

**X Seminario de RedMuni:**  
**“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**  
**13 y 14 de agosto de 2009.**

**TRANSFORMACIONES DE LAS BUROCRACIAS PÚBLICAS: Balance e Implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca.<sup>1</sup>**

***Por: Carlos Wladimir Gómez Cárdenas<sup>2</sup>***

El presente trabajo busca presentar los resultados de un esfuerzo investigativo adelantado por el autor durante los últimos dos años en el Departamento (Provincia) del Valle del Cauca (Colombia). La investigación analizó las transformaciones de las burocracias públicas y el cambio de Paradigma Administrativo en el Valle del Cauca durante los años 1991-2003; a partir del estudio puntual del balance y las implicaciones de las reformas de corte administrativo, entendidas como una experiencia de modernización estatal a nivel local.

La hipótesis central de la cual partió el ejercicio investigativo planteó la idea que la puesta en marcha de las reformas administrativas en el Valle de Cauca, no impactaron positivamente en el desempeño de la burocracia pública de la entidad, y por el contrario deformaron la naturaleza y finalidad pública-estatal de dicha entidad de orden local.

El proceso de transformación de la burocracia pública tuvo como objetivo mejorar la *performance* en las funciones públicas y sociales de la entidad, para lo cual se activaron concretamente tres procesos de reformas administrativas. Sin embargo, los resultados de ésta experiencia de modernización estatal a nivel local no fueron los deseados debido a varios aspectos contextuales.

---

<sup>1</sup> Ponencia Eje Temático I: Perspectivas actuales de la modernización estatal a nivel local.

<sup>2</sup> Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Administración Pública y Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Actualmente es Becario del CONICET y adelanta estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM - Buenos Aires, Argentina). Contacto: [carloswladimir@yahoo.com](mailto:carloswladimir@yahoo.com)

A partir de la presentación de los hallazgos investigativos de la experiencia de modernización estatal a nivel local en Colombia, la ponencia presentará bajo una lógica comparativa, posibles aprendizajes para los actuales procesos de modernización estatal a nivel local que se vienen adelantando en la Argentina, de cara al nuevo rol del Estado y de los Municipios.

### **LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Hablar de reformas administrativas implica conceptualizar sobre las transformaciones que a nivel administrativo ha tenido el Estado tanto en su nivel nacional como subnacional. Analizar las reformas administrativa, implica entenderlas en el sentido más amplio de transformación del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades públicas.

Las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones, en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados. Tiene no sólo alcances manageriales sino políticos, en relación al manejo de los asuntos públicos<sup>3</sup>.

Para el Profesor Edgar Varela Barrios (2005), las Reformas Administrativas se producen como un desprendimiento lógico – instrumental de una política previamente definida, en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental en sus diferentes niveles. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que muchas veces las Constituciones y las Leyes exigen.

Por su parte, el Profesor Libardo Rodríguez (2001) afirma que una reforma administrativa puede definirse como un proceso de modernización y

---

<sup>3</sup> Cuando nos referimos concretamente a las reformas administrativas es necesario entenderlas separadamente de las reformas políticas. Las reformas políticas buscan transformar las reglas de juego dentro de lo político electoral disputado. En este sentido las reformas políticas buscan un cambio puntual en el Sistema de Partidos y/o en el Sistema Electoral. Sin embargo, las reformas administrativas también traen consigo transformaciones a nivel político, no propiamente sobre lo partidista o electoral, sino sobre el manejo de los asuntos públicos que es un tema de naturaleza eminentemente política.

actualización de las formas de organización, metodologías y herramientas de trabajo que la administración pública utiliza para el cumplimiento de sus fines y funciones.

Adicionalmente, el Profesor Vidal Perdomo quien es citado por Rodríguez (2001) nos indica que las reformas administrativas obedecen a respuestas o requerimientos de la administración pública para mejorar de manera integral su desempeño. En este sentido las reformas buscan corregir defectos en la organización existente; necesidades de nuevas funciones o servicios; duplicación de tareas; y carencias de estatutos legales que regulen sectores o actividades, al igual que se proponen introducir nuevas técnicas de trabajo y corregir vicios que afectan el buen rendimiento del trabajo de los numerosos funcionarios y agentes de la administración pública.

La manera como las reformas administrativas buscan obtener tales correctivos es a través de la puesta en marcha o implementación de un rediseño organizacional (Varela, 2005). El rediseño organizacional redefine competencias y funciones de los diferentes aparatos público – estatales. En esta redefinición de competencias determina claramente la correlación entre el sector público - estatal, el sector privado y el tercer sector, en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos; es decir, determina qué le corresponde a cada quién. Como consecuencia lógica de dicha redefinición aparece dentro de las reformas administrativas el objetivo específico de reducir el tamaño de la burocracia, ya que muchas de las competencias, otrora públicas – estatales, quedan en manos de agentes privados o del tercer sector.

En nuestro contexto particular, las reformas administrativas han sido impulsadas bajo los principios teóricos del New Public Management. Estos principios exigen un aprendizaje constante de las entidades privadas por parte de las empresas de orden público - estatal; es decir, las reformas administrativas han sido vehiculadas bajo principios administrativos propios de ámbitos privados y no público - estatales. El Paradigma gerencialista entonces, ha sido el motor de dichos procesos de transformación administrativa del Estado en sus diversos niveles.

Conceptualizados los aspectos centrales de las reformas administrativas pasemos ahora a caracterizar para luego discutir los tres procesos de reformas adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 1991-2003.

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS AÑOS 1991-1992.**

La reforma administrativa del Departamento del Valle del Cauca de los años 1991 – 1992 respondió a los nuevos preceptos constitucionales enmarcados en la entonces nueva carta política de los colombianos. La administración departamental adquirió por medio de la Constitución Política Nacional de 1991, nuevas competencias administrativas, las cuales implicaban realizar transformaciones en las diferentes dependencias de la entidad territorial.

Esta reforma administrativa, inició su proceso mediante la ordenanza departamental No. 083 de Diciembre 30 de 1991 “Por la cual se otorgaban facultades al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca para efectuar una reforma administrativa en el ámbito departamental”.

Dentro de la exposición de motivos que dio como base el debate de la ordenanza departamental en cuestión, aparecía la necesidad de adecuar la administración departamental a los nuevos mandatos constitucionales. “Actualmente existen dependencias y entidades que requieren ser reestructuradas para cumplir con las nuevas competencias y responsabilidades fijados en el nuevo orden constitucional, permitiendo al mismo tiempo que estas se conviertan en promotoras para el desarrollo comunitario. [...] El proyecto que hoy presentamos a su consideración Honorables Diputados, es el reflejo de este mandato constitucional y pretende que se efectúen todos estos cambios fundamentales a los que nos hemos venido refiriendo, para hacer del Departamento del Valle del Cauca un Departamento modelo en todos los ámbitos.” (Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza No. 001E-91.)

Fruto de las facultades extraordinarias otorgadas por la ordenanza en cuestión, se sancionaron dos Decretos, el Decreto número 0080 de Enero 20 de 1992, “Por medio del cual se modifica la Estructura Administrativa del despacho del Gobernador”, y el Decreto número 0083 de Enero 22 de 1992, “Por medio del cual se modifica la planta de cargos del despacho del Gobernador”.

El primero de estos Decretos buscó expresamente materializar dentro del territorio departamental el principio administrativo de la descentralización, ratificado por la Constitución Política Nacional de 1991. En esa dirección, el decreto creó mediante el artículo primero tres Gerencias Regionales y Estratégicas. “Créanse en el despacho del Gobernador la Gerencia del Litoral Pacífico, la Gerencia para Megaproyectos Estratégicos de Infraestructura y la Gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura.” (Decreto 0080 de Enero 20 de 1992)

El segundo de los Decretos sancionados tras la ordenanza 038 de 1991, tiene directa relación con el anterior, ya que modificó la planta de cargos del despacho del Gobernador, tras la creación de las tres Gerencias Regionales y Estratégicas. En su artículo primero crea 16 nuevos cargos distribuidos para las tres Gerencias.

Por último, en relación a la primera reforma administrativa de los años 1991 – 1992, se podría afirmar en términos generales que ésta mantuvo la estructura administrativa de la entidad territorial, heredada del Estatuto Básico de la organización administrativa departamental, “Decreto 1600 de 1977”, el Estatuto Básico de la regionalización y descentralización administrativa, y el Estatuto Básico para la Desconcentración, “Decreto 1603 de 1977”, sancionados por el también entonces Gobernador Carlos Holguín Sardi<sup>4</sup>, bajo la autorización de la Asamblea Departamental por medio de la ordenanza No. 14 de 1976.

---

<sup>4</sup> Estos dos Decretos (1600 y 1603 de 1977) son las base de la Reforma Administrativa del Departamento del Valle del Cauca de ese año 77 y fueron el resultado de un trabajo de más de diez meses de un equipo de funcionarios liderados bajo la dirección del Gobernador, del Director de Planeación Departamental, de la Directora para la Coordinación de la Administración Pública y del Consejo de Gobierno. Los objetivos pretendidos por dicha reforma administrativa fueron lograr la regionalización, la descentralización y la coordinación en la Administración Pública Departamental. (Informe del Gobernador del Departamento a la

A pesar del cambio en las funciones y competencias dadas por un nuevo ordenamiento constitucional, la estructura orgánica del Departamento para el año 1992, después de adelantada la primera reforma administrativa sería similar a la del año 77, con diferencia en un elemento central: la creación de las Gerencias Regionales y Estratégicas antes mencionadas. Pasemos ahora a revisar la segunda reforma administrativa de los años 1996 - 1998.

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS AÑOS 1996-1998.**

La segunda reforma administrativa adelantada en el departamento del Valle del Cauca durante los años 90' inició en el año 1996 y tuvo efectos hasta el año 1998.

El objetivo manifiesto de esta segunda reforma, tal y como lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ordenanza 060 de 1996, respondió a “la importancia de modernizar la administración departamental y la organización de su estructura con el nuevo concepto constitucional y papel asignado a los entes territoriales, tratando de lograr mayor eficiencia y éxito en la gestión. [...] el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas competencias y responsabilidades”. (Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 060 de 1996).

De igual forma, tanto en la ponencia al proyecto de ordenanza 060 de 1996 presentada por los Honorables Diputados Luis Carlos Restrepo Orozco y María Stella Duque Gálvez, como en el Informe de las Comisiones del Plan de Desarrollo Social y Asuntos Económicos y Fiscales de la Honorable Asamblea Departamental del Valle del Cauca, se argumentó dicha necesidad de modernización y la necesidad de “asumir un nuevo estilo de gestión moderno y competitivo, con capacidad de convocatoria y compromiso real que dé respuesta inmediata a las demandas de las comunidades y los municipios, que

---

Honorable Asamblea Departamental sobre el uso de las facultades concedidas por la ordenanza No. 14 de 1.976). La importancia de estos decretos reposa en la idea de introducir los principios administrativos de la Descentralización, la Desconcentración y la Delegación, en la Administración del Ente Territorial.

permita la racionalización de los recursos, que permita la simplificación de los procedimientos para la toma de decisiones, con ejecución rápida y oportuna de las decisiones, pues es necesario que el Departamento sea más competitivo en todos los niveles de la vida política, económica y social”. (Ponencia al proyecto de ordenanza No. 060). “[...] el Departamento debe cambiar su estructura para adecuarla a las nuevas responsabilidades y competencias, pues es necesario que sea más competitivo en todos los niveles de la vida Política, Económica y Social [...]”. (Informe de Comisión, Proyecto de ordenanza 060 de 1996)

Tras dicha argumentación, la Asamblea Departamental, en uso de sus atribuciones constitucionales, en especial las conferidas por los numerales 7 y 9 del artículo 300 de la Constitución Política Nacional de 1991, y por medio de la ordenanza 043 de Mayo 31 de 1996 concedió facultades *pro tempore* al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental Central y Descentralizada.

El escritor Gustavo Álvarez Gardeazabal, actuando como nuevo gobernador sancionaría el Decreto Extraordinario 0442 de Marzo 27 de 1998, “Por medio del cual se reestructura la Administración Departamental del sector Central y Descentralizado.”

Los cambios más sustanciales en términos organizacionales de esta segunda reforma administrativa serían concretamente tres. En primer lugar, la reestructuración de las Gerencias Regionales y Estratégicas, principalmente la Gerencia de Megaproyectos que se fusionó con la Gerencia de Desarrollo Económico, Comercio Exterior y Apertura, creándose una nueva Gerencia de Desarrollo Económico y Proyectos Especiales que asumiría las funciones de las dos fusionadas.

En segundo lugar, la creación de cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber, la Oficina de Convivencia Ciudadana transformada y conocida antes como Oficina de Paz, la cual estaba adscrita a la Secretaria de Gobierno; la oficina de enlace con la comunidad; la oficina de asuntos para Cali; y la Oficina de Enlace con los Municipios.

En tercer lugar, aparece la transformación del otrora Departamento Administrativo de Servicio a la Comunidad, en la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Esta transformación anticiparía el camino de los otros tres Departamentos Administrativos (Jurídico-Planeación-Informática), los cuales se convertirían en Secretarías, con la puesta en marcha de la tercera reforma administrativa que iniciaría el propio año 99, con el estudio técnico del PNUD denominado “Plan de Reforma Económica Territorial”.

Caracterizados los cambios más sustanciales de la segunda reforma administrativa adelantada en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90’, pasemos a revisar la tercera y última reforma administrativa adelantada en el Departamento del Valle del Cauca.

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS AÑOS 1999-2001**

La tercera y última reforma administrativa adelantada durante los años 90’ en el Departamento del Valle del Cauca, se desarrollo detrás de un proceso que aunque inicio en el año 1999 y culminó en el año 2001, mantiene aún hoy efectos en la actualidad administrativa del Departamento, ya que dicha reforma transformó internamente la organización departamental, en términos de estructura, funcionamiento y resultados, lo cual, tiene aún hoy por hoy, alcances manageriales y políticos, en relación al manejo de los asuntos públicos del Valle del Cauca.

El objetivo de esta tercera reforma, tal y como lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ordenanza 079 de 1999 presentada por el entonces Gobernador Luis Fernando Bonilla Otoyá, era adecuar la organización departamental a las nuevas competencias normativas, cumpliendo estrictamente con los mandatos constitucionales y legales, dejando el Departamento de cumplir funciones del ordenmunicipal. “El nuevo Departamento no tendrá pues su énfasis en la prestación directa de servicios, salvo aquellos casos cuya cobertura sea superior a lo estrictamente municipal. (...) Para ello es necesario ajustar su estructura con miras a garantizarle la

eficacia y la eficiencia en sus tareas orientadas a la planificación y a la coordinación de acciones”. (Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 022 de 1999)

Dentro del marco de modernización del Estado, la administración departamental de la época consideraba que era “obligación del gobierno departamental la creación y desarrollo sostenible de bienestar de la sociedad vallecaucana. Se debe propender por una sociedad que sea: segura, organizada, educada, sana, con capacidad económica para vivir, intercomunicada, integra y competitiva. Con este fin la administración departamental debe ser ante todo eficaz, es decir, hacer lo que corresponde, hacer de acuerdo a sus competencias. Una vez que se logra la eficacia, se debe buscar la eficiencia.” (Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 022 de 1999)

Tras ésta argumentación la Asamblea Departamental por medio de la ordenanza 079 de Noviembre 5 de 1999 concedió facultades *protempore* al Señor Gobernador para implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de los órganos de la administración departamental; vender activos productivos o improductivos de propiedad departamental; crear, transformar, modificar, suprimir o fusionar la estructura de la administración central del Departamento del Valle del Cauca; y adicionar hasta sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000,00) al presupuesto general del departamento de dicha vigencia fiscal.

Las facultades en esta ocasión iban más allá de los alcances de una reforma administrativa. No sólo se buscaba, como en las dos ocasiones anteriores, reestructurar la administración y lo que ello implica, sino también se autorizaban abiertamente ejercicios de privatización con fines claramente fiscales, además de adicionar hasta sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000,00) al presupuesto general del departamento de dicha vigencia fiscal, con el claro propósito de pagar una millonaria indemnización de funcionarios despedidos sin justa causa, la cual ya había sido calculada por el

Plan de Reforma Económica Territorial en el orden de los cuarenta y un mil millones de pesos (\$41.000.000,00).

Gozando entonces de abiertas facultades y dentro del plazo concedido por la Asamblea Departamental, el señor Gobernador de la época Luis Fernando Bonilla Otoyá,<sup>5</sup> sancionaría el Decreto 1867 de Diciembre 22 de 1999, “Por medio del cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.”

Esta tercera reforma administrativa traería consigo seis transformaciones fundamentales. En primer lugar, la supresión de las cuatro Gerencias Regionales y Estratégicas. A saber: la Gerencia del Litoral Pacífico; la Gerencia para el Desarrollo Social; la Gerencia Cultural, Científica y Tecnológica; y la Gerencia de Desarrollo Económico y proyectos Especiales.

En segundo lugar, la supresión de las cuatro oficinas adscritas al despacho del Gobernador. A saber: la Oficina de Convivencia Ciudadana; la oficina de enlace con la comunidad; la oficina de asuntos para Cali; y la Oficina de Enlace con los Municipios.

En tercer lugar, la supresión de los nueve distritos operativos. Esta particular situación rompería definitivamente con el principio constitucional de la desconcentración dentro del Departamento del Valle del Cauca, y con el criterio de reasignación de competencias entre la Nación, el Departamento y los Municipios, adelantado igualmente por la Constitución Política Nacional de 1991.

En cuarto lugar, la supresión - transformación de los Departamentos Administrativos, dos de los cuales (Planeación y Jurídico) pasarían a ser nuevas Secretarías de despacho dentro de la estructura orgánica del Departamento del Valle del Cauca.

---

<sup>5</sup> Gobernador nombrado por el Presidente de la República y no elegido por votación popular.

En quinto lugar, la fusión – transformación de las Secretarías de Despacho, tales como la Secretaría de Políticas Públicas; la Secretaría de Infraestructura; y la Secretaría de Desarrollo Social.

En sexto lugar y último lugar, dentro de los cambios sustanciales de la tercera reforma administrativa, aparece la eliminación de los trabajadores oficiales y de dicha forma de vinculación o contratación con la Administración Pública a futuro. Este es uno de los elementos centrales de esta tercera reforma, ya que traería consecuencias transversales en toda la organización departamental, tales como la subcontratación de personal en diferentes áreas de apoyo.

Los cambios más relevantes<sup>6</sup> de esta tercera reforma en particular, fueron orientados por la interiorización de principios gerenciales privados a la organización pública-estatal.

Caracterizados ampliamente los tres procesos de reforma administrativa, adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90', pasaremos ahora a la segunda parte del trabajo donde se analizarán las implicaciones de las transformaciones de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca tras la puesta en marcha de estas tres reformas administrativas, en función de la estructura, el tamaño de la burocracia, los costos de funcionamiento, las competencias (políticas públicas), las atribuciones y las funciones que cumple dicha administración pública del ente territorial.

## **IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

La segunda parte del trabajo la abriremos con un interrogante de orden central. ¿Qué implicaciones han traído los procesos de implementación del New Public Management, vía reformas administrativas, en nuestro particular contexto?

---

<sup>6</sup> Todos los cambios fueron sugeridos por el "Plan de Reforma Económica Territorial". (PNUD,1.999) Este estudio técnico aparece, de igual forma, referenciado dentro de las consideraciones del Decreto No. 1867 de 1.999.

Para revisar las implicaciones de la entrada del paradigma gerencialista vía reforma administrativa en el Departamento del Valle del Cauca, centraremos el análisis en los procesos de transformación de la burocracia pública. La nueva gerencia pública que emergió con las reformas administrativas, desdibuja las particularidades de las organizaciones público - estatales igualándolas con las privadas, vía concentración en los resultados organizacionales.

Los procesos de transformación de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca en su nivel central, inspirados en el New Public Management y por ende en principios gerenciales propios de ámbitos privados, han traído consigo implicaciones directas sobre el tamaño de la burocracia (mayor o menor número de empleados en el sector gobierno y en cada sub-área); sobre la cantidad de recursos destinados al funcionamiento del aparato burocrático (gastos de personal y los gastos de administración); sobre los recursos destinados a la inversión por parte de la entidad territorial, (capacidad de gestión administrativa); y sobre la gobernabilidad de la entidad territorial (capacidad del Estado de implementar políticas públicas).

A continuación se analizará separadamente cada una de estas implicaciones que han traído los procesos de transformación del esquema burocrático, a través de las tres reformas administrativas adelantadas durante los años 90' en el Departamento del Valle del Cauca.

### **TAMAÑO DE LA BUROCRACIA: LA DIMENSIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.**

Una de las implicaciones o consecuencias directas de las reformas administrativas sobre las burocracias públicas es claramente su desarticulación o debilitamiento sistemático, en relación al cada vez menor número de funcionarios vinculados a la Administración Central del ente territorial. Este elemento se relaciona directamente con una de las variables claves desarrolladas en la investigación: El tamaño de la Burocracia.

Detrás de cada reforma administrativa estuvo implícito un proceso de reducción de cargos que apuntaban a una reducción de gastos de la entidad territorial. La

disminución sensible de la burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca, no era compatible con los propósitos y discursos de la administración encargada de las reforma administrativa. Mientras la burocracia pública departamental fue debilitada con la puesta en marcha y posterior consolidación de políticas tipo New Public Management, las autoridades públicas encargadas de la co-administrar el ente territorial, proyectaban a través de discursos medidas de fortalecimiento institucional y compromisos para evitar los avances en el debilitamiento de la burocracia departamental.

De manera general, las reformas administrativas implementaron una política de debilitamiento de la burocracia pública. Fruto o resultado de los cambios organizacionales caracterizados líneas atrás, aparecieron notables variaciones en el número de funcionarios de los diferentes despachos, observándose una reducción de más de 5000 funcionarios entre los años 1.991 y 2.003, principalmente trabajadores oficiales de las Secretarías de Agricultura y de Obras Públicas.

La reducción sistemática del total del número de funcionarios de la Administración central, fue una política de nueva gerencia pública aplicada con las tres reformas administrativas e inspirada en el paradigma gerencialista. Esta política no sólo tiene fundamentos de orden fiscal, como veremos en el siguiente aparte, sino también encuentra explicación en la supuesta necesidad de estructurar una organización más aplanada, o de estructura plana, donde se reducen los niveles jerárquicos detrás de la interiorización de técnicas propias del management privado, tales como el **downsizing**, el **empowerment** y el **outsourcing**.

Tras la puesta en marcha de las reformas administrativas y la disminución del tamaño de la burocracia en el Departamento del Valle del Cauca, se redujo no sólo la capacidad operativa, sino la propia capacidad de gestión, es decir la capacidad que tienen las burocracias de resolver problemas de adentro hacia afuera.

**CUADRO 1 RESUMEN EJECUTIVO DEL TOTAL DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL  
DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE AÑO POR AÑO (1.991-2.003)**

DEPENDENCIA	AÑO 1991	AÑO 1992	AÑO 1993	AÑO 1994	AÑO 1995	AÑO 1996	AÑO 1997	AÑO 1998	AÑO 1999	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002	AÑO 2003
DESPACHO DEL GOBERNADOR	47	-	-	85	82	-	-	88	-	44	79	86	92
SECRETARIA DE PLANEACION	-	-	-	-	-	-	-	-	-	65	73	72	65
SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	58	56	55
SECRETARIA DE AGRICULTURA	678	-	-	669	595	-	484	435	-	57	67	63	62
SECRETARIA DE EDUCACION	979	-	518	838	572	-	17590	493	-	85	13	115	108
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	28	29	27
SECRETARIA DE GOBIERNO	1110	-	707	648	614	611	-	527	-	114	58	44	43
SECRETARIA DE HACIENDA	436	-	406	403	-	367	-	352	-	104	149	149	147
SECRETARIA JURIDICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48	49	46	43
SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	261	179	180	169
SECRETARIA DE CONTROL INTERNO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	13	15	13
SECRETARIA DE TELEMÁTICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	16	16	14
SECRETARIA DE CULTURA Y TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11	11	13
SECRETARIA DE VIVIENDA Y DESARROLLO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	36	-
SECRETARIA DE SALUD	273	-	275	301	308	306	-	285	-	-	148	143	-

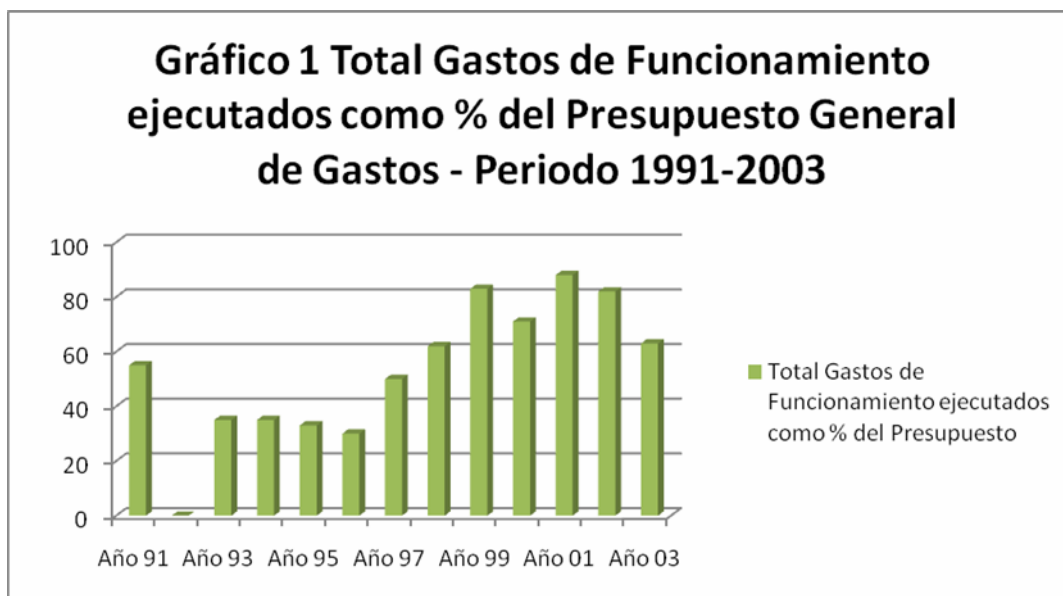
SECRETARIA DE SALUD -RENTAS CEDIDAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150	-	-	132
FODE - SITUADO FISCAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49	53	54	45
SECRETARIA DE COORDINACIÓN Y CONTROL	31	-	57	64	58	64	65	53	-	-	-	-	-	-
SECRETARIA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	371	-	384	366	348	-	-	310	-	-	-	-	-	-
SECRETARIA DE OO.PP.	1870	-	1840	237	1291	1533	1195	1150	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Servicio a la Comunidad	86	-	104	106	107	103	99	94	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo Jurídico	71	-	69	71	80	80	73	67	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Planeación	66	-	74	87	98	100	99	92	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Tránsito y Transporte	130	-	120	132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dpto. Administrativo de Informática -DAI-	-	-	-	-	21	18	18	17	-	-	-	-	-	-
Gerencia para el Desarrollo Económico de Comercio y Apertura	-	-	8	5	8	6	7	6	-	-	-	-	-	-
Gerencia para Megaproyectos Estrategicos	-	-	13	5	7	7	7	3	-	-	-	-	-	-
Gerencia para el Desarrollo Social	-	-	8	15	15	15	15	14	-	-	-	-	-	-
Gerencia del Litoral Pacífico	-	-	13	11	13	7	8	8	-	-	-	-	-	-
Gerencia Cultural	-	-	6	7	-	-	7	7	-	-	-	-	-	-
Oficina Regional para la Prevención y atención de desastres.	-	-	-	-	-	-	5	5	-	-	-	-	-	-
TOTAL GENERAL	6148	-	4589	4050	4217	3217	19672	4006	-	1.110	1.098	1135	1083	

FUENTE: Para los datos antes del año 2000, las respectivas dependencias. Después del año 2000, Secretaría de Desarrollo Institucional. Nota : La presente información se ha tomado de los datos registrados en el Área de Nómina de Políticas Públicas y se tiene como referencia el número de funcionarios existentes en el mes de Diciembre para cada año. El año 2000 se ha tomado a partir de Mayo/2000. El dato del año 1997 incluye el personal docente pagado con el situado fiscal. El dato suministrado por la Secretaria de Servicios Administrativos descontando dicho personal es de un total de 3979 funcionarios, para dicho año.

## **COSTO DE LA BUROCRACIA: LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.**

La segunda de las implicaciones o consecuencias directas de las reformas administrativas sobre las burocracias públicas recae sobre los gastos de funcionamiento de la entidad territorial; es decir, el costo de la Burocracia.

La necesidad de reducción de los gastos de funcionamiento de la entidad territorial obedeció principalmente a razones de orden fiscalista, ya que el Departamento inició cada proceso de reforma con un fuerte y desfinanciado déficit fiscal, robustecido en parte por cada administración saliente.



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

Los objetivos fiscales de las reformas administrativas no se cumplieron. A pesar de que las reformas disminuyeron en casi un 80% el total de los funcionarios de la Administración central del Departamento, los gastos de funcionamiento de la entidad en términos porcentuales no disminuyeron sino por el contrario tendieron a aumentar como porcentaje del presupuesto de gastos de la entidad territorial. (Gráfico 1)

Las reformas administrativas de los años 90' no lograron sus propósitos fiscales, en la medida en que no lograron reducir los gastos de funcionamiento de la entidad, a pesar de que era una consigna esencial de los procesos de reforma. Tras la puesta en marcha de las reformas administrativas quedó incumplida la promesa de reducir los gastos de funcionamiento para aumentar la inversión.

El balance de los gastos de funcionamiento que muestra el gráfico 1, en lugar de reducirse tras la implementación de reformas administrativas o políticas de gerencia pública tipo New Public Management durante los años 90', aumentaron sistemáticamente, lo que prueba los efectos contrarios de orden fiscal de las reformas administrativas.

### **BUROCRACIA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA: LOS RECURSOS DE INVERSIÓN**

Las transformaciones de las burocracias públicas adelantadas durante los años 90' en el departamento del Valle del Cauca también tendrían implicaciones para la gestión administrativa en relación a la disminución sistemática de los recursos de inversión.

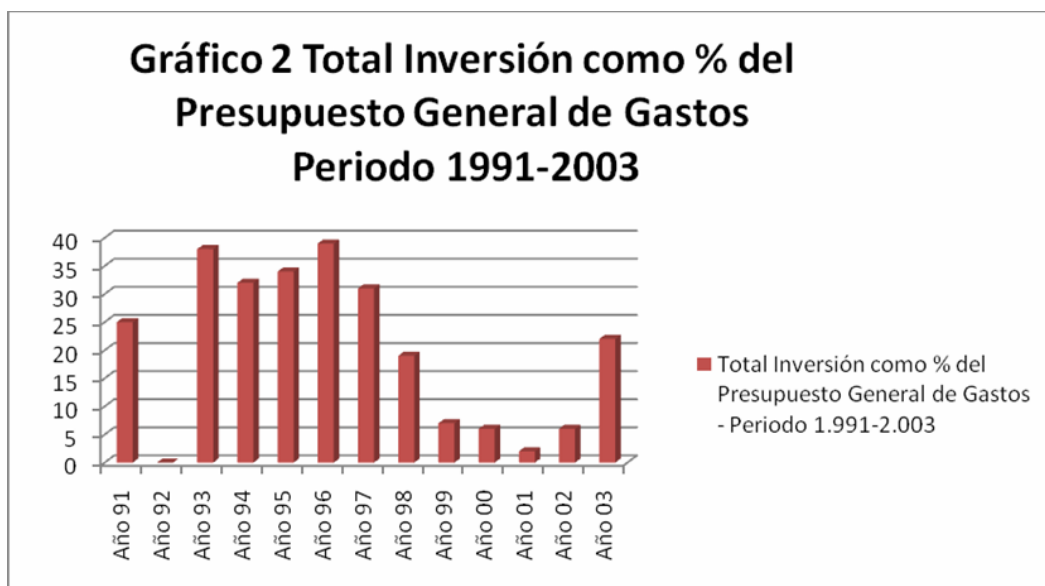
La transformación y reducción de la burocracia pública presentada en el Departamento del Valle del Cauca afectó directamente la gestión administrativa, ya que tales aparatos burocráticos son indispensables y necesarios en la implementación de los diversos cursos de acción gubernamental.

Las burocracias públicas son un elemento central en la materialización de la gestión administrativa. La reducción de las mismas bajo la puesta de marcha de las reformas administrativas de los años 90', afectó en esencia la instrumentalización y ejecución de las propias políticas públicas.

Los procesos de reforma administrativa al no lograr sus objetivos financieros, afectaron directamente la ejecución o implementación de políticas públicas en el orden departamental<sup>7</sup>, disminuyendo los recursos destinados a la inversión.

Los recursos destinados a la inversión sólo crecieron en términos porcentuales, con la primera reforma administrativa. Detrás de los otros dos procesos de reforma, dichos recursos disminuyeron, logrando sólo una leve mejoría en el año 2003. (Gráfico 2)

Este argumento se refuerza si observamos la inversión durante los años de las dos últimas reformas administrativas, a precios constantes del año 98. (Gráfico 3)

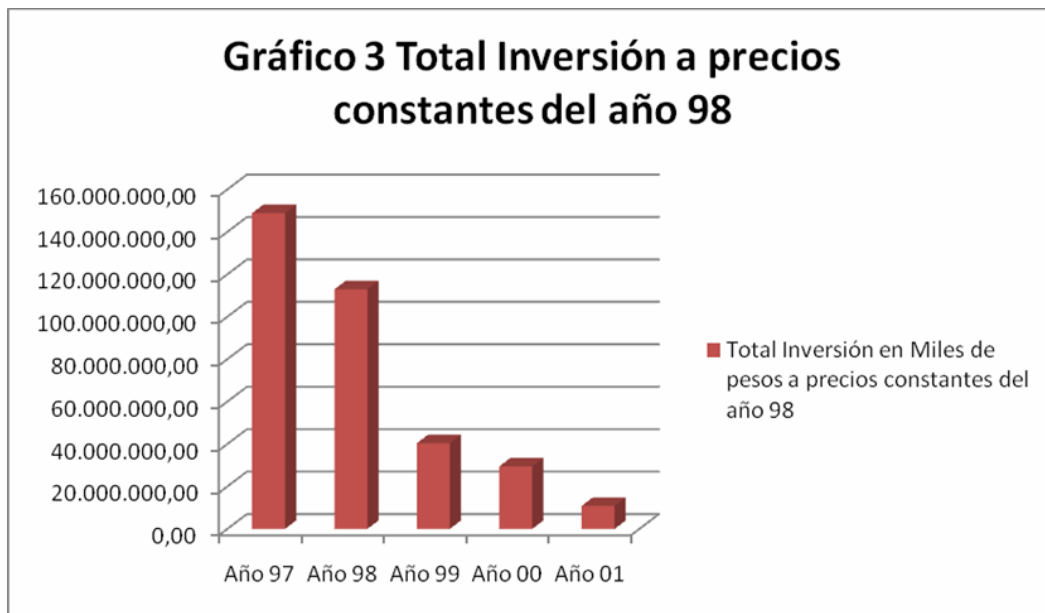


FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

<sup>7</sup> Cuando hablamos de Políticas Públicas del orden Departamental, no nos referimos a la ejecución que debe hacer el Departamento por mandato constitucional de las políticas públicas nacionales, ya que en materia de prestación de servicios los departamentos han venido cumpliendo las funciones asignadas en salud, educación y vías. Nos referimos a otras áreas donde los recursos propios de libre destinación del Departamento son esenciales para su ejecución. Sectores como cultura, ciencia y tecnología, educación superior, recreación, deporte, vivienda, electrificación entre otros, en los cuales también tiene funciones asignadas y cuya disponibilidad de recursos ha limitado el adecuado cumplimiento de las mismas.

Según los datos aportados por Argote (2006), la disminución de la inversión ha sido dramática durante los años de las dos últimas reformas administrativas. Dicha variable, desde el año 98, año de la segunda reforma, al año 2001, año de la tercera reforma, muestra que la inversión ha disminuido en términos reales -24.10% del año 97 al 98; -64.20% del año 98 al 99; -27.10 del año 99 al 2.000; y -63.20% del año 2.000 al 2.001.

Este es otro de los efectos contrarios de las reformas administrativas, en esta ocasión, en relación a la capacidad de gestión administrativa. Uno de los axiomas centrales de los procesos de reforma administrativa era la disminución de los gastos de funcionamiento para aumentar los gastos de inversión; empero esta situación no se materializó, afectando directamente la gestión del Departamento del Valle del Cauca.



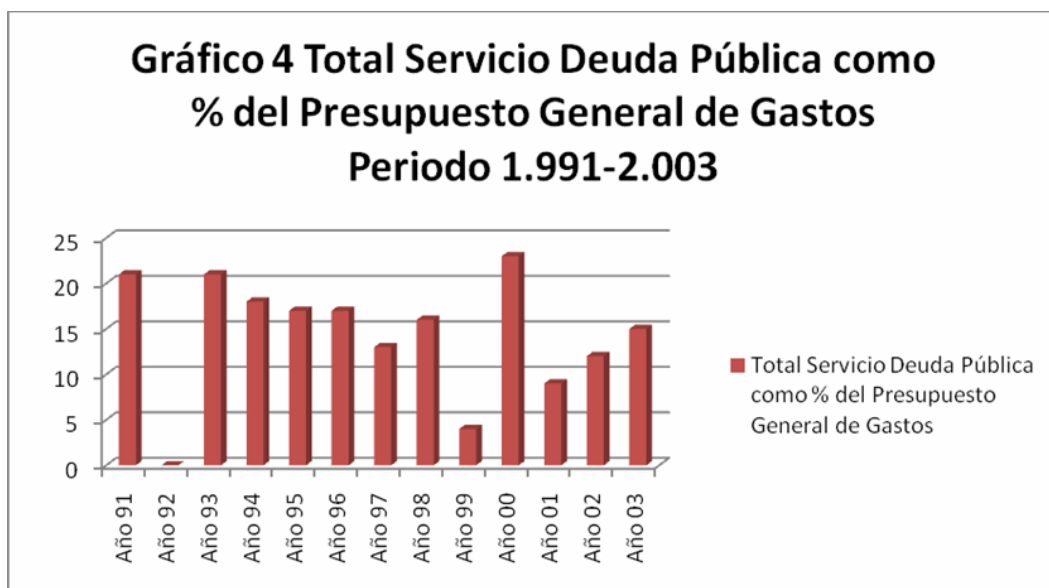
FUENTE: Adaptado libremente de Argote, 2006.

Disminuir gastos no significó directamente o automáticamente aumentar la inversión en la entidad territorial. Este es otro de los aprendizajes de los procesos de reforma administrativa adelantados en el Valle del Cauca. Dichos procesos aunque pretendieron aumentar la inversión vía reducción de gastos, fundamentalmente de personal, no lo lograron, ya que estas operaciones no se

realizan por el sólo hecho de implementar políticas sistemáticas de reducción o debilitamiento de la burocracia pública.

Por otra parte, en relación a la deuda pública, qué es el tercer rubro que conforma los gastos totales de la entidad territorial, ésta tuvo un comportamiento bastante variado durante la década de los años 90', razón por la cual no lo podríamos relacionar de manera directa con los procesos de reformas administrativas.

Hubo una leve reducción en los servicios de la deuda pública de los años 93 a 99 (Gráfico 4). Durante el año 2000 hubo un abultado incremento relacionado con la crisis económica del año inmediatamente anterior. Para los años 2001 a 2003 se volvió a presentar un nuevo incremento de la deuda pública como porcentaje del presupuesto general de gastos de la entidad territorial.

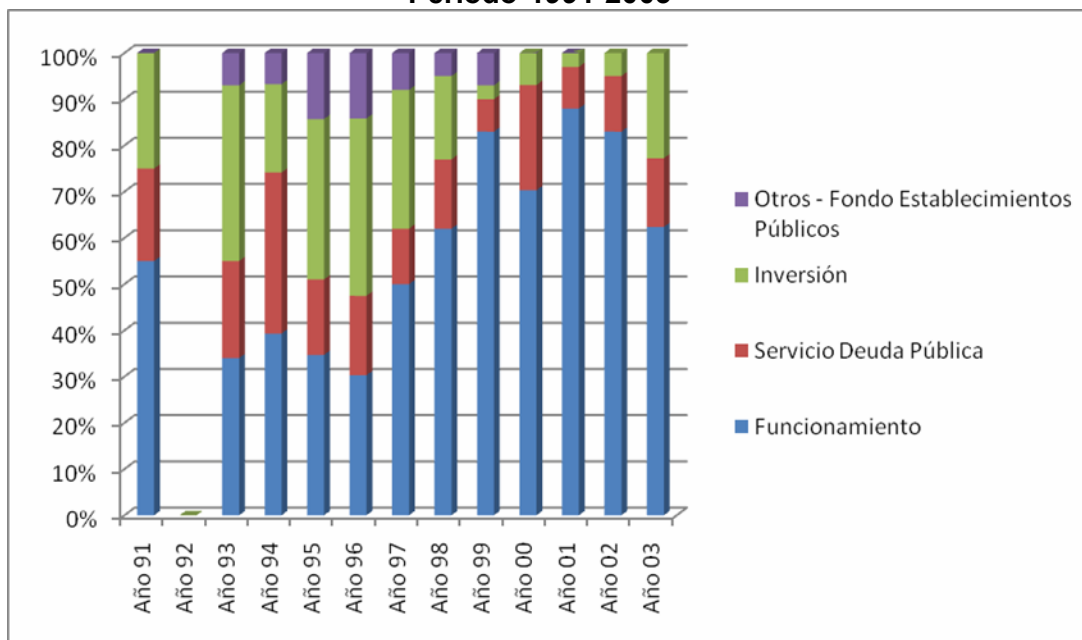


FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

En síntesis, si cruzamos las tres variables analizadas, obtendríamos una tendencia creciente en los gastos de funcionamiento, una tendencia decreciente y real de los gastos de inversión y finalmente una tendencia variada del servicio de la deuda pública, (Gráfico 5) lo cual demostraría un

fracaso en términos fiscales de las reformas administrativas, adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90. Dicha situación organizacional también comenzaría a jugar en contra de la capacidad de gestión de políticas públicas del Departamento del Valle del Cauca.

**Gráfico 5 Funcionamiento - Deuda - Inversión como % del Presupuesto General de Gastos Periodo 1991-2003**



FUENTE: Secretaría de Hacienda Departamental.

### **DETERIORO FISCAL, DESTRUCCIÓN DE LA BUROCRACIA E INGOBERNABILIDAD**

La última de las implicaciones o consecuencia directa de las reformas administrativas, es la pérdida de gobernabilidad de la entidad territorial<sup>8</sup>. Este elemento se relaciona directamente con la capacidad (incapacidad) de implementación de planes, programas y proyectos (políticas públicas) por parte del Departamento.

<sup>8</sup> Las dos hipótesis sobre la pérdida de gobernabilidad del Departamento del Valle del Cauca, aparecen desarrolladas *in extenso* en el eje temático GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA, ORGANIZACIONES SOCIALES Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, del PLAN MAESTRO DE DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015, el cual fue asesorado por el Profesor Edgar Varela Barrios durante el año 2003.

Dicha pérdida de gobernabilidad o pérdida de capacidad de implementación de políticas públicas en el orden departamental se relaciona directamente con dos elementos centrales de las reformas administrativas. El primero de ellos, el componente fiscal, que aunque fue uno de los aspectos perseguidos pero no alcanzados por las reformas administrativas. La realidad fiscal al final de los años 90' era de un fuerte deterioro fiscal que generó ingobernabilidad para la entidad territorial.

La gobernabilidad se deteriora en nuestra región como resultado de una mala aplicación de las cuestiones fiscales, lo que deriva en un colapso de las finanzas públicas. Al presentarse dicho colapso, se presenta un primer problema de ingobernabilidad, ya que los gobernantes elegidos no son capaces de cumplir sus programas de gobierno anunciados en campaña. Cuando un gobernante lo único que puede hacer es recortar personal, renegociar la deuda, y ocuparse de otro tipo de cuestiones secundarias, no puede concentrarse en los ejes principales de las políticas públicas, no pudiendo concretarlas por carencia de recursos, presentándose un problema grave de gobernabilidad.

El segundo elemento generador de ingobernabilidad ligado directamente a los procesos de reforma administrativa fue la destrucción sistemática de la burocracia departamental.

Este segundo elemento generador de ingobernabilidad aparece cuando se despide el funcionariado, es decir cuando se destruye la burocracia departamental. Cuando se presente este fenómeno *tras y más allá* de las reformas administrativas, se destruye el capital social institucional de la sociedad. Si se tiene un capital acumulado en el sector público, gente que sabe hacer las cosas en general y se despide, se presenta una masacre y criminalización del funcionariado, por ende una destrucción del capital social institucional. La cultura política frente al funcionariado, insiste en la equivocada idea de que todos los burócratas son corruptos, tienen sus puestos, no hacen nada y sí reciben su salario, lo cual justifica los procesos de destrucción de la burocracia seccional.

Al presentarse la destrucción de la burocracia, el hecho se manifiesta en una incapacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, por parte de la entidad territorial, ya que no cuenta con el capital humano necesario para propiciar dichas respuestas. Cuál ha sido entonces, la alternativa secundaria ha este hecho? La Subcontratación con el tercer sector. Según la teoría de la descentralización, se adelgaza el nivel central, formulando políticas y evaluándolas, se crea una instancia intermedia para que apoye los programas cuando haya que fortalecer el nivel local. Sin embargo, en ninguna parte de la teoría de la administración pública, la descentralización manifiesta que se debe destruir el funcionariado que atiende las demandas de los ciudadanos. Esta situación objetiva de destrucción de la burocracia departamental genera ingobernabilidad, ya que confina a la entidad territorial a desaparecer de la escena de provisión de bienes y servicios públicos.

Finalmente, para cerrar esta segunda parte del trabajo podemos afirmar que las reformas administrativas con el afán de reproducir o quizás querer materializar una retórica inspirada en ámbitos privados, desarticularon, la capacidad operativa y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, generando ingobernabilidad al desestructurar la burocracia pública y disminuir sistemáticamente los recursos de inversión de la entidad territorial.

### **BUROCRACIA, REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL VALLE DEL CAUCA: Aprendizajes para los actuales procesos de modernización estatal a nivel local.**

La administración pública del Departamento del Valle del Cauca experimentó un intento de transición desde el modelo de organización burocrático a un modelo gerencialista, inspirado por el New Public Management. Dicho proceso de transformación de la burocracia pública Departamental tuvo como objetivo mejorar la *performance* en las funciones públicas y sociales del ente territorial, para lo cual se activaron una serie de políticas de gerencia pública, también conocidas de manera tradicional como reformas administrativas.

A partir del año 1991 se adelantaron tres reformas administrativas en la administración central del Departamento del Valle del Cauca, las cuales respondieron a procesos macro de modernización del Estado colombiano en su nivel central, adecuando la estructura, el funcionamiento, la cultura y los resultados, a las normas, competencias y mandatos derivados de la Constitución Política Nacional de ese mismo año y a las distintas leyes que desarrollaron los preceptos constitucionales consignados en dicha carta política.

Las reformas administrativas transformaron internamente la organización departamental, en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados. Estos cambios, tuvieron no sólo alcance manageriales sino también políticos en relación al manejo de los asuntos públicos del Departamento.

La administración pública departamental tras la activación de los procesos de reforma administrativa, se pretendió transformar en nombre de la eficiencia, la eficacia y la economía, lo cual ha derivado en un desmonte gradual de su burocracia pública. Esta situación se torna algo paradójica: mientras la burocracia pública seccional, se ha ido desmontando sistemáticamente, las competencias y atribuciones entregadas desde el centro del Estado colombiano, han aumentado en un panorama presupuesto de escasez de recursos.

Una de las problemáticas que se derivan de la implementación de la tesis de las tres *E* (eficiencia, eficacia y economía) a ultranza en la administración pública, es la tergiversación de los medios en fines. La administración posburocrática transforma estas tesis, convirtiendo a la eficiencia, la eficacia y la economía, en fines en sí mismos para la organización, en lugar de ser medios para alcanzar los fines organizacionales, que para el caso se deben relacionar con los intereses de la sociedad.

Los procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca, no escaparon a dicha confusión o tergiversación y terminaron

confundiendo fines con medios organizacionales, ya que existió siempre la duda en si lo que realmente debía buscar la administración departamental con las reformas en cuestión era propender por una sociedad más justa, igualitaria, libre, segura, organizada, educada, sana, con capacidad económica para vivir, intercomunicada, íntegra y competitiva; o, propender por una administración departamental, la cual debe ser ante todo eficaz, es decir, hacer lo que corresponde, hacer de acuerdo a sus competencias, y que una vez lograra la eficacia, se buscara la eficiencia.

En relación a la dimensión político administrativa del ente territorial, en tanto Estado subnacional, la implementación de políticas de gerencia públicas, tipo New Public Management, dejó al final del proceso, una organización con similares problemas (paternalismo/clientelismo/corrupción/ingobernabilidad/disfuncionalidad institucional)<sup>9</sup> a los presentados al inicio de los años 90'.

A pesar de que la burocracia pública del ente territorial haya sufrido cambios mayores en relación a un aumento de su inestabilidad con cada una de las reformas administrativas, la abstracción de su función institucional; es decir lo que representa la burocracia en el seno de la sociedad políticamente organizada, se mantuvo íntacta.

La burocracia pública del Departamento del Valle del Cauca, no murió, ni desapareció tras el espíritu transformador de los años 90', y aún permanece, permanece efectivamente, gracias a su gran capacidad adaptativa e innovativa, pero con una particular disminución del aparato de Estado subnacional, con un particular debilitamiento.

A pesar de que los procesos de reformas administrativas fueran adelantados bajo políticas de gerencia pública tipo New Public Management de igual forma

---

<sup>9</sup> Prueba de la existencia de estos problemas institucional irresueltos al interior de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca por parte de las reformas administrativas, las arroja el diagnóstico realizado por el eje político – institucional del PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015.

se implementaron de políticas de gerencia pública de corte burocrático tras las reformas administrativas.

Los tres procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante la década de los años 90', no sólo tuvieron de New Public Management, sino también tuvieron esfuerzos de reforma burocrática, que pretendieron acabar con el paternalismo, el clientelismo, la corrupción, que se presentaba al interior de la organización departamental, tras la implementación de un depurado sistema de carrera administrativa y de criterios racionales de organización del trabajo.

Esta permanente tensión entre paradigmas (Burocrático y Postburocrático) da cuenta, hoy por hoy, de la existencia de una organización *híbrida* dentro de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, que aunque ha interiorizado principios propios del New Public Management, también ha mantenido criterios propios de las organizaciones burocráticas. En este sentido, el ideal del New Public Management de acabar con la organización burocrática no se pudo materializar del todo en la administración del Departamento del Valle del Cauca y continúa siendo una utopía neoliberal.

Si se observa detenidamente la implementación de políticas de gerencia pública o de reformas administrativas en el Departamento del Valle del Cauca, durante el periodo de tiempo transcurrido entre el año 1977 y el año 2003, se podría afirmar que han existido notables cambios o transformaciones en el esquema burocrático de la Administración del Departamento como entidad territorial inspirados por el New Public Management. Pero también se podría afirmar que a pesar de los cambios o transformaciones igualmente se ha conservado de cierta forma el esquema burocrático al interior de la administración departamental.

La Administración del Departamento ha pasado entonces de ser una burocracia clásica, en el sentido Weberiano del término, a una burocracia *híbrida* bajo parámetros inspirados por el paradigma del New Public Management.

En esta dirección existe hoy por hoy un cierto grado de conservación pero a la vez de transformación del esquema burocrático de la Administración Pública del ente territorial.

Conservación, en la medida en que sigue existiendo, aún hoy por hoy, una organización tipo burocrática en la administración del Departamento del Valle del Cauca. Se mantiene dentro de la organización del Departamento criterios propios de las burocracias, tales como un diseño organizacional jerárquico; una jerarquía y centralidad en la toma de decisiones; una centralidad en la racionalidad y la división del trabajo; una organización que especifica funciones, autoridad y estructura, que sigue reglas y procedimientos y que sigue resolviendo problemas de adentro hacia fuera.

En este mismo sentido, la administración pública del Departamento del Valle del Cauca, en su nivel central, sigue siendo una organización con continuidad, no pasajera ni temporal; opera de acuerdo con reglas y normas; las actividades regulares se distribuyen de modo fijo, como deberes oficiales; existen áreas de competencia delimitadas específicamente; existe una estructura jerárquica bien definida de las diferentes oficinas y de niveles de autoridad gradual; existe un sistema de reglas y normas escritas para tratar las situaciones de trabajo; el conjunto de funcionarios que se dedica a un cargo, junto con los archivos y los aparatos materiales, constituye la *oficina*; el cuerpo administrativo está separado de los instrumentos de administración; existe una separación entre la actividad oficial y la actividad privada de los funcionarios; existe una carrera administrativa que establece normas y requisitos para la selección, reclutamiento, promoción y transferencia de los funcionarios dentro de los cargos de la misma; y los funcionarios reciben un sueldo - existiendo niveles de sueldo según el cargo - y no pueden aceptar pago de los clientes.

A pesar de esto, se adelantó un proceso con las reformas administrativas de transformación de dicho esquema burocrático, fundamentado en el ideario del

New Public Management, que no anuló la organización burocrática, sino que propendió por su mejoramiento *per se*.

Transformación y conservación del esquema burocrático, plantea una permanente tensión al interior de la Administración del ente territorial. Estas dos caras de una misma moneda, han sido entonces los verdaderos propósitos de los procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante los años 90'.

El grado de transformación del esquema burocrático ha pretendido, sin mucho éxito, orientar la administración al logro de resultados; ha buscado que la organización se centre en la calidad y el valor agregado; en la adecuada producción de bienes y servicios; en la competencia y el servicio al cliente.

Las reformas burocráticas no se agotan con los procesos de reforma administrativa adelantados en el Departamento del Valle del Cauca durante la década de los años 90'. La burocracia sigue existiendo y estamos bastante lejos de materializar una organización postburocrática en la administración departamental. En relación a esto, se debe entender el ideal tipo burocrático como un medio y no como un fin. Si se logra dicho entendimiento, las organizaciones público – estatales y sus diseñadores, no deben pretender reproducir las condiciones de dicho *Ideal*, sino por el contrario encontrar explicaciones a través del *Ideal tipo* a la realidad burocrática que viven tales organizaciones, con el ánimo de resolver, ahí sí, de manera eficiente y racional, las situaciones problemáticas de la sociedad. Estas son las potencialidades, inexploradas e inexploradas del paradigma burocrático, por parte de las organizaciones público – estatales, en nuestros particulares contextos.

No considerar las potencialidades del paradigma burocrático lleva a problemas de flexibilidad administrativa que han derivado en organizaciones preburocráticas, paternalistas, clientelistas y corruptas, en lugar de organizaciones postburocráticas tan anheladas por el New Public Management.

Las reformas administrativas adelantadas en el Valle del Cauca por querer materializar el ideario del New Public Management, no construyeron

instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos de dicho paradigma, donde los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos. En pleno proceso de transformación para conseguir organizaciones plenamente burocráticas, aparece el New Public Management que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de la empresa privada. El resultado lógico de esta desafortunada intromisión no son unas instituciones postburocráticas sino unas instituciones preburocráticas en las que predominan viejos problemas administrativos.

En este sentido, la puesta en marcha de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle de Cauca durante los años 90', bajo los principios del New Public Management, no impactaron positivamente la burocracia pública de la entidad territorial, y por el contrario han deformado la naturaleza y finalidad pública - estatal de dicha entidad.

Finalmente, quizás lo más complejo de todo este proceso, es la reconfiguración a la que estamos asistiendo, de las relaciones Estado – Sociedad, y de las Políticas Públicas, como consecuencia lógica de la reproducción del New Public Management en nuestras latitudes. Resultado de ello, por un lado la configuración de un Estado, cada vez más desentendido de sus fines y objetivos, que transforma los derechos sociales, económicos y culturales, en simples mercancías, provistas bajo los imperiosos criterios de la ley de la oferta y la demanda, sin considerar si quiera, las funestas consecuencias para la gran mayoría la sociedad. Por otro lado, la configuración de un ciudadano, que comienza a comportarse como un cliente, por supuesto despolitizado, es decir, desprovisto de ciudadanía en tanto ejercicio de derechos. Al transformarse al Ciudadano en Cliente, en lugar de avanzar hacia la garantía y protección de los derechos humanos, lo cual debe ser la razón de toda organización política, revierte los derechos y los convierte en simples mercancías. El *ciudadano*, que otrora exigía materialización de derechos, se transforma a la luz de la transformación misma del Estado, en un *cliente* que simplemente demanda una serie de mercancías (salud, educación, seguridad social, vivienda, recreación,

cultura, etc.) provistas por diferentes agentes (estatales / privados / mixtos / no estatales) que participan de un mercado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **A. FUENTES SECUNDARIAS Y DOCUMENTALES SEGÚN PROCEDENCIA.**

#### **GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA.**

Decreto Departamental 1600 de 1997, "Por medio del cual se sanciona el Estatuto Básico de la regionalización y descentralización administrativa".

Decreto Departamental 1603 de 1977, "Por medio del cual se sanciona el Estatuto Básico para la Desconcentración".

Decreto Departamental 0080 de Enero 20 de 1992, "Por medio del cual se modifica la Estructura Administrativa del despacho del Gobernador".

Decreto Departamental 0083 de Enero 22 de 1992, "Por medio del cual se modifica la planta de cargos del despacho del Gobernador".

Decreto Departamental Extraordinario 0442 de Marzo 27 de 1998, "Por medio del cual se reestructura la Administración Departamental del sector Central y Descentralizado."

Decreto Departamental 1867 de Diciembre 22 de 1999, "Por medio del cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del valle del cauca y se dictan otras disposiciones."

Decreto Departamental 0013 del 21 de Enero de 2000 "Por medio del cual se modificaba el decreto 1867 del 22 de Diciembre de 1999"

Decreto Departamental 0016 del 21 de Enero de 2000 "Por medio del cual se fijan las plantas de personas de empleados públicos en las Dependencias de la Administración Central del Departamento del valle del cauca".

Decreto Departamental 0061 del 28 de Enero de 2000 "Por el cual se modifica el Decreto 0013 de Enero de 2000".

Decreto Departamental 0062 del 28 de Enero de 2000 "Por el cual se modifica el Decreto 0016 del 21 de Enero de 2000..."

Decreto Departamental 0121 del 23 de Febrero de 2000 "Por el cual se modifica el Decreto 0066 del 28 de Enero de 2000".

Decreto Departamental 0279 del 3 de Mayo de 2000 "Por el cual se compilaban las disposiciones referentes a la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del valle del cauca..."

Decreto Departamental 0349 del 2 de Mayo de 2001 “Por medio del cual se ajusta la estructura administrativa y la escala salarial del nivel central de la Administración del Departamento del valle del cauca, se modifica el Decreto 0279 de Mayo 3 de 2000 y se dictan otras disposiciones.”

Decreto Departamental 0350 del 2 de Mayo de 2001 “Por medio del cual se establece la planta global de la administración central del Departamento del valle del cauca”

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – DAPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. **Plan de Reforma Económica Territorial**, Santiago de Cali, 1999.

PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015.

#### **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL.**

Ordenanza departamental No. 14 de 1976, “Por la cual se autoriza la expedición de los Estatutos de la regionalización, la descentralización y la desconcentración administrativa para el Departamento del valle del cauca.”

Ordenanza departamental No. 083 de Diciembre 30 de 1991 “Por la cual se otorgaban facultades al Gobernador del Departamento del valle del cauca para efectuar una reforma administrativa en el ámbito departamental”

Ordenanza departamental No. 043 de Mayo 31 de 1996, “Por medio de la cual se otorgan facultades *protempore* al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental en su nivel Central y Descentralizado.”

Ordenanza departamental No. 013 de Junio 5 de 1997, “Por medio de la cual se prorrogan las facultades concedidas al Señor Gobernador para reestructurar la Administración Departamental en su nivel Central y Descentralizado.”

Ordenanza departamental No. 079 de Noviembre 5 de 1999 “Por medio de la cual se conceden facultades *protempore* al Señor Gobernador para implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de los órganos de la administración departamental.”

Ordenanza departamental No. 104 de Febrero 5 de 2001 “Por la cual se conceden facultades pro-tempore al Señor Gobernador del Departamento del valle del cauca, para efectuar ajustes o adecuaciones a la Estructura Administrativa del Departamento”.

Proyecto de Ordenanza Departamental No. 001E-91 de 1991.

Proyecto de Ordenanza Departamental 060 de 1996.

Proyecto de Ordenanza Departamental 016 de 1997

Proyecto de Ordenanza Departamental 022 de 1999

Proyecto de Ordenanza Departamental 079 de 1999

Proyecto de Ordenanza Departamental No. 066 de 2001

#### **B. LIBROS.**

ARGOTE VEGA, José Luis. ***Evaluación de las finanzas públicas en las subregiones del Valle del Cauca 1997-2001***. Cali. Programa Editorial de la Universidad del Valle. 2006.

RODRÍGUEZ, Libardo ***Estructura del Poder Público en Colombia***. Bogotá D.C., Editorial Temis, 2001.

VARELA BARRIOS, Edgar. ***La Mercantilización de lo Público***. Santiago de Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, 2da Edición, 2005.