financiera de

la empresa que influencia directamente la gestión del SITM-MIO, para esto se revisan los ingresos que percibe la entidad por la operación del sistema, los gastos operacionales y los recursos de cofinanciación del municipio destinados a la operación.

Es necesario resaltar que, desde la normatividad general, se impulsó que los SITM debían ser transportes autosostenibles, partiendo del supuesto que el MIO en Cali movilizaría alrededor de 960000 pasajeros diarios (Concejo de Cali, 2012), y que la nación solo financiara el 70% de la construcción de infraestructura. En este sentido Metro Cali S.A., desde el inicio de la operación de MIO se ajustó al marco normativo que especificaba su autosostenibilidad, sin embargo, en el transcurso de los años, se evidencia que el recaudo por la operación de este sistema no genera el presupuesto necesario para subsanar los gastos de operación, esto se explica porque las metas proyectadas en la movilización de pasajeros no se cumplen<sup>xx</sup>.

De acuerdo con lo anterior, se entiende que “el tema financiero de Metro Cali y sus gastos de operación vienen de un porcentaje que se toma de la tarifa, vuelve y juega entre menos usuarios tiene el sistema, menos tiene Metro Cali para funcionar, (E3, 2020). Es decir, que la reducida movilización de pasajeros termina afectando tanto el nivel interno de la empresa, como su gestión en la operación del SITM-MIO, tal como se observa en la siguiente figura:



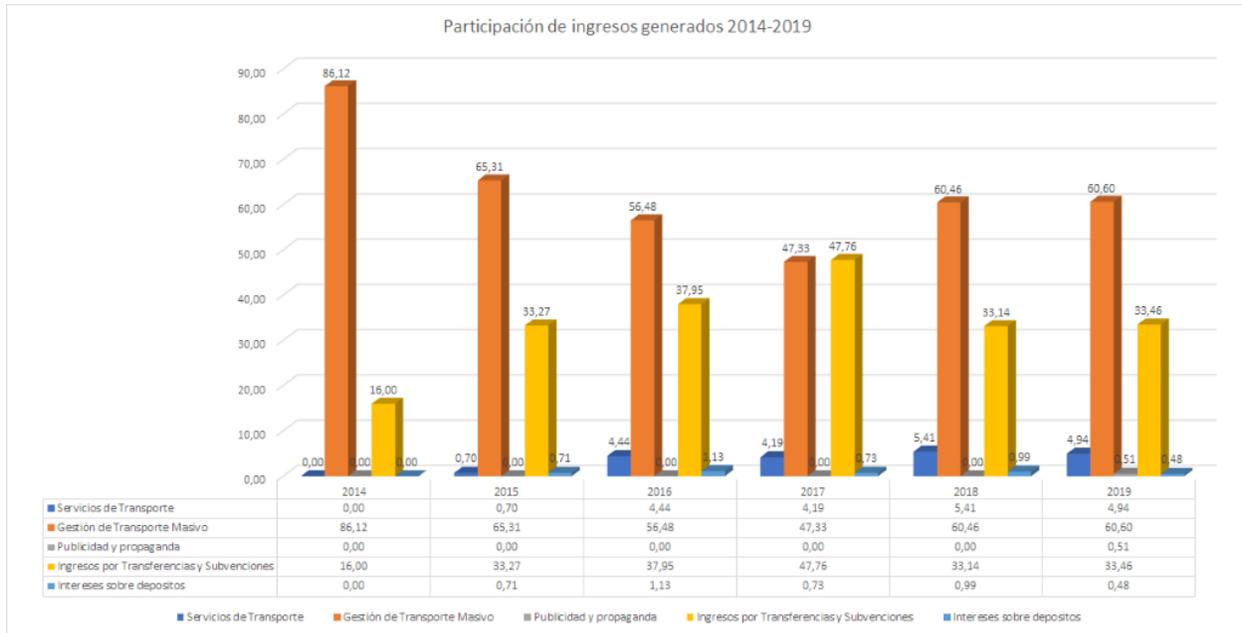
*Ilustración 14 Ingresos y gastos operacionales del SITM-MIO en el periodo 2009-2019.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A, (2019).

La información presentada en la figura 14, permite visualizar tanto los ingresos operacionales, es decir, los ingresos que el sistema generó a partir de su funcionamiento, y los gastos de funcionamiento del SITM-MIO, esta información permite comprender de qué manera se ha desarrollado financieramente de la entidad, en la cual se observa que existe un desbalance entre los ingresos y los gastos percibidos en la operación del MIO, y se evidencian una serie de pérdidas que indican que el sistema no ha generado los recursos necesarios para cumplir con sus compromisos poniendo en riesgo su estabilidad financiera.

De acuerdo a lo anterior, se puede observar que desde el año 2009, marcado por el inicio de la operación del SITM-MIO, Metro Cali inicia con pérdidas operacionales, con excepción de los años 2012, 2015 2016 y 2017, son los únicos que registran utilidades operacionales, sin embargo, esto puede explicarse porque a partir del año 2015 se genera un ingreso presupuestal por concepto de “transferencia y subvenciones”, que consiste en la entrega de dinero por parte de

la administración pública, en este caso la Alcaldía. Estos ingresos para la operación del sistema se generan de la siguiente forma:



*Ilustración 15 Ingresos generados para la operación del SITM-MIO.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A, (2019).

De acuerdo anterior, se puede observar que, sin los ingresos de transferencia y subvención Metro Cali no podría asumir los gastos de funcionamiento del sistema, para los últimos años 2018-2019 (revisar figura 14) se sigue presentando una pérdida operacional hasta de \$14.562 miles de millones, lo que se encuentra relacionada con el “deterioro, depreciaciones, agotamiento y amortización”, referidos al desgaste del activo del sistema (flota de vehículos). En consecuencia, la mayor parte de los buses que operan en el sistema vienen presentando fallas mecánicas por el atraso en la entrega de los patios talleres para el mantenimiento de estos vehículos, lo que finalmente, termina afectando la prestación del servicio SITM-MIO.

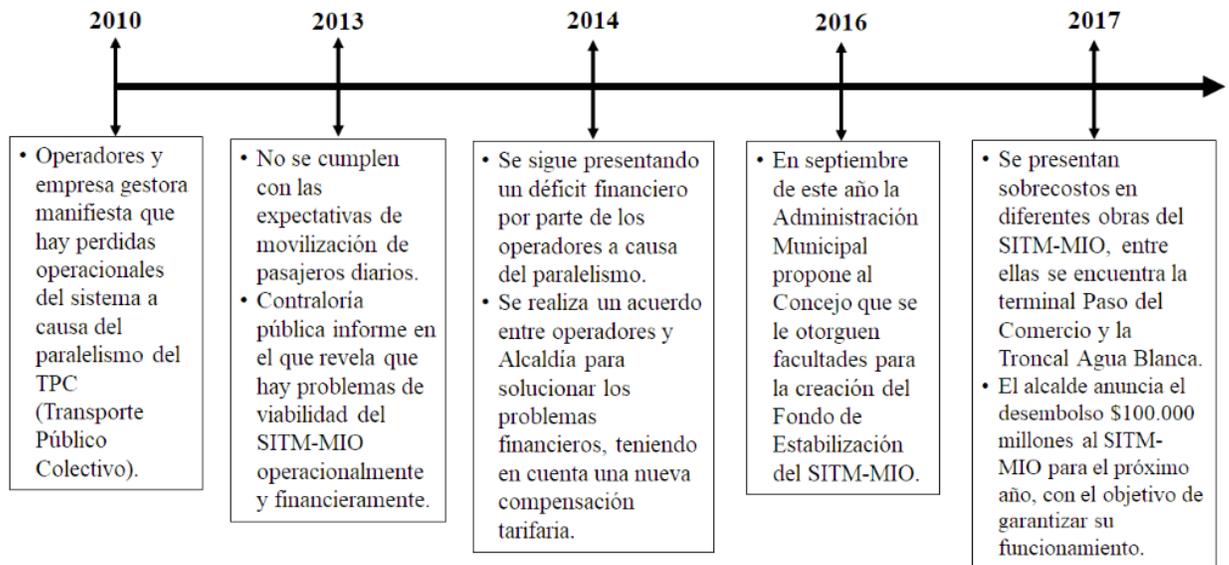
La labor que ha llevado Metro Cali ha sido fundamental, pero es innegable que tienen unas limitaciones muy difíciles de poder solventar en la parte financiera, que obedece a

unas causas en términos de progresividad en la construcción del sistema y otro tipo de elementos, que difícilmente se van a solucionar pronto (E2, 2020).

Adicionalmente, finalizando el 2018 la empresa asume el fallo que favorece a Git Masivo en el pago de 84.966 millones por incumplimientos en la entrega de infraestructura y las pérdidas operacionales registradas desde el inicio de su operación, obligando a la entidad a entrar en la Ley de Insolvencia, que le permite conservar su autonomía en la operación del SITM-MIO, con una vigilancia del pago en las obligaciones de la empresa con este operador, realizada por un Promotor Externo interpuesto por la Superintendencia de Puertos y Transporte. El ente gestor tendría que notificar al promotor "detalles de sus obligaciones tributarias, pasivos laborales, demandas declarativas en su contra, así como el listado de acreedores y los bienes que posee." (El País, 2019).

A raíz de esto, Luz Betty Jiménez, veedora ciudadana afirmó que "Metro Cali: no podrá realizar ninguna operación comercial, licitatoria, laboral, tributaria, sin aprobación expresa del promotor y de sus acreedores, salvo en aquellos asuntos relacionados con el funcionamiento del servicio". (El País, 2019). En el año 2019 la empresa gestora cuenta con un pasivo que supera más del 5% del pasivo corriente, traduciéndose a un monto equivalente a \$162.850 millones, derivados del incumplimiento de dos obligaciones por más de 90 días, relacionadas a la condena que impuesta por el laudo arbitral cuyos acreedores son GIT Masivo (El país, 2019).

A continuación, se resaltan los diferentes eventos que fueron registrados durante el periodo de estudio y que incidieron en la capacidad financiera de la empresa gestora. Estos son los siguientes:



*Ilustración 16 Eventos desarrollados durante el periodo de estudio de la capacidad financiera.*

Fuente: elaboración propia con base a análisis periodístico, (2020).

La figura anterior resume los eventos que tuvieron mayor desarrollo durante el análisis de noticias, para los primeros años de operación del sistema se presentó una constante y es en el tema del paralelismo y el transporte informal, cuyos factores generaron pérdidas financieras del sistema. De igual forma, está la falta de cumplimiento del cronograma en la realización de las obras que son importantes para el funcionamiento del sistema. Por otra parte, especialistas en tema de movilidad señalan que todo esto puede atribuirse a la mala planificación del SITM-MIO, especialmente sobre el concepto de que el sistema podría ser autosostenible, el entrevistado define lo siguiente:

Los contratos de concesión en el caso de Cali estaban fundamentados en el supuesto de que la operación se podía pagar al 100% con lo que se recaudará con la venta de tiquetes. Basados en el supuesto de la autosostenibilidad del transporte del transporte masivo con la ley del año 89. El supuesto tenía la base de que el sistema iba a tener 960 viajeros diarios, de la demanda esperada apenas se consolidó la mitad (E3, 2020).

Igualmente, ante los problemas financieros que Metro Cali S.A enfrenta con el funcionamiento del sistema, ya que no moviliza los pasajeros proyectados, existen una serie de mecanismos que pueden acotar la empresa y la administración municipal, para financiar la operación del SITM-MIO y que este sentido no produzca pérdidas operacionales, es decir, ya existe una “hoja de ruta con las estructuras montadas<sup>xxi</sup>, lo que hace falta es la edición política para hacer que gire, y no será suficiente habrá que ir a negociar con la nación a ver cuánto va a poner, pero eso también es de la agenda de gobierno” (E3, 2020).

Es decir, ya existe un marco legal que autoriza al municipio aplicar impuestos para la operación del MIO y a Metro Cali a percibirlos, sin embargo, también se empieza a expresar como necesario que la nación se comprometa con financiar este tipo de transporte. Entre tanto, la respuesta de la empresa gestora ante la demanda del operador GIT Masivo es estratégica ya que se distingue:

Los recursos de Metro Cali y los recursos del sistema, si quiere acabe con la entidad, pero no con el sistema. Lo esencial es que la plata del sistema no se toca, si usted lo piensa de esa manera entiende cuales son las prioridades, una entidad se puede acabar, se puede transformar, lo que no puede estar en juego es el servicio de transporte público de la gente y esos recursos no los puede tocar el operador que ganó la demanda. (E3, 2020).

Para evitar una posterior cadena de demanda de los operadores del MIO, es necesario “Fortalecer los mecanismos de financiación o subsidio cruzado a través de estacionamientos, cobro por combustión otros tipos de tarifas que pudieran apalancar el servicio de transporte.” (E2, 2020) Ya que se visualizan como recursos que podrían garantizar una estabilidad financiera en la operación de este transporte. Sin embargo, aquí viene la discusión de si finalmente se va a cobrar por parquear, el cobro a la contribución del estacionamiento en clínicas y centros

comerciales, esas son las discusiones de fondo, están listos los mecanismos, se necesita es que el gobierno continúe la hoja de ruta. (E3, 2020).

## **6. Conclusiones**

La perspectiva teórica de las capacidades estatales permitió indagar sobre la importancia de estas, al ubicarse como aquellas condiciones que poseen las entidades públicas para el logro de sus actividades planteadas, además de consolidar las bases que permitieron identificar en la empresa Metro Cali S.A sus capacidades en la gestión del SITM-MIO, donde se delimitó la capacidad legal, administrativa, política y financiera; sin embargo, antes del desarrollo de estas, se hizo necesario realizar una caracterización de la empresa y el sistema que permitiera comprender el estado actual en el cumplimiento de las actividades planteadas desde el nivel nacional y local en la gestión de este transporte.

La caracterización de Metro Cali S.A. en la vigencia del 2019, que reconoce su estructura, funciones, recursos y resultados, permitió evidenciar una dependencia de la entidad en los recursos de cofinanciación del municipio y la nación, sin los cuales podría ejecutar al 100% sus gastos, y aunque se observa una disponibilidad de recursos, existen metas planteadas por la empresa que no se han ejecutado plenamente, aquello se puede evidenciar aún más en la caracterización del SITM-MIO, cuando se revisa el avance de la infraestructura del sistema, en cuanto a obras y flota disponibles, lo que a su vez ha terminado afectando drásticamente la percepción de los usuarios frente a la planeación del MIO.

En este sentido, el análisis de las capacidades estatales instaladas en Metro Cali S.A para la gestión del SITM-MIO en los años 2009-2019, permiten identificar que, la base de los problemas percibidos por la entidad en la gestión de este transporte, son de origen legal, ya que

en un principio la normatividad que rige los SITM en Colombia específica la autosostenibilidad de estos a través de los usuarios movilizados. Sin embargo, al no cumplir con este criterio la empresa gestora inicia con una dotación legal que no corresponde a la realidad, lo que desemboca en un problema de déficit financiero, y sin autorizaciones legales que permitieran buscar recursos que subsidien el sistema. En otras palabras, la base del problema financiero radicó en cómo la ley percibió los ingresos de los SITM.

Por tal motivo, se entiende que la dotación legal por la cual se regía la empresa fue limitada, y aquello tampoco le permitió encontrar salidas eficaces a las pérdidas económicas que se registraban por la operación del SITM-MIO y, aunque en 2015 se trasciende a una visión de sostenibilidad financiera, las soluciones que se plantean a partir de esta nueva normatividad se evidencian como limitadas ya que se siguen presentando pérdidas operacionales y demandas de los operadores por las pérdidas registradas.

También se puede observar que la capacidad administrativa instalada en Metro Cali definida como los instrumentos de planeación y los recursos de funcionamiento, ha sido limitada en cuanto no se evidencia un personal suficiente en el área de operaciones y planeación que permita la gestión del SITM-MIO que limitan la continuación de las actividades planteadas en la entidad, lo que se puede observar en la baja ejecución de sus metas, aunque es importante resaltar que algunas de estas han dependido de factores externos, como los evidenciados en la construcción de infraestructura.

Estos factores externos, se han encontrado más ligados a la capacidad política de la entidad, para tramitar las oposiciones que puedan presentar diversos actores. Por otra parte, la prestación del servicio de transporte masivo ha generado una predisposición de los usuarios difícil de superar, punto en común que compartieron los entrevistados. Es importante, como se

ha venido mencionando, que los espacios o instancias de comunicación tengan mayor continuidad y también incluya diferentes actores relacionados al sistema.

Igualmente, en la capacidad administrativa se identifica que la alternancia de la presidencia y el personal de libre nombramiento y remoción, son factores que puede condicionar la ejecución de objetivos, ya que esto genera una inestabilidad en la proyección de la entidad para asumir la gestión del sistema, esto sumado a los grandes retos que ha tenido que afrontar Metro Cali S. A., entre ellos se encuentra la disputa con los concesionarios, atrasos en las obras, falta de pasajeros al sistema, entre otras. Sin embargo, durante el trabajo de campo, se pudo observar que estos cambios están sujetos al gobierno de turno, entendiéndose que estos cargos, no solo presidencia, están sujetos a las transiciones políticas.

Lo anterior, se refuerza observando que en los instrumentos de planeación la entidad no lleva una continuidad en sus metas e indicadores, pues la información presentada en los informes tiende a ser confusa en el sentido de que los datos no están justificados, algunos no se desarrollan y se descartan dentro de los períodos que siguen. Esto puede entenderse en dos formas, la primera es que la proyección no fue acorde a la realidad o necesidad del sistema, y la segunda, que la meta a ejecutar (traducido en un indicador) dependía de otra, un ejemplo de esto es la cobertura del sistema, la cual depende tanto el número disponible de vehículos y la infraestructura que tiene el sistema.

De acuerdo a todo lo anterior, se puede observar que existe una interdependencia entre las capacidades, ya que el orden legal termina afectando o condicionando la capacidad financiera, principalmente en el tema de autosostenibilidad y sostenibilidad del sistema; y la capacidad administrativa a la capacidad política, ya la primera al no desarrollar oportunamente las metas

proyectadas termina afectando la percepción de los usuarios, y los operadores que han desarrollado acciones alternas para manifestar sus inconformidades frente al SITM-MIO.

Por otra parte, retomando los hallazgos encontrados en el análisis periodístico, en los primeros años del periodo de estudio (2009-2019), hay una tendencia de sobre calificar que el SITM-MIO había sido mal planificado, donde el gobierno nacional no tuvo en cuenta diferentes factores para la construcción de un marco normativo, entre ellos se encuentra la participación de los municipios, siendo así, tanto la creación y operación de los sistemas de transporte masivo se encontrarían bajo una lógica que no incluye las necesidades de movilidad de la ciudad.

De igual manera, se puede apreciar que, durante el desarrollo de las capacidades estatales de Metro Cali S.A., los operadores señalan diversos factores externos, enunciados como limitaciones para la operación del SITM-MIO, entre ellos el transporte informal y el TPC como elementos que impactan la demanda percibida por el sistema.

En el mismo sentido, la infraestructura también se ha visto condicionada o alterada por diferentes causas, entre ellas están las protestas por parte de la ciudadanía y la cancelación de licencias para la realización de las obras, todo esto conlleva a que el sistema no cuente con la infraestructura necesaria para poder operar de forma óptima. De acuerdo con lo anterior, estas pueden llegar a constituirse como factores externos que pueden condicionar las capacidades de la entidad y limitar su gestión.

Finalmente, con base al análisis de las capacidades estatales en la empresa gestora, llegamos a la conclusión que, aunque las capacidades estatales instaladas en Metro Cali se han tomado de manera segmentada, estas hacen parte de un solo órgano gestor, y por lo tanto las

limitaciones encontradas en cada una de estas, logran incidir de manera conjunta en el proceso de implementación de infraestructura como en la operación del SITM-MIO.

Pese a las limitaciones encontradas en las capacidades de Metro Cali S.A., estas han permitido la gestión del sistema, sin embargo, es preciso fortalecerlas con las recomendaciones planteadas, ya que se evidencia un panorama de incertidumbre en la continuidad del SITM-MIO, pues estas no han sido suficientes para finalizar su infraestructura, cumplir con las metas establecidas, y afrontar las problemáticas que amenazan la continuidad en la prestación de este servicio.

Por lo tanto, se ratifica la importancia del análisis de las capacidades instaladas en los entes gestores, para comprender de qué manera estas han sido desarrolladas, de qué manera permiten a los organismos públicos el alcance de las metas proyectadas, y en este sentido proyectar determinadas acciones que permitan su fortalecimiento.

### **Referencias**

Acosta, E. Ó. (1 de marzo de 2019). El MIO cumple 10 años de operación, más 1,208 millones de pasajeros ha movilizad el sistema. Metro Cali S.A.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/el-mio-cumple-10-anos-de-operacion-mas-de-1-208-millones-de-pasajeros-ha-movilizado-el-sistema/>

Alcaldía Santiago de Cali. (2008). *Diagnóstico del plan de desarrollo municipal 2008-2011*.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/32433/plan-desarrollo-2008-2011/>

Alcaldía de Santiago de Cali. (2014). OTROSÍ No. 3. *Al Convenio Interadministrativo de Utilización de Vías y Operación del SITM de Cali*. Cali, Colombia.

- Alonso, G. (2007), Capitulo 1, *Elementos para el análisis de capacidades estatales*, en *Capacidades estatales instituciones y política social*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros (p.17-39)
- Alonso, G. (2007, August). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. In *ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Administración Pública*, *Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública* (pp. 22-25).
- Ardevol, E., Bertrán, M., Callén, B., & Pérez, C. (2003). *Etnografía virtualizada: la observación participante y la entrevista semiestructurada en línea*. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social, (3), 72-92.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Evaluación de los Efectos de los Sistemas de BRT apoyados por el BID en la movilidad y el Acceso para los Pobres en Cali y Lima*.
- Bejarano, J. (2016). *Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España] E-Prints Complutense.  
<https://eprints.ucm.es/37876/1/T37267.pdf>
- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2015), Evaluando "en clave pública": indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3 (4), 17-36
- Bertranou, J. (2012), "*Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*", mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2013). *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual*. Argentina.

Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(4), 11-39.

Blu Radio (10 de septiembre de 2015). *Operadores del MIO demandan a Metro Cali por incumplimiento en contratos.*

<https://www.bluradio.com/109860/operadores-del-mio-demandan-metrocali-por-incumplimiento-en-contratos>

Cante, N. D. (2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Cuadernos de Administración*, 28 (47), 11 24.

Cali cómo vamos. (2019). *Informe anual de calidad de vida 2019.*

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_b310ca6e97ec4621be93f16e36b7e8bf.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_b310ca6e97ec4621be93f16e36b7e8bf.pdf)

Cali cómo vamos. (mayo de 2009). Evaluación de la calidad de vida en Cali 2008: Primer año de la administración de Jorge Iván Ospina. Obtenido de: [https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_cfd3075479d946e79c4f8bfac26c65d3.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_cfd3075479d946e79c4f8bfac26c65d3.pdf)

Cali cómo vamos. (mayo 5 de 2010). Evaluación de la calidad de vida en Cali 2009.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_66d243393b164dd8915085a650df709e.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_66d243393b164dd8915085a650df709e.pdf)

Cali cómo vamos (septiembre de 2010) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2010. Obtenido de: [https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_f16f783e199d41c29591b28aec8e19ec.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_f16f783e199d41c29591b28aec8e19ec.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_f16f783e199d41c29591b28aec8e19ec.pdf)

Cali cómo vamos. (junio de 2011). Evaluación de calidad de vida en Cali 2010: Tercer año de la administración de Jorge Iván Ospina.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_88ecfc3520e540aba94541abde4a20c0.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_88ecfc3520e540aba94541abde4a20c0.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_88ecfc3520e540aba94541abde4a20c0.pdf)

Cali cómo vamos (agosto de 2011) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2011.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_089ff6bc91df46f6b3ff33e9a8ed5602.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_089ff6bc91df46f6b3ff33e9a8ed5602.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_089ff6bc91df46f6b3ff33e9a8ed5602.pdf)

Cali cómo vamos. (septiembre de 2012). Evaluación de calidad de vida en Cali 2011: Cuatro años de la administración de Jorge Iván Ospina.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_62e845995f5043ab9f41c43c36974378.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_62e845995f5043ab9f41c43c36974378.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_62e845995f5043ab9f41c43c36974378.pdf)

Cali cómo vamos (diciembre de 2012) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2011.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_03c4434eeb6e418b9e85d5ff18825105.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_03c4434eeb6e418b9e85d5ff18825105.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_03c4434eeb6e418b9e85d5ff18825105.pdf)

Cali cómo vamos. (agosto 2013). Informe de calidad de vida en Cali 2012: Primer año de la administración de Rodrigo Guerrero.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_64d21ff05e7c420597875e6fc67d06f8.pdf)

[cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_64d21ff05e7c420597875e6fc67d06f8.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_64d21ff05e7c420597875e6fc67d06f8.pdf)

Cali cómo vamos (febrero de 2014) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2013.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_787d81adf04f496f84bca4a77814fefc.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_787d81adf04f496f84bca4a77814fefc.pdf)

Cali cómo vamos (2014) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2014.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_d11fb612a2c64c94b49409e3c80fff48.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_d11fb612a2c64c94b49409e3c80fff48.pdf)

Cali cómo vamos. (julio 2014). Informe de calidad de vida en Cali 2013: Segundo año de la administración de Rodrigo Guerrero. Obtenido de: [https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_052e0795a8aa4e008d848001fcda7573.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_052e0795a8aa4e008d848001fcda7573.pdf)

Cali cómo vamos. (agosto 2015). Informe de calidad de vida en Cali 2014: Tercer año de la administración de Rodrigo Guerrero.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_93042cae8c56487993759197a2ae6945.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_93042cae8c56487993759197a2ae6945.pdf)

Cali cómo vamos (2015) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2015.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_8b69b00f1e1c43a58eac928994ed71d8.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_8b69b00f1e1c43a58eac928994ed71d8.pdf)

Cali cómo vamos. (2015). Informe de la calidad de vida: Una mirada a los objetivos de desarrollo sostenible 2015.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_1fc6295781b64b10a296e2f8145df2fa.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_1fc6295781b64b10a296e2f8145df2fa.pdf)

Cali cómo vamos (2016) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2016.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_144b856a533d456ba0b3cae711a9c24a.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_144b856a533d456ba0b3cae711a9c24a.pdf)

Cali cómo vamos. (2017). Informe anual de calidad de vida: Una mirada a los objetivos de desarrollo sostenible 2017.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_60f02c5deae54656a18dec8768ef03c6.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_60f02c5deae54656a18dec8768ef03c6.pdf)

Cali cómo vamos (2017) Encuesta de percepción ciudadana Cali 2017.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_1439e42022b24b2db40f331cb0f9d756.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_1439e42022b24b2db40f331cb0f9d756.pdf)

Cali cómo vamos. (2018). Informe Anual de Calidad de Vida 2018.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_ed73e908d5034a789f9b1f672c058cf0.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_ed73e908d5034a789f9b1f672c058cf0.pdf)

Cali cómo vamos (2018) *Encuesta de percepción ciudadana Cali 2018*.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_4d3db4a053ac4e2ea102019d40fb1cd0.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_4d3db4a053ac4e2ea102019d40fb1cd0.pdf)

Cali cómo Vamos. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana*.

[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_8d7be3c38e374621abf1042bbbe09ee5.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_8d7be3c38e374621abf1042bbbe09ee5.pdf)

Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., ... & Weaver, R. K. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*.

Chudnovsky, M., (2014). *Régimen político, estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales* [tesis de doctoral, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires Argentina] Repositorio Digital UTDH.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2217>

Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M., & Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y política pública*, 27(1), 79-110.

Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>

Concejo de Santiago de Cali. (2005). *Acuerdo No 0151 de 2005*.

Concejo de Santiago de Cali. (2007). *Acuerdo No 0224 de 2007*.

Concejo de Santiago de Cali. (2007). *Acuerdo No 0334 de 2012*.

Concejo de Santiago de Cali. (2007). *Acuerdo No 0452 de 2018*.

Concejo de Santiago de Cali. (2014). *Acuerdo No 0373 de 2014*.

Concejo de Santiago de Cali. (s.f.). Acuerdo No. 0452 de 2018. *Por el cual se establecen, modifican y destinan unas rentas dirigidas al financiamiento integral del sistema integrado de transporte masivo SITM-MIO, se concede una autorización y se dictan otras disposiciones*. Cali, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1989). *Ley 86 de 1989 por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de*

*pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1993). *Ley 105 de 1993 por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*". Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (6 de agosto de 1996). *Ley 310 de 1996 Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (20 de diciembre de 1996). *Ley 336 de 1996 por lo cual se adopta el estatuto nacional de transporte.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (26 de junio de 2003). *Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, hacia un Estado Comunitario.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Contraloría general de Santiago de Cali. (26 de noviembre de 2014). *Informe final - Estudio de actuaciones o análisis macrosistema integrado de transporte masivo de Cali.* Cali, Colombia.

Contraloría General de la República. (2004). *Los sistemas integrados de transporte masivo urbano en Colombia: aproximación conceptual* (Vol. 9). Contraloría General de la Republica.

Contraloría General de Santiago de Cali. (26 de noviembre de 2014). *Informe Final Estudio de Actuaciones o Análisis Macro al Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM-MIO de Santiago de Cali*. Colombia.

Contraloría General de Santiago de Cali. (Julio de 2017). *Evaluación a la Gestión de la Administración Central, Entidades Descentralizadas y Asimiladas del Municipio de Santiago de Cali Vigencia 2016*. Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (10 de marzo de 2010). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2009*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet\\_transp\\_IVtrim09.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_transp_IVtrim09.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (10 de marzo de 2011). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2010*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet\\_transp\\_IVtrim10.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_transp_IVtrim10.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (9 de marzo de 2012). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2011*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet\\_transp\\_IVtrim11.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_transp_IVtrim11.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (14 de mayo de 2013). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2012*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet\\_transp\\_IVtrim12.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_transp_IVtrim12.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (13 de marzo de 2014). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2013.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet\\_transp\\_IVtrim13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bolet_transp_IVtrim13.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (16 de marzo de 2014). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2014.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVrim14.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVrim14.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (16 de marzo de 2015). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2015.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVtrim15.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVtrim15.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (16 de marzo de 2017). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2016.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVtrim16.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVtrim16.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (1 de marzo de 2018). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2017.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVtrim17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVtrim17.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (1 de marzo de 2019). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2018.*

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVtrim18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVtrim18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (28 de febrero de 2020). *Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP 2019*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol\\_transp\\_IVtrim19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/transporte/bol_transp_IVtrim19.pdf)

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (octubre de 2000). *Plan de Ordenamiento Territorial - Acuerdo 069 de 2000*.

Departamento Administrativo de Planeación. (mayo de 2012). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2008-2011*.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/32433/plan-desarrollo-2008-2011/>

Departamento Administrativo de Planeación. (2016). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012-2015*.

[https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan\\_desarrollo\\_municipal\\_2012\\_2015/](https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan_desarrollo_municipal_2012_2015/)

Departamento Administrativo de Planeación Municipal (octubre de 2014). *Plan de Ordenamiento Territorial - Acuerdo 0373 de 2014*.

Departamento Administrativo de Planeación. (2020). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2016-2019*.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/154166/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019/>

Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Santiago de Cali y su Área de Influencia Documento CONPES 2932 de junio de 1997*. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (23 de mayo de 2002). *CONPES 3166. Sistema integrado de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali*. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (24 de junio de 2002). *CONPES 3167. Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros*. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (15 de diciembre de 2003). *CONPES 3260. Política nacional de transporte urbano y masivo*. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento*. Documento CONPES 3368 de agosto 1 de 2004. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (1 de agosto de 2005). *CONPES 3369. Sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali*. Bogotá.

Departamento de Nacional de Planeación (2007). *Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento*. Documento CONPES 3504 de diciembre 17 de 2007. Bogotá: Archivos de Economía DNP.

Departamento de Nacional de Planeación. (2008). *¿En qué invierte el Estado Colombiano? Los grandes proyectos de inversión del Estado comunitario en 2008. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA SANTIAGO DE CALI.*

[https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027037650000.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027037650000.pdf)

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (9 de diciembre de 2014). *Síntesis de Evaluación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de Colombia.*

Departamento Nacional de Planeación. (junio de 2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.* Bogotá, Colombia.

Diario de Occidente. (4 de mayo de 2016). Se agrava crisis de Unimetro.

<https://occidente.co/cali/se-agrava-crisis-de-unimetro/>

Diario Occidente. (6 de febrero de 2018). *Controversia por baja flota del MIO.*

<https://occidente.co/cali/controversia-por-baja-flota-del-mio/>

Diario Occidente. (2 de agosto de 2018). *Queda en firme plan de salvamento para el MIO.*

Obtenido de <https://occidente.co/primer-plano/queda-en-firme-plan-de-salvamento-para-el-mio/>

El Espectador. (24 de febrero de 2014). "El MIO quedó mal hecho": Mintransporte.

<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-mio-queda-mal-hecho-mintransporte/>

El País (6 de marzo de 2011) Lo bueno, lo malo y lo que le falta al MÍO en sus dos primeros años.

<https://www.elpais.com.co/california/lo-bueno-lo-malo-y-lo-que-le-falta-al-mio-en-sus-dos-primeros-anos.html>

El País. (23 de octubre de 2012). Falta de mantenimiento en estaciones y buses MIO inquieta a los caleños.

<https://www.elpais.com.co/california/falta-de-mantenimiento-en-estaciones-y-buses-del-mio-inquieta-a-los-calenos.html>

El País. (5 de marzo de 2017). Abandono, el principal “pasajero” en estaciones del MIO.

<https://www.elpais.com.co/california/el-deterioro-se-apodera-de-las-estaciones-del-mio.html>

El País, (9 de julio de 2017). Los seis puntos de discordia que enredan a la terminal Sur del MÍO.

<https://www.elpais.com.co/california/los-seis-puntos-de-discordia-que-enredan-a-la-terminal-sur-del-mio.html>

El País. (7 de octubre de 2017). No paran las quejas por falta de mantenimientos a estaciones del MIO.

<https://www.elpais.com.co/california/no-paran-las-quejas-por-falta-de-mantenimiento-a-estaciones-del-mio.html>

El País. (21 de enero de 2018). Así va el plan de mantenimiento de las estaciones.

<https://www.elpais.com.co/california/asi-va-el-plan-de-mantenimiento-de-las-estaciones-del-mio.html>

El País. (7 de octubre de 2018). Estos son los sectores de Cali donde claman por más rutas del MÍO.

<https://www.elpais.com.co/california/california-claman-por-mas-rutas-del-mio.html>

El País. (31 de Julio de 2019). *Metrocali perdió apelación y tendrá que pagarle \$110.041 millones a Git Masivo.*

<https://www.elpais.com.co/cal/metrocali-perdio-apelacion-y-tendra-que-pagarle-110-041-millones-a-git-masivo.html>

El País. (5 de agosto de 2019) “Informe de integración de camperos al MÍO se conocerá en diciembre”

<https://www.elpais.com.co/cal/informe-de-integracion-de-camperos-al-mio-se-conocera-en-diciembre.html>

El País. (1 de septiembre de 2019). *¿En qué van las grandes obras de infraestructura del MÍO?*

<https://www.elpais.com.co/cal/en-que-van-las-grandes-obras-de-infraestructura-del-mio.html>

El País. (14 de octubre de 2019). *¿Qué implicaciones tiene para Metro Cali el haberse acogido a Ley de Insolvencia?*

<https://www.elpais.com.co/cal/que-implicaciones-tiene-para-metro-el-haberse-acogido-a-ley-de-insolvencia.html>

El Tiempo. (15 de noviembre de 2019). *Metro Cali empezará proceso de reestructuración.*

<https://www.eltiempo.com/colombia/cal/metrocali-ira-a-reestructuracion-tras-dificultades-por-demanda-de-git-423014>

Fernández, V. R., & Vigil, J. I. (2013). *Capacidades Estatales Regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina*. Revista de Políticas Públicas, 16(1), 51-65.

- García, A. F., (2015) *Capacidad institucional y administrativa, una problemática estructural: Caso TransMilenio S.A.* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia] Repositorio PUJ.  
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/19045/GarciaAperadorAndresFelipe2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Giddens, A. (2001). *Métodos de investigación sociológica*. Sociología, Madrid: Alianza Editorial, 800-828.
- Hurtado, A.; Torres, A. y Miranda, L. (2011). *El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?*, en Territorios 25, pp. 95-119.
- Isuani, F. J. (2010). *Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992 - 2008* [Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Argentina] Repositorio digital FLACSO Ecuador.  
<http://hdl.handle.net/10469/2989>
- La república (18 de diciembre de 2013). *Los operadores del MIO en Cali entrarán a paro por paralelismo*.  
<https://www.larepublica.co/economia/los-operadores-del-mio-en-cali-entrarian-a-paro-por-paralelismo-2094816>
- Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2009). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2010). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2011). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2012). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2013). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2014). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2015). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2016). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2017). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2018). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (31 de diciembre de 2019). *Ejecución presupuestal de ingresos y gastos*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (2012). *Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental por el periodo de doce meses transcurridos de enero 1 a diciembre 31*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (2014). *Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental por el periodo de doce meses transcurridos de enero 1 a diciembre 31*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (2016). *Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental por el periodo de doce meses transcurridos de enero 1 a diciembre 31*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (2018). *Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental por el periodo de doce meses transcurridos de enero 1 a diciembre 31*. Cali, Colombia.

Metro Cali S. A. (2019). *Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental por el periodo de doce meses transcurridos de enero 1 a diciembre 31*. Cali, Colombia.

Metro Cali S.A. (2013) *Informe ejecutivo metas 2012*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/01/INFORMEDEGESTION2012Ejecutivo.pdf>

Metro Cali S. A. (2013). *Informe de Cultura y Gestión Social Año 2013*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/02/INFORME-DE-CULTURA-Y-GESTION-SOCIAL-DEL-A%C3%91O-2013.pdf>

Metro Cali S. A. (26 de septiembre de 2013). *Metro Cali y Superintendencia de Transporte acuerdan plan integral de mejoramiento para el MIO*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/metro-cali-y-superintendente-de-puertos-y-transporte-acuerdan-plan-integral-de-mejoramiento-para-el-mio/>

Metro Cali S. A. (2015). *Plan Estratégico*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/01/PLAN-ESTRATEGICO-METRO-CALI-2015.pdf>

Metro Cali S. A. (18 de marzo de 2015). *Organigrama*.

<https://web.archive.org/web/20150318152824/http://www.metrocali.gov.co/cms/assets/image-gallery/Sobre-Metrocali/Diapositiva1.PNG>

Metro Cali S. A. (2017). *Plan Estratégico*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/07/Plan-Estrategico-SITM-MIO-METRO-CALI-2017-2022.pdf>

Metro Cali S. A. (17 de septiembre de 2018). Resolución No 912.110.459 *Por la cual se modifica la estructura organizacional de Metro Cali S.A.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2018/10/RESOLUCION-No-912.110.459-POR-LA-CUAL-SE-MODIFICA-LA-ESTRUCTURA-ORGANIZACIONAL-DE-METROCALI-S.A.pdf>

Metro Cali S. A. (28 de diciembre de 2018). *Desagregación del presupuesto de ingresos y gastos*.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/01/DESAGREGACION-DEL-PRESUPUESTO-DE-INGRESOS-Y-GASTOS-DE-METRO-CALI-SA-VIGENCIA-2019.pdf>

Metro Cali S. A. (2018). *OTROSÍ modificadorio No. 10 al contrato de concesión Núm. 2 entre Metro Cali S. A. y Blanco y Negro Masivo S. A.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/01/OTROS%C3%8D-N%C3%9AMERO-10-AL-CONTRATO-DE-CONCESI%C3%93N-N%C3%9AMERO-2-ENTRE-METROCALI-S.A.-Y-BLANCO-Y-NEGRO-MASIVO-S.A..pdf>

Metro Cali S. A. (30 de septiembre de 2019). *Informe de modificación y ejecución presupuesta.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/10/INFORME-DE-MODIFICACION-Y-EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTAL-DE-INGRESOS-Y-GASTOS-DE-METROCALI-S.A-A-30-DE-SEPTIEMBRE-DE-2019-rotated.pdf>

Metro Cali S. A. (2019). *Informe de gestión.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-Gestio%CC%81n-Metro-Cali-S.A.-2019.pdf>

Metro Cali S.A (2019) Plan de Acción 2019.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2019/01/Metas-Plan-de-Accio%CC%81n-2019-Metro-Cali.pdf>

Metro Cali S.A. (13 de abril de 2020). Misión y Visión.

<https://www.cmetrocali.gov.co/wp/mision-y-vision/>

Metro Cali S. A. (2020). Directorio de Funcionarios Metro Cali.

<https://www.metrocali.gov.co/wp/directorio-funcionarios-metrocali/>

Metro Cali S.A. (2020). *Oficina de Infraestructura.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/oficina-de-infraestructura/>

Metro Cali S. A. (mayo de 2020). *Estados Financieros a 31 de marzo de 2020 y 2019.*

<https://www.metrocali.gov.co/wp/wp-content/uploads/2020/05/Estados-Financieros-a-31-de-marzo-de-2020.pdf>

Ministerio de Transporte. (19 de junio 2012). Super Intendencia de Puertos y Transporte

Resolución 00005072.

[https://www.metrolinea.gov.co/v3.0/sites/default/files/resolucion\\_superintendencia\\_00005072\\_junio\\_19\\_2012\\_0.pdf](https://www.metrolinea.gov.co/v3.0/sites/default/files/resolucion_superintendencia_00005072_junio_19_2012_0.pdf)

Municipio de Santiago de Cali. (2001). *Plan de desarrollo 2001-2003 "Proyecto de vida para todos".*

Municipio de Santiago de Cali. (22 de junio de 2004). *Plan de desarrollo 2004-2007 "Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver".*

Municipio de Santiago de Cali. (28 de febrero de 2008). *Plan de desarrollo 2008-2011.*

[http://calisaludable.cali.gov.co/saludPublica/2010\\_SeguridadAlimentaria/NORMAS/PLAN\\_DE\\_DESARROLLO\\_MUNICIPAL\\_CALI\\_PARA\\_VIVIR\\_LA\\_VIDA\\_DIGNAMENTE.pdf](http://calisaludable.cali.gov.co/saludPublica/2010_SeguridadAlimentaria/NORMAS/PLAN_DE_DESARROLLO_MUNICIPAL_CALI_PARA_VIVIR_LA_VIDA_DIGNAMENTE.pdf)

Municipio de Santiago de Cali. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015.*

[https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan\\_desarrollo\\_municipal\\_2012\\_2015/](https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan_desarrollo_municipal_2012_2015/)

Noticias Caracol (7 de noviembre de 2015). Habitantes del sector de ladera se quejan del servicio del MIO Cable en Cali.

<https://noticias.caracol.com/valle/habitantes-del-sector-de-ladera-se-quejan-del-servicio-del-mio-cable-en-cali>

Noticias Caracol (2 de octubre de 2019). *Transporte público urbano, uno de los retos más grandes para el próximo alcalde de Cali.*

<https://noticias.caracoltv.com/politica/transporte-publico-urbano-uno-de-los-retos-mas-grandes-para-el-proximo-alcalde-de-cali>

Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC I*. Documento de trabajo.

Presidencia de la república de Colombia. (30 de diciembre de 1997). *Decreto 3109 de 1997 por el cual reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación*. Bogotá D. C.: Presidencia de la República de Colombia.

Publimetro. (4 de abril de 2019). *Cuatro presidentes en tres años: ¿Se ‘descarrila’ Metro Cali con la salida de Orejuela?*

<https://www.publimetro.co/co/cali/2019/04/04/nicolas-orejuela-renuncia-mio-cali.html>

Radio Santa Fe. (20 de febrero de 2014). Bloquean corregimiento en Cali por mal servicio del Mío.

<http://www.radiosantafe.com/2014/02/20/bloquean-corregimiento-en-cali-por-mal-servicio-del-mio/>

Ragin C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre.

[http://metodos-avanzados sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/216/2014/04/Investigacion\\_ragin.pdf](http://metodos-avanzados sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/216/2014/04/Investigacion_ragin.pdf)

Semana. (22 de marzo de 2013). *El preocupante informe fiscal del MIO.*

<https://www.semana.com/el-preocupante-informe-fiscal-del-mio/337597-3/>

Semana. (19 de mayo de 2015). Los ‘fantasmas’ del transporte masivo en Cali.

<https://www.semana.com/nacion/articulo/socios-accionistas-del-mio-protestan-en-cali/428349-3>

Semana. (21 de marzo de 2018). *El multimillonario acuerdo que empujará al MIO.*

<https://www.semana.com/nacion/articulo/el-multimillonario-acuerdo-que-empujara-al-mio-el-sistema-de-transporte-masivo-de-cali/561053>

Urrea Ballesteros, C. M. (2018). *Capacidades estatales como perspectiva de análisis de política pública: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca* [tesis de maestría, Universidad del Valle] Biblioteca Digital Univalle.

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/14708/CB-0592802.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Yepes, T.; Junca, J. C. & Aguilar, J. (2013). *La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia.* Fedesarrollo: Centro de Investigación Económica y Social.

## Anexos

Anexo 1: Tipo de vinculación de trabajadores por dependencias en Metro Cali en los años 2009-2012

Dependencia	Vinculación 2009		Vinculación 2010		Vinculación 2011		Vinculación 2012	
	Oficial	Publico	Oficial	Publico	Oficial	Publico	Oficial	Público
Oficina De Mercadeo y	2	1	2	1	2	1	2	1

Comunicación Social									
Dirección de Construcción de Obras Civiles	3	5	3	5	3	5	3	7	
Oficina Predial	0	1	0	1	0	1	0	1	
Dirección de Transporte	6	1	6	1	6	1	6	1	
Dirección de Planeación y Sistemas	1	1	1	1	1	1	1	1	
Dirección Financiera	5	1	5	1	5	1	5	1	
Oficina Control Interno	0	1	0	1	0	1	0	1	
Presidencia	4	1	4	1	4	1	3	1	
Secretaria General	6	1	6	1	6	1	7	1	
Oficina Jurídica	2	1	2	1	2	1	2	1	
Total, Cargos	29	14	29	14	29	14	29	16	
<b>Total, general</b>	<b>43</b>		<b>43</b>		<b>43</b>		<b>45</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 2: Tipo de vinculación de trabajadores por dependencias en Metro Cali S. A en los años 2013-2016

Dependencia	Vinculación 2013		Vinculación 2014		Vinculación 2015		Vinculación 2016	
	Oficial	Público	Oficial	Público	Oficial	Público	Oficial	Público
Dirección Comercial y de Servicio al Cliente	3	4	3	4	3	4	3	3
Dirección de Infraestructura	3	9	3	9	3	9	3	8
Dirección de Operaciones	6	4	6	4	6	4	5	4
Dirección Financiera y Administrativa	13	4	13	4	13	4	12	3
Presidencia	0	6	0	6	0	6	1	7
Secretaria General y de Asuntos Jurídicos	0	0	0	0	3	2	4	4
Secretaria General	1	1	1	1	0	0	0	0

Director Jurídico	2	2	2	2	0	0	0	0
Total, cargos	28	30	28	30	28	29	28	29
<b>Total, general</b>	<b>58</b>		<b>58</b>		<b>57</b>		<b>57</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 3: Tipo de vinculación de trabajadores por dependencias en Metro Cali S. A en los años 2017-2019

Dependencia	Vinculación 2017		Vinculación 2018		Vinculación 2019	
	Oficial	Público	Oficial	Público	Oficial	Público
Dirección Comercial y de Servicio al Cliente	3	3	3	4	3	4
Dirección de Infraestructura	3	8	3	8	3	8
Dirección de Operaciones	5	4	5	4	5	4
Dirección Financiera y Administrativa	12	3	12	3	12	3
Presidencia	1	7	1	7	1	7
Secretaría General y de Asuntos Jurídicos	4	4	4	4	4	4
Secretaría General	0	0	0	0	0	0
Director Jurídico	0	0	0	0	0	0
Total, por tipo de cargos	28	29	28	30	28	30
<b>Total, de empleados</b>		<b>57</b>		<b>58</b>		<b>58</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 4: *Plan indicativo para Metro Cali en el periodo 2008-2011*

Macroyecto	Objetivo	Meta	% de Cumplimiento
El MIO y el MIO	Optimizar las condiciones de movilidad	A diciembre de 2011, el SITM tiene una cobertura del 92%.	93%

cable son nuestros	vehicular y peatonal	A diciembre de 2011, están construidos 37 km de corredores troncales del Masivo Integrado de Occidente, MIO.	86%
		A diciembre de 2011, el SITM está integrado con sistemas de transporte complementarios (MIO-Cable) y tendrá cobertura del 100% del sistema de transporte público colectivo anual.	0
	Generar procesos de cultura ciudadana	A diciembre de 2011, el nivel de satisfacción del usuario del SITM es del 75%.	98%
	Mejorar la plataforma y el entorno urbano	A diciembre de 2011, se ha recuperado 200.000 m2 de espacio público accesible en corredores troncales.	100%
		A diciembre de 2011, se ha reducido en 414.000 toneladas las emisiones de CO2.	100%
	Implementar la operación gradual del SITM - MIO a partir del año 2008	A diciembre de 2009, se implementará una tarifa preferencial en el servicio de Transporte Masivo MIO para los estudiantes, discapacitados y para adultos mayores	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 5: *Plan Estratégico 2012-2015. Objetivo Estratégico 2: Maximizar el nivel de utilización del SITM-MIO*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2012-2015</b>	<b>% de cumplimiento</b>
1-En el año 2015 tener el estudio de impacto de Carriles Preferenciales para el MIO.	85%
2-Integración MIO Cable en el 100%.	100%
3-En el período 2012 - 2015 se movilizan en el SITM-MIO 960.000 pasajeros en día hábil.	69,52%

4-En el período 2012 - 2015 la velocidad promedio es de 20 Km/hora.	91%
5-Elaborar 4 Estudios de accidentalidad vial y alternativas de solución en el Sistema de Transporte Masivo MIO.	100%
6-Completar una chatarrización acumulada del TPCU equivalente a 4223 a diciembre de 2015.	100%
7-Incrementar la regularidad al 74% a diciembre de 2015.	91,89%
8-A diciembre de 2015 se revisará la ubicación, señalización y demarcación del 100% de los puntos de parada, estaciones y terminales del MIO.	81,35%
9-A diciembre de 2015 se realizará la simplificación de la nomenclatura de las rutas y renombrar algunas estaciones para facilidad de los usuarios cumpliendo con el 100% del plan definido.	50%
10-A diciembre de 2015 se revisará la ubicación, señalización y demarcación del 100% de los puntos de parada, estaciones y terminales del MIO.	100%
<b>Cumplimiento general del Objetivo estratégico</b>	<b>86.87%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 6: *Plan Estratégico 2012-2015. Objetivo Estratégico 1: Mejorar la satisfacción del usuario*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2012-2015</b>	<b>% de cumplimiento</b>
1-Aumentar a 97% el nivel de cumplimiento del PSO a diciembre de 2015.	89,69%
2-A diciembre de 2015 se comunicará la opinión pública la gestión de la entidad valorado en \$2.160 millones con 168 boletines de prensa.	100%
3-A diciembre de 2015 el componente de divulgación e información del NSU aumentará en 10 puntos porcentuales.	95,31%
4-A diciembre de 2015 se tendrá implementado un plan de relacionamiento con grupos de interés priorizados, buscando ganar credibilidad y confianza con los mismos, bajo un cumplimiento del 80%.	100%

5- A diciembre de 2015 se mantendrá una comunicación permanente con los usuarios y demás ciudadanos a través de nuevos medios con un crecimiento promedio de 20 puntos porcentuales.	94,66%
6- A diciembre de 2015 garantizará comunicación en medios audiovisuales para amabilizar los mensajes de la entidad a través de 100 cápsulas informativas y audio, además de una alianza en canal de televisión por \$442 millones (este valor es distinto a free press).	60,10%
7- A diciembre de 2015 la entidad cumplirá con el 100% de plan definido para la rendición de cuentas como acto de responsabilidad social y empresarial de cómo se comporta cada una de las rutas del MIO con veeduría ciudadana independiente, crítica y objetiva.	86,06%
8- A diciembre de 2015 se optimizará el proceso de atención de las PQRS recibidas por los canales de atención del SITM MIO, en un 95% de QRS atendidos.	100%
9- En el período 2012-2015 el 100% del Personal operativo del SITM MIO está capacitado en atención al cliente, sensibilización y toma de conciencia, enfocados en atención a población vulnerable (personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres gestantes, etc.).	42,40%
10- A diciembre de 2015 se mejorará el nivel de satisfacción de usuarios en 10 puntos porcentuales.	96,76
11- A diciembre de 2015 se atenderá preferencialmente las solicitudes de mejoramiento del servicio a las instituciones de educación superior de la ciudad de Cali realizando 15 reuniones y cumpliendo compromisos en un 95%.	100%
12- A diciembre de 2015 se optimizará la atención al ciudadano fortaleciendo las herramientas diseñadas para mejorar la experiencia del servicio, capacitando 370 personas.	100%
13- A diciembre de 2015 se ampliará el número de usuarios personalizados a 50.000.	100%
14- A diciembre de 2015 tener en operación el proyecto de tarifa diferencial para adulto mayor.	100%
<b>Cumplimiento general del Objetivo estratégico 1</b>	<b>89,9%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

*Anexo 7: Plan Estratégico 2012-2015. Objetivo Estratégico 3. Generar cultura ciudadana, basada en valores, comportamientos, actitudes, lenguajes y responsabilidad, que*

permita a los usuarios del SITM-MIO mantener una relación armónica con las personas, la comunidad que le rodea y el SITM.

<b>Meta proyectada en el periodo 2012-2015</b>	<b>% de cumplimiento</b>
1-A diciembre de 2015 se generan entornos motivacionales, comunicacionales y formativos en el SITM MIO, cumpliendo con el 100% de las acciones planteadas.	81,98%
2-A diciembre de 2015 se sensibilizará, motivará y educará a 10 instituciones educativa sobre temas de evasión y vandalismo contra el SITM MIO; así mismo, a 5000 estudiantes y 200 educadores.	100%
3-A diciembre de 2015 se consolidará cátedra MIO en Instituciones educativas como materia dentro del pensum, alcanzado un 100% de la meta.	25%
4-A diciembre de 2015 se generan 50 interacciones sociales urbanas con los usuarios del SITMMIO en estaciones y terminales.	50%
5-A diciembre de 2015 se generará un plan de socialización al PSO que incluya medios y escenarios de diálogos con la comunidad, llegando a un 100% de cumplimiento.	100%
6-A diciembre de 2015 se define e implementar programa Emprendimiento sobre Ruedas, cumplimiento las 100% de las metas establecidas.	100%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico 3</b>	<b>76,16%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 8: *Plan Estratégico 2012-2015. Objetivo Estratégico 4: Asegurar la sostenibilidad financiera del SITM-MIO*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2012-2015</b>	<b>% de cumplimiento</b>
1- En el año 2015 los ingresos de recursos de inversión por transferencias y aportes es del 100%.	63%
2- En el año 2015 los egresos de recursos de inversión son del 80%.	100%
3- En el año 2015 los ingresos de recursos para funcionamiento son de 100%.	86%
4- En el año 2015 los egresos de recursos para funcionamiento son de 100%.	97%

5- En el año 2015 los ingresos por participación tarifa 100%.	80%
6- En el año 2015 maximizar los ingresos de negocios conexos 100%.	100%
7- Seguimiento en el año 2015 a la implementación de la política de prevención del daño antijurídico y defensa judicial en Metro Cali S.A.	93%
8- En el año 2015 apoyar al subproceso Gestionar Diseño y Licitaciones en los procesos de licitación en la adjudicación de los contratos de interventoría y obra para los 8 proyectos establecidos.	47%
9- En el año 2015 mediante el comité establecido realizar seguimiento al cumplimiento de los contratos de concesión y el de la UTRYT.	91%
<b>Cumplimiento general del Objetivo estratégico 4</b>	<b>84,1%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

*Anexo 9: Plan Estratégico 2012-2015. Objetivo Estratégico 5. Mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos y fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño de la organización.*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2012-2015</b>	<b>% cumplimiento</b>
1- Obtener la certificación en la norma NTCGP 1000:2009 a diciembre 2015	93%
2- En el 2015 estructurar y presentar el CONPES de patios y de la troncal oriental, componentes de infraestructura para fortalecer la operación	75%
3- A diciembre de 2015 se actualizarán todos los procesos y procedimientos adscritos a la Dirección Comercial, llegando a un 100% de los mismos.	100%
4- A diciembre de 2015 se actualizará el Manual de Convivencia del MIO a 2015.	93%
5- A 31 de diciembre de 2015 se van a armonizar el 12% de la base predial de la administración municipal.	0
6- A 31 de diciembre de 2015 se tendrá el 60 % de la adquisición de los predios necesarios para la ejecución de las obras del SITM.	100%
7- A 31 de diciembre de 2015 se hará entrega de 189 predios correspondientes a cesiones gratuitas al Municipio.	0

8- A 31 de diciembre de 2015 se tendrá 83 procesos de restitución de los predios invadidos.	83,13%
9- A 31 de diciembre de 2015 se realizarán la venta de 8 predios sobrantes.	0
10- A 31 de diciembre de 2015 se adelantará el pago de \$18.000.000 de los procesos por consignación.	8,33%
11- Documentar e implementar en el año 2015 en un 100 % el proceso Gestión Financiera, de acuerdo con los lineamientos del Sistema Integrado de Metro Cali S.A, para mejorar la eficiencia y efectividad del proceso (Indicadores, Riesgos, Manuales, procedimientos y Registros).	95%
12. Implementar la Estrategia de Gobierno en Línea.	72,72%
13. En el año 2015 elaborar estadísticas para definir indicador de tiempos de emisión conceptos jurídicos de conformidad con la complejidad de estos.	72%
14-Optimizar en el año 2015 el proceso de contratación, la revisión y ajuste de los formatos haciéndolos más efectivos y eficaces, procurando cumplir en toda la normatividad vigente.	100%
15-Documentar e implementar en el año 2015 en un 100 % el proceso Gestión Jurídica, de acuerdo con los lineamientos del Sistema Integrado de Metro Cali. S.A, para mejorar la eficiencia y efectividad del proceso (Indicadores, Riesgos, Manuales, procedimientos y Registros).	92%
16-Actualizar e implementar el MECI versión 2014 a diciembre de 2015.	90%
17- A diciembre de 2015 los planes de mejoramiento formulados son coherentes y efectivos.	97,50%
18- A diciembre de 2015 se cumple con los informes de ley de manera oportuna y veraz.	100%
19- A diciembre de 2015 se cuenta con Mapa de Riesgos Institucional y por proceso Ajustado y Actualizado.	100%
20- A diciembre de 2015 se genera plan de acción frente a todas las recomendaciones producto del seguimiento y acompañamiento de la OCI.	0
21- A diciembre de 2015 las acciones de mejoramiento suscritos con la Contraloría se cumplen en los términos establecidos.	88%
<b>Cumplimiento general del Objetivo estratégico 5</b>	<b>72,98%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 10: *Plan de acción 2016-2017 - Programa 1. Movilidad peatonal.*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2016-2017</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Construir 6.925 m2 de andenes en Pretroncales II.	100%
Construir 13.500 m2 de andenes en Terminal Paso del Comercio.	100%
Construir 1.900 m2 de andenes en Optimización Calle 5.	100%
Construir 7.000 m2 de andenes en Terminal Guadalupe.	0%
Generar y recuperar 6.925 m2 de espacio público en Pre troncales II.	100%
Generar y recuperar 85.000 m2 de espacio público en Terminal Paso del Comercio.	100%
Generar y recuperar 125.000 m2 de andenes en Terminal Guadalupe.	0%
<b>Cumplimiento general del programa</b>	<b>75%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 11: *Plan de acción 2016-2017 - Programa 2. Movilidad en bicicleta.*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2016-2017</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Construir 0,4 Km de ciclo rutas en Pretroncales II- Carrera 27 entre Calle 121 y 126 Ciclo- ruta.	100%
Construir 0,7 Km de ciclo rutas en Terminal Paso del Comercio.	100%
Construir 0,75 Km de ciclo rutas en Terminal Guadalupe.	0%
Construir 3,1 Km de bici carriles en Pretróncales II - Calle 48 entre Carrera 29 y 50 Bici Carril.	100%
Construir 11,0 Km de bici carriles en Piloto Andrés Sanín.	30%
Construir 11,1 Km de bici carriles en Piloto Universidades.	29%
Construir 7,2 Km de bici carriles en Terminal Menga.	0%
Construir 6,1 Km de bici carriles en Terminal Julio Rincón.	0%
Construir 8 Km de bici carriles en Terminal Cañaveralejo.	0%
Construir 5 Km de bici carriles en Terminal Guadalupe.	0%
Construir 3 Km de bici carriles en Terminal Paso del Comercio.	0%

Construir 6,2 Km de bici-bus en Carrera 39 entre Calle 5 y 55.	0%
Construir 1,7 Km de bici-bus en Carrera 46 entre Calle 36 y 54.	0%
Construir 2,8 Km de bici-bus en Calle 27 entre Calle 36 y Transversal 25.	0%
Construir 2,8 Km de bici-bus en Calle 73 entre Carrera 1 y 50.	0%
Construir 2,8 Km de bici-bus en Carrera 44 entre Calle 5 y 26.	0%
Construir un (1) punto de ciclo estacionamiento en Terminal Guadalupe	0%
<b>Cumplimiento general del programa</b>	<b>1,03%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 12: *Plan de acción 2016-2017 - Programa 2. movilidad en transporte público.*

<b>Metas proyectadas en el periodo 2016-2017</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Construcción de carriles preferencias en corredores pre troncales del SITM-MIO.	0%
Construir 0,7 km de corredor troncal en la Terminal Paso del Comercio.	100%
Construir 0,99 km de corredor troncal en Terminal Guadalupe.	0%
Gestionar la vinculación de 5 buses accesibles (Buses Padrones y Complementario por parte de los COT)	61%
Diseñar e Implementar 1 campaña de Posicionamiento del SITM.	100%
Mantener 300 m2 de espacio público asociados directamente a las Terminales y Estaciones del SITM-MIO en el periodo 2016.	47%
<b>Cumplimiento general del programa</b>	<b>43%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 13: *Plan de acción 2018. Objetivo Estratégico 1: Aumentar la participación del MIO en el reparto modal.*

<b>Metas proyectadas al 2018</b>	<b>% de cumplimiento</b>
----------------------------------	--------------------------

---

Al 2020 implementar la flota de buses definidas en el estudio del MIO Extendido.	79,4
Al 2019 estructurar el modelo de servicio complementario de transporte para Santiago de Cali.	100%
al 2021 se implementa el sistema integrado de bicicletas al SITM-MIO, con Ciclo infraestructura, bici parqueaderos y las bicicletas públicas.	100%
Al 2019 construye 124 Km de Ciclo infraestructura (ciclo rutas, Bici - carriles, Bici- Bus).	74%
Al 2019 se dotarán 11 puntos de ciclo estacionamientos en las terminales y estaciones del SITM.	64%
Al 2019 se contará con un Modelo del Sistema de Transporte Intermodal para la ciudad.	100%
Al 2019 tener la primera versión del PETI reflejando la situación actual y alineado con los objetivos estratégicos de la Entidad. AL 2022 desarrollar el 100% de los objetivos propuestos en esta primera versión del PETI	80%
Al 2019 tener establecidas el 100% de las políticas integrales del manejo y seguridad de la información digital de Metro Cali S.A., y seguimiento a su implementación hasta el 2022	80%
Durante periodo 2018 -2019 diseñar e implementar en un 100% las políticas que permitan garantizar la seguridad y privacidad de la información que maneja la Entidad y seguimiento a su implementación hasta el 2022	70%
Al 2022 implementar al 100% el marco de referencia de Arquitectura Empresaria	90%
Al 2022 la Entidad contara con un 100% de la infraestructura eléctrica moderna y adecuada.	100%
Al 2020 la Entidad contar con un 100% de la restauración LAN, (switches, cambio de cableado y topología).	100%
Al 2020 se implementa el 100% del proceso de Gobierno Digital (antes Gobierno en Línea) para Metro Cali.	75%
Al 2019 la Entidad contará con un sitio Web cumpliendo al 100% los lineamientos de la Política de Gobierno Digital.	50%

---

Al 2022 se implementa el 100% de un WareHouse corporativo apuntado al sistema SIUR de la UTRYT.	100%
---	------

<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	49%
--	-----

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 14: *Plan de acción 2018. Objetivo Estratégico 2: Mejorar la calidad de los servicios prestados por MIO.*

<b>Metas proyectadas al 2018</b>	<b>% de cumplimiento</b>
A diciembre de 2018 disponer de 911 buses en la operación del SITM-MIO. Sujeto a renegociación.	0%
Al 2019 se contará con el 100% del proceso de contratación y vinculación de flota adicional al SITM-MIO.	71%
Implementar al 2022 el 80% del Plan Integral de Accesibilidad Universal en el SITM – MIO.	0%
Al 2019 incrementar un 30% la distancia media entre fallas.	95.9%
A junio de 2018 socializar al interior de Metro Cali S.A. el alcance del Plan Estratégico de Seguridad Vial. A diciembre de 2018 realizar la inspección de seguridad vial de los corredores troncales del SITMIO.	10%
Al 2019 incrementar la confiabilidad de la información a un 99,5%	96.58%
En el periodo 2018 al 2022 tener presencia en el 100% de los territorios de influencia del SITM - MIO.	100%
Unificar conceptos de gestión y control de la operación, encaminados a elevar la regularidad de la operación a un 74%	89%
A 2019 estudiar y proponer acciones en 5 terminales y 25 estaciones que permitan mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los usuarios y buses del sistema.	2.4%
A 2021 estudiar y proponer ajustes a las rutas de las 9 zonas del sistema MIO que operan los días domingo.	0%

A 2018 formular tres (3) propuestas de mejora funcional en la Carrera 8 y 5 entre las Calles 15 y 21, en el sector de Versalles, en la Av. Roosevelt y Calle 9.	0%
A 2018 formular una propuesta para dos (2) zonas de parada paga para reducir los tiempos de ascenso a los buses de las rutas.	0%
A 2018 implementar la metodología y lograr realizar al menos 2 evaluaciones de PSO.	100%
En el periodo 2018 al 2022 Realizar anualmente una estrategia de sensibilización sobre la cultura MIO.	100%
Al 2022 Sensibilizar a 140.507 estudiantes, docentes, adultos mayores en buenas prácticas para el uso del SITP-MIO.	0%
Realizar una campaña anual de posicionamiento de la marca MIO que permita incrementar la percepción positiva de la comunidad caleña	100%
En el periodo 2018-2020 se legalizar el 100% de los predios de las obras del SITM-MIO.	100%
En el periodo 2018-2022 se realiza el 100% de la Ejecución de las actuaciones contractuales solicitadas por los supervisores.	100%
Durante el periodo 2018 al 2020 se mantiene vigente la certificación e implementación de los sistemas de gestión integral certificados.	99%
En el periodo 2018 a 2019 diseñar e implementar en un 100% el Plan Gestión Estratégica del Talento Humano de Metro Cali S.A.	97%
Durante el periodo 2018 al 2020 se implementa el 100% del Modelo Integral de Planeación de Gestión en Metro Cali.	96.5%
Durante el periodo 2018 al 2020 se implementa el 100% del modelo de Gobierno Corporativo de Metro Cali y el SITM-MIO.	95%
En el periodo 2018 a 2019 diseñar e implementar en un 100% el Plan Institucional de Archivos - PINAR en Metro Cali	100%
Durante el periodo 2018 al 2020 se diseña e implementa el 100% del modelo de Gerencia de Proyectos en Metro Cali.	100%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>52%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 15: *Plan de acción 2018. Objetivo Estratégico 3: Construir la infraestructura del SITM-MIO.*

<b>Metas proyectadas al 2018</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Al 2019 se construye el 100% de la Terminal de Cabecera Sur.	15%
Construir en un 100% la Terminal Intermedia Simón Bolívar del SITM-MIO al 2019	25%
Construir en un 100% la Terminal Cabecera Aguablanca del SITM-MIO al 2021	50%
Construir en un 100% de la Glorieta Estación del SITM-MIO al 2022.	0%
Al 2020 se construye el 100% del Patio Taller Sur Valle de Lili del SITM-MIO.	16%
Al 2019 se construye el 100% del Patio Taller Aguablanca del SITM-MIO.	71%
Al 2019 se contarán con el 100% de los Estudios y Diseños de Carriles Preferenciales del SITM-MIO.	10%
Al 2022 contar con cinco (5) estudios de prefactibilidad de proyectos de expansión del SITM-MIO.	70%
Al 2018 se contará con los estudios y diseños de la Troncal Oriental Tramos I y II	80%
Al 2019 tener el 100% de los estudios para la construcción del Quinto Patio.	20%
Al 2018 se ejecuta el 100% del plan de mantenimiento y adecuación a componentes de la infraestructura MIO	100%
A 2019 analizar y proponer obras de adecuación en estaciones para mejorar la accesibilidad peatonal y capacidad operacional	50%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>42%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 16: *Plan de acción 2018. Objetivo Estratégico 4: Asegurar la sostenibilidad del sistema.*

<b>Metas proyectadas al 2018</b>	<b>% de cumplimiento</b>
----------------------------------	--------------------------

En el periodo 2018 al 2022 Formular e implementar instrumentos de ley para la financiación de la sostenibilidad SITM-MIO.	100%
Al 2018 Formular y presentar el proyecto de acuerdo municipal sobretasa de la gasolina 2022-2030.	100%
Al 2018 cumplir el 100% de las directrices que se impartan a través de los Decretos Municipales que suscriba el alcalde.	100%
Al 2018 se realiza el 90% de la Liberación de componentes de la tarifa. - Centro de Control y Sistema de Recaudo (Acuerdo Municipal)	100%
Al 2018 Realizar el 100% de la Conciliación de Recaudo	100%
al 2018 Consolidar el proyecto explotación comercial de publicidad del MIO Cable.	100%
al 2018 Consolidar el proyecto explotación comercial de alquiler de espacios físicos del SITM-MIO y MIO Cable.	0%
Estructurar el proyecto de comercialización de la publicidad exterior de los buses del SITM MIO al 2018.	100%
al 2018 contratar el modelo de cálculo de emisiones de CO2	17%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>80%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 17: *Plan de acción 2019. Objetivo Estratégico 1: Aumentar la participación del MIO en el reparto modal.*

<b>Metas proyectadas al 2019</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Al 2020 implementar la flota de buses definidas en el estudio del MIO Extendido.	79,4
Al 2019 estructurar el modelo de servicio complementario de transporte para Santiago de Cali.	100%
al 2021 se implementa el sistema integrado de bicicletas al SITM-MIO, con Ciclo infraestructura, bici parqueaderos y las bicicletas públicas.	100%
Al 2019 construye 124 Km de Ciclo infraestructura (ciclo rutas, Bici - carriles, Bici- Bus)	74%

Al 2019 se dotarán 11 puntos de ciclo estacionamientos en las terminales y estaciones del SITM.	64%
Al 2019 se contará con un Modelo del Sistema de Transporte Intermodal para la ciudad.	100%
Al 2019 tener la primera versión del PETI reflejando la situación actual y alineado con los objetivos estratégicos de la Entidad. AL 2022 desarrollar el 100% de los objetivos propuestos en esta primera versión del PETI	80%
Al 2019 tener establecidas el 100% de las políticas integrales del manejo y seguridad de la información digital de Metro Cali S.A., y seguimiento a su implementación hasta el 2022	80%
Durante periodo 2018 -2019 diseñar e implementar en un 100% las políticas que permitan garantizar la seguridad y privacidad de la información que maneja la Entidad y seguimiento a su implementación hasta el 2022	70%
Al 2022 implementar al 100% el marco de referencia de Arquitectura Empresaria	90%
Al 2022 la Entidad contara con un 100% de la infraestructura eléctrica moderna y adecuada.	100%
Al 2020 la Entidad contar con un 100% de la restauración LAN, (switches, cambio de cableado y topología).	100%
Al 2020 se implementa el 100% del proceso de Gobierno Digital (antes Gobierno en Línea) para Metro Cali.	75%
Al 2019 la Entidad contará con un sitio Web cumpliendo al 100% los lineamientos de la Política de Gobierno Digital	50%
Al 2022 se implementa el 100% de un WareHouse corporativo apuntado al sistema SIUR de la UTRYT	100%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>49,4%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

*Anexo 18: Plan de Acción 2019. Objetivo Estratégico 2: Mejorar la calidad de los servicios prestados por el MIO*

<b>Metas proyectadas al 2019</b>	<b>% de cumplimiento</b>
----------------------------------	--------------------------

al 2019 se contará con el 100% del proceso de contratación y vinculación de flota adicional al SITM-MIO.	55%
Ejecutar un programa de fidelización de usuarios anuales a partir del ingreso de la nueva flota que contemple una tarifa promocional y permita la fidelización de usuarios del MIO.	0
Implementar al 2022 el 80% del Plan Integral de Accesibilidad Universal del SITM - MIO, en su infraestructura física, infraestructura movable, componente de información y comunicación y componente actitudinal (institucional y ciudadano).	40%
Incrementar al 2019 un 30% la distancia media entre fallas, a través de la implementación de procedimientos que permitan un control estricto del desempeño de la flota y a su vez teniendo unas mejores condiciones económicas del contrato.	95,0560
Al 2019 gestionar la aprobación e implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial para Metro Cali y el SITM-MIO.	40
Al 2019 realizar el diagnóstico del plan de seguridad para el SITM-MIO Incrementar para el 2020 la confiabilidad de la información a un 98%.	0 97,31958763
A 2019 realizar 1 estudio para las estaciones de la zona centro que permitan mejorar las condiciones operativas y de seguridad de los usuarios y buses del sistema.	90%
A 2021 estudiar y proponer ajustes a las rutas de las 9 zonas del sistema MIO que operan los días domingo.	77,273
Al 2019 realizar 12 informes de estudios de frecuencia y ocupación visual - FOV en el sistema.	91 %
Al 2019 realizar 12 informes de estudios de ascenso - descenso en el sistema.	91 %
Generación de espacios para participación ciudadana asociadas al SITM-MIO.	100%
Implementación de una Campaña de Cultura MIO.	100%
Fortalecer la red de recarga de la tarjeta MIO incrementando las terminales de recarga de acuerdo con criterios de servicio, distribución geográfica,	90%

---

teniendo en cuenta la capacidad relacionada con generación de nuevas fuentes de financiación.	
Al 2019 se realizará construcción de piloto de recarga e información en Paradas MIO.	100%
Realizar una campaña anual de posicionamiento de la marca MIO que permita incrementar la percepción positiva de la comunidad caleña.	100%
En el periodo 2019-2022 se contará con el 100% de la disponibilidad de los predios para las obras de las vigencias del SITM-MIO.	22%
En el periodo 2019-2022 transferir el 100% de la infraestructura de las obras y los predios titularizados a nombre de Metro Cali al Municipio	0
Implementar en Metro Cali el SECOP II durante 2019	20%
Durante el periodo 2018 al 2020 se Mantiene vigente la certificación e implementación de los sistemas de gestión integral certificados.	90%
En el periodo 2018 a 2019 diseñar e implementar en un 100% el Plan Gestión Estratégica del Talento Humano de Metro Cali S.A.	91%
Formular, actualizar y publicar en un 100% el Plan anual de vacantes en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%
Formular, publicar en un 100% el Plan anual de vacantes en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%
Formular, publicar e implementar en un 100% Plan institucional de capacitación en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	70%
Formular, publicar e implementar en un 100% Plan institucional de Bienestar e incentivos en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%
Formular, publicar e implementar en un 100% Plan de trabajo anual en seguridad y salud en la fecha establecida por la normatividad legal vigente.	100%
A 2019 contar con la actualización con el estudio de planta óptima en Metro Cali S.A.	30%
Anualmente disponer e implementar en un 100% el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	83,4%

---

Elaborar y publicar en un 100% el plan de adquisiciones en cada vigencia en la fecha establecida por la normatividad legal vigente. Hacer seguimiento al cumplimiento de la programación del plan de adquisiciones durante la vigencia.	100%
Durante el periodo 2018 al 2020 se implementa el 100% del Modelo Integral de Planeación de Gestión en Metro Cali.	100%
Durante el periodo 2018 al 2020 se implementa el 100% del modelo de Gobierno Corporativo de Metro Cali y el SITM-MIO	76%
En el periodo 2018 a 2022 Proteger el patrimonio documental de la entidad en un 100% y facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización, y conservación del acceso a la información de clientes internos y externos.	100%
Durante el periodo 2018 al 2020 se diseña e implementa el 100% del modelo de Gerencia de Proyectos en Metro Cali	100%
Organización en el centro documentación y archivo de archivos documentales de las vigencias 1998 a 2005	0
Capacitaciones para la implementación y administración de archivos de gestión en las oficinas de Metro Cali S.	100%
En 2019 lograr a una calificación del desempeño institucional en el FURAG del 80%	0
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>59%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 19: *Plan de acción 2019. Objetivo Estratégico 3: Construir la infraestructura del SITM-MIO.*

<b>Metas proyectadas al 2019</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Al 2021 se construye el 100% de la Terminal de Cabecera Sur.	0%
Construir en un 100% la Terminal Intermedia Simón Bolívar del SITM-MIO. al 2019.	36%
Construir en un 100% la Terminal Cabecera Aguablanca del SITM-MIO al 2020.	48%

Implementar Mobiliario Urbano tipo cobertizo en Paradas MIO priorizadas.	100%
Al 2019 se culminarán los estudios y diseños de la Glorieta Estación.	0%
Al 2019 se contratará obra e interventoría de Glorieta Estación.	0%
Al 2019 se construye el 100% del Patio Taller Sur Valle de Lili del SITM-MIO.	99%
Al 2019 se construye el 100% del Patio Taller Aguablanca del SITM-MIO.	100%
Al 2019 se contarán con el 100% de los Estudios y Diseños de Carriles Preferenciales del SITM-MIO.	5%
Al 2022 contar con cinco (5) estudios de prefactibilidad de proyectos de expansión del SITM-MIO.	80%
Al 2019 se culminarán los estudios y diseños del Corredor Troncal Oriental (tramo 1 y 2).	100%
Al 2019 se culminarán los estudios y diseños del Corredor Troncal Oriental (tramo 3).	100%
Al 2019 se contratará la obra e interventoría de los tramos 1 y 2 de la troncal oriental.	100%
Gestionar el diseño de 2 patios para la nueva flota del SITM MIO.	85%
Contratar el plan de mantenimiento de la infraestructura por la vigencia y ejecutar al 100%.	100%
Contar con el plan de adecuación y señalización de nuevos puntos de paradas del SITM y ejecutar al 100%.	0%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>64%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 20: *Plan de acción 2019. Objetivo Estratégico 4: Asegurar la sostenibilidad del sistema.*

<b>Metas proyectadas al 2019</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Al 2019 formular el CONPES para los recursos faltantes de la troncal oriental.	100%

Al 2019 se realiza el 100% de la implementación de la liberación de los componentes de la tarifa. - Centro de Control y Sistema de Recaudo (Acuerdo Municipal).	100%
Al 2019 Realizar el 100% de la Conciliación de Recaudo.	100%
Incrementar en un 75% el éxito de demandas falladas.	100%
Celebrar el Comité de contratación.	100%
Valoración del cumplimiento de los requisitos precontractuales para contratación directa de la entidad.	100%
Valoración de estructuración de procesos de selección objetiva	100%
Realizar control y seguimiento jurídico al 100% de los proyectos de inversión y gestión de la entidad.	100%
Generar nuevas fuentes de ingreso como comercialización de publicidad, y similares que permitan garantizar la sostenibilidad financiera del ente gestor para el 2022.	100%
Al 2019 contratar el modelo de cálculo de emisiones de CO2.	100%
<b>Cumplimiento general del objetivo estratégico</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Metro Cali S.A., (2020).

Anexo 21: Entrevistas realizadas durante el desarrollo del trabajo con personas dentro de la empresa Metro Cali S. A. y expertos relacionados al tema de la gestión del SITM-MIO.

Número de entrevista	Persona entrevistada	Cargo o rol	Fecha de la entrevista	Duración de la entrevista
E1	-	Trabajador operario y vicepresidente sindical.	30 de octubre del 2020	57:50
E2	-	Experto en sistemas de transporte masivo.	3 de noviembre del 2020	41:41
E3	Carlos Alberto Gonzales Guzmán	Ex consultor de planeación y	3 de noviembre del 2020	1:26:55

		asesor de presidencia de Metro Cali.		
E4	-		4 de noviembre del 2020	1:08:06
		Contratista de Metro Cali.		
E5	-		5 de noviembre del 2020	38:37
		Activista de movilidad sostenible		
E6	-		6 de noviembre del 2020	1:17:47
		Ex presidente de Metro Cali.		

Fuente: Elaboración propia.

<sup>i</sup> Construcción de carriles en vías troncales pretroncales del SITM; construcción y mantenimiento de carriles de tráfico mixto; construcción, ampliación, rehabilitación y reconstrucción de espacio público (andenes, plazoletas de acceso, ciclo rutas); construcción, ampliación, mejoramiento y mantenimiento de intersecciones vehiculares y peatonales a nivel y desnivel; adecuación y traslado de las redes de servicios públicos; construcción de las estaciones sencillas del sistema troncal, comprendiendo también, los diseños de demarcación y señalización; construcción de estaciones de integración de cabecera, integración intermedia o de transferencia. Comprendiendo los diferentes elementos que estas requieran; estudios de consultoría o asesoría de obra de operación; construcción de patios y talleres; construcción, mantenimiento, adecuación o rehabilitación de las vías alimentadoras; adecuación o construcción de las estaciones de parada.

<sup>ii</sup> Entrevista realizada a expresidente de Metro Cali.

<sup>iii</sup> Entrevista realizada al ex consultor de planeación y presidencia de Metro Cali.

<sup>iv</sup> Los recursos de libre destinación son aquellos límites definidos de población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para cada categoría de departamento, distrito y alcaldía; el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD para las diferentes entidades territoriales.

<sup>v</sup> Entrevista realizada a contratista de Metro Cali.

<sup>vi</sup> Activista de movilidad sostenible.

<sup>vii</sup> Permisos ambientales, protestas por parte de la comunidad, licencias, licitaciones canceladas, daños generados, compra de predios y suspensión de obras por parte de entes de control.

<sup>viii</sup> La cual realiza un estudio sobre el número de vehículos del TPC que entraría apoyar la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros por ende no se ha podido realizar la actualización de rutas.

<sup>ix</sup> Entrevista realizada a especialista en movilidad

---

<sup>x</sup> Se presentan paros y marchas por parte de los operadores en donde alegan que el paralelismo del sistema presentaba problemas como: la baja demanda de usuarios y el transporte informal.

<sup>xi</sup> Se registraron protestas ante la autoridad de tránsito, por parte de los conductores y trabajadores de estos concesionarios, donde 60 buses del MIO dejaron de salir a circular, debido a que la situación financiera también terminó afectando los salarios de los trabajadores y la prestación del servicio a los usuarios. En el 2017 se siguen presentando protestas por parte de los trabajadores, principalmente con el operador Unimetro, a causa del incumplimiento de salarios y seguridad social por más de tres meses, en donde fue tomada la catedral de la ciudad, eventos que se prolongaron por un mes (Caracol Radio, 2016).

<sup>xii</sup> Entrevista realizada a trabajador sindical de operador MIO.

<sup>xiii</sup> En este documento se establecen tres grandes objetivos: 1) Mejorar los niveles de servicio al usuario, dotando a la empresa gestora de herramientas para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio en los buses que operan. 2) Sostenibilidad financiera de los contratos de concesión. 3) Transacción entre los concesionarios y la empresa gestora para mitigar contingencias jurídicas sobre acciones del pasado entre los actores del sistema.

<sup>xiv</sup> Entre los compromisos pactados entre estos actores se encuentra: el retiro progresivo de las rutas del servicio de transporte público colectivo que funcionan en la ciudad y efectuar controles al transporte ilegal. Del mismo modo, reajustar anualmente la tarifa al usuario del MIO.

<sup>xv</sup> Gracias a la 1753 de 2015, se dota a la administración local, generar una serie de impuestos que permitirían la creación de un fondo para subsidiar la tarifa a la demanda del SITM-MIO y la modificación de los contratos con los operadores.

<sup>xvi</sup> Inicialmente solo acudieron a la conciliación y modificación de los contratos dos operadores, Claudia Palacios, gerente de ETM y Eduardo Bellini, gerente de Blanco y Negro, el documento posteriormente sería presentado al tribunal de arbitramento para el aval de su legalidad. Con la firma del acuerdo los dos operadores renuncian a reclamar la mitad los 550.000 millones de pesos disputados ante el tribunal de arbitramento contra Metro Cali, ya que el Plan de Salvamento apunta a subsidiar las tarifas de los pasajes a través del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda (FESDE) avalado por los artículos 31 al 34 de la Ley 1753 de 2015 (Semana, 2018).

<sup>xvii</sup> Entre los principales beneficios que se esperan de dicho acuerdo es recuperar la flota y que regresen a circulación más de 300 buses para contemplar un total de 911 buses en operación, adicionalmente la empresa tendrá facultades expeditas para sancionar a los concesionarios ante posibles fallas en el servicio de transporte (Diario Occidente, 2018).

<sup>xviii</sup> Los árbitros consideraron su decisión bajo lo siguiente: no cumplir con el cronograma de entrega de las obras de infraestructura del MIO, como el patio-taller definitivo que debe tener GIT Masivo; haber permitido el paralelismo del antiguo Transporte Público Colectivo, TPC, así como el ajuste y pago oportuno de la tarifa técnica.

<sup>xix</sup> La Ley 550 que cobija a las entidades territoriales, y le permite a Metro Cali S.A. la reorganización empresarial para preservar la autonomía en la operación del MIO.

<sup>xx</sup> Las metas en la movilización de pasajeros proyectadas para el SITM-MIO indicaban que debían movilizarse 960000 diarios, la cual solo ha sido cumplida en el 69,52%, ver anexo 5.

<sup>xxi</sup> Con la Ley 1753 de 2015, la nación autoriza a los municipios la creación de una serie de impuestos para financiar la operación de los SITM en Colombia.