

GESTION PÚBLICA

“Administración Pública de la ciudad de Santiago de Cali (1961-2010).”

JHON JAMES GUERRERO VELAZCO

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
SANTIAGO DE CALI
2013**

GESTION PÚBLICA

“Administración Pública de la ciudad de Santiago de Cali (1961-2010).”

JHON JAMES GUERRERO VELAZCO

Trabajo presentado como

Requisito para optar

Al título de Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Director

**Rafael Vergara Varela
Ms en Políticas Públicas**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
SANTIAGO DE CALI
2013**

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO: ____ INFORME FINAL: **XX**

TÍTULO DEL TRABAJO: **"ESTUDIO DE CASO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE SANTIAGO DE CALI (1961-2010)"**

DIRECTOR: **RAFAEL VERGARA VARELA**

ESTUDIANTES: **JOHN JAMES GUERRERO VELAZCO**

EVALUADORES: **JOSÉ JOAQUÍN BAYONA ESGUERRA**

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: **3 DE SEPTIEMBRE DE 2013** **H: 3:00 P.M.**

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: En relación al trabajo de grado titulado "*Estudio de Caso de la Administración Pública de Santiago de Cali (1961-2010)*", mi concepto es el siguiente:

El trabajo realizado por el estudiante constituye la aplicación integrada tanto de métodos cuantitativos como cualitativos para abordar el tema de la gerencia pública en la alcaldía de Santiago de Cali durante los años (1961-2010). En este sentido, la sistematización de dicha experiencia como ejercicio académico es pertinente dentro de la línea investigativa-aplicada del área, "*políticas y gestión pública*".

Respecto a la construcción metodológica del estudio, este ejercicio es coherente en relación a la pregunta de investigación y a sus objetivos. Así mismo el cuerpo de trabajo desarrolla un contexto histórico y social de la ciudad durante el periodo citado. En términos generales la propuesta es relevante y bien aplicada como a su vez bien desarrollada.

Sugeriría a John James seguir trabajando alrededor del tema como parte de su futuro profesional, ya que son pocos los trabajos de grado que desarrollan este tipo de análisis.

Finalmente, el trabajo está bien intencionado y explicado, con lo cual considero que el trabajo de grado es aprobado.

APROBADO: **XX** MERITORIO: ____ LAUREADO: ____ NO APROBADO: ____

APROBADO CON RECOMENDACIONES: ____ INCOMPLETO: ____



RAFAEL VERGARA VARELA
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO



JOSÉ JOAQUÍN BAYONA ESGUERRA
EVALUADOR



PARTE 1. Términos de la licencia general para publicación digital de obras en el repositorio institucional de Acuerdo a la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad del Valle

Actuando en nombre propio los AUTORES o TITULARES del derecho de autor confieren a la UNIVERSIDAD DEL VALLE una Licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integra en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

a) Estará vigente a partir de la fecha en que se incluye en el Repositorio, por un plazo de cinco (5) años, que serán prorrogables indefinidamente por el tiempo que dure el derecho patrimonial del AUTOR o AUTORES. El AUTOR o AUTORES podrán dar por terminada la licencia solicitando por escrito a la UNIVERSIDAD DEL VALLE con una antelación de dos (2) meses antes de la correspondiente prórroga.

b) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para que en los términos establecidos en el Acuerdo 023 de 2003 emanado del Consejo Superior de la Universidad del Valle, la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993 y demás normas generales sobre la materia, publique la obra en el formato que el Repositorio lo requiera (impreso, digital, electrónico, óptico, usos en red o cualquier otro conocido o por conocer) y conocen que dado que se publica en Internet por este hecho circula con un alcance mundial.

c) El AUTOR o AUTORES aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto renuncian a recibir emolumento alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente Licencia y de la **Licencia Creative Commons** con que se publica.

d) El AUTOR o AUTORES manifiestan que se trata de una obra original y la realizó o realizaron sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, obra sobre la que tiene (n) los derechos que autoriza (n) y que es él o ellos quienes asumen total responsabilidad por el contenido de su obra ante la UNIVERSIDAD DEL VALLE y ante terceros. En todo caso la UNIVERSIDAD DEL VALLE se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del AUTOR o AUTORES y la fecha de publicación. Para todos los efectos la UNIVERSIDAD DEL VALLE actúa como un tercero de buena fé.

e) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión. El AUTOR o AUTORES aceptan que la UNIVERSIDAD DEL VALLE pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.

SI EL DOCUMENTO SE BASA EN UN TRABAJO QUE HA SIDO PATROCINADO O APOYADO POR UNA AGENCIA O UNA ORGANIZACIÓN, CON EXCEPCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE, LOS AUTORES GARANTIZAN QUE SE HA CUMPLIDO CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES REQUERIDOS POR EL RESPECTIVO CONTRATO O ACUERDO.



VICERRECTORIA ACADÉMICA
División de Bibliotecas

**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN
DIGITAL DE OBRAS**

PARTE 2. Autorización para publicar y permitir la consulta y uso de obras en el Repositorio Institucional.

Con base en este documento, Usted autoriza la publicación electrónica, consulta y uso de su obra por la UNIVERSIDAD DEL VALLE y sus usuarios de la siguiente manera;

a. Usted otorga una (1) **licencia especial para publicación de obras en el repositorio institucional de la UNIVERSIDAD DEL VALLE** (Parte 1) que forma parte integral del presente documento y de la que ha recibido una (1) copia.

Si autorizo ☒ No autorizo ☐

b. Usted autoriza para que la obra sea puesta a disposición del público en los términos autorizados por Usted en los literales a), y b), con la **Licencia Creative Commons Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 2.5 Colombia** cuyo texto completo se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/> y que admite conocer.

Si autorizo ☒ No autorizo ☐

Si Usted no autoriza para que la obra sea licenciada en los términos del literal b) y opta por una opción legal diferente describala¹:

En constancia de lo anterior,

Título de la obra: Administración Publica de Santiago de Cali (1961-2010)

Autores:

Nombre: Jhon James Guerrero Velazco

Firma:
C.C. 1.151.943.840

Nombre:

Firma: _____
C.C. _____

Nombre:

Firma: _____
C.C. _____

Fecha: _____

(Si desea una versión digital del formulario, una vez esté diligenciado utilice los programas "pdfcreator" o "Dopdf", los cuales le permitirán convertir el archivo a pdf y así podrá guardarlo)

¹ Los detalles serán expuestos de ser necesario en documento adjunto

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos, primeramente, a DIOS quien me ha guiado por el camino correcto, sobre lo importante que es la formación académica hoy en día, en un mundo en el que cada vez el conocimiento es amplio, pero acceder a el es limitado; especialmente la educación superior.

Igualmente, quiero dar un valor muy relevante a la formación que desde casa se me ha inculcado, en el que mis padres han sido sus principales actores. Particularmente, mi madre y abogada, la Sr. Betsabé Velzaco, quien siempre ha estado presente en todo mi proceso formativo, es una parte indispensable de mi vida, de la cual he recibido su apoyo, sus regaños en los momentos que por mi necedad me equivoco y lastimo a otras personas. A ella quiero expresarle mis agradecimientos de por vida, y en la otra vida, porque seguro sin ella los logros alcanzados no serian tan satisfactorios.

También, a mi padre, el abogado James Guerrero, del que también he recibido su apoyo emocional, profesional y monetario. Para el mis sinceros agradecimientos de por vida, y en la otra vida, espero que este logro personal y familiar sea de su agrado.

A mi hermana Luz Angélica Guerrero, quien a pesar de no estar entrometida en mí proceso de educación superior, si lo estuvo en mi formación básica. Creo que sin ella muchas de las cosas de las que hoy gozo no estarían en mi vida; concretamente el conocimiento y ese amor por el estudio. Además de mi sobrino Santiago Tenorio Guerrero, que en sus poco añitos de vida se ha convertido en otra razón para seguir adelante, y espero que el también lo haga y de parte mía recibirá cualquier apoyo. Asimismo, a mi abuela luz Marina Suárez, quien ha sido otra mama para mi.

A mis compañeros, especialmente, Karol, Stephany, Marlon, Rozo, el Cuellar, y otros que se puedan pasar, por su amistades durante estos cinco años de carrera, espero que no se termine la amistad, les deseo las mejores de las oportunidades, que dios los proteja.

Por ultimo, y uno de las mas importantes, a la Universidad del Valle quien se encargo de mi formación profesional y me apoyo en todo lo que necesite para alcanzar este logro. Gracias.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	9
1. Introducción	10
1.1 Descripción del Problema.....	15
1.2 Pregunta Problema.....	25
1.2.1 Objetivo General	
1.2.2 Objetivos Específicos	
2 Justificación	26
3. Marco Conceptual	27
4. Marco Teórico	28
4.1 Modelo Burocrático.....	29
4.2 Nueva Gestión Pública.....	32
5. Estado del Arte	34
6. Metodología	53
7. Capítulo I: Transición del Modelo Burocrático a la Nueva Gestión Pública	54
7.1 La Organización Burocrática.....	54
7.1.1 Características.....	57
7.1.2Críticas.....	59
7.2 Proceso de Cambio.....	63
7.3 La New Public Management: Modernización de la Administración Pública.....	67
7.3.1 Características.....	69
7.3.2 Cambios políticos en Colombia.....	76
7.3.3 Críticas.....	79
8. Capítulo II: Estructura administrativa de Santiago de Cali	83
8.1 El Municipio y la Modernización.....	85
8.2 Estructura Administrativa (1961-2010).....	88
9. Capítulo III: Finanzas Municipales de Santiago de Cali (1960-2011)	94
9.1 Proyecciones de Planeación Municipal: 1961-1969.....	96
9.2 Finanzas Santiago de Cali: 1961-1996.....	102
9.3 Comparando posible financiación con lo financiado.....	108
9.4 Programa de Inversiones y gastos 1970-1975 y 1976-1985.....	110
9.5 Programa de Inversiones y gastos 1986-1992.....	116
9.6 Programa de inversiones y gastos 1993-2000.....	121
9.7 Programa de inversiones y gastos 2001–2010.....	130

10. Conclusión.....	140
11. Bibliografía.....	149
12. Anexos.....	157
12.1. Anexo 1. Organigrama III (Propuesta 1996).....	157
12.2. Anexo 2. Organigrama I (Propuesta 1996).....	157
12.3. Anexo 3. Grafica 10. Programa de inversiones o Total a invertir 1970-1975.....	158
12.4. Anexo 4. Grafica 11. Programa de inversiones 1970-1975 y 1976-1985.....	159
12.5. Anexo 5. Grafica 12. Ejecución de ingresos por fondos 1986-1992.....	159
12.6. Anexo 6. Grafica 13. Ejecución de gastos por fondos 1986-1992.....	159
12.7. Anexo 7. Tabla 14. Repartición del Gastos por Fondos 1986-1992.....	160
12.8. Anexo 8. Tabla 15. Comparación ingresos y gastos 1986-1992 (déficit/superávit).....	160
12.9. Anexo 9. Grafica 16. Ejecución de ingresos administración central 1993-2000.....	161
12.10. Anexo 10. Grafica 17. Ejecución de ingresos administración descentralizada 1993-2000...	161
12.11. Anexo 11. Grafica 18. Ejecución de gastos administración central 1993-2000.....	161
12.12. Anexo 12. Tabla 21. Repartición Gasto Administración Descentralizada 1993-2000.....	162
12.13. Anexo 13. Grafica 23. Ejecución de ingresos administración central 2001-2010.....	162
12.14. Anexo 14. Grafica 24. Ejecución de ingresos administración descentralizada 2000-2010....	163
12.15. Anexo 15. Tabla 25. Ejecución de gastos Administración Central 2001-2010.....	163
12.16. Anexo 16. Grafica 25. Ejecución de Gastos Administración Central 2001-2010.....	163
12.17. Anexo 17. Grafica 26. Ejecución de gastos administración descentralizada 2000-2010...	164
12.18. Anexo 18. Tabla 28. Repartición Gastos Administración Descentralizada 2001-2010.....	164
12.19. Anexo 19. Tabla 30. Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 1989-1995.....	165
12.20. Anexo 20. Tabla 31. Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 1996-2000.....	166
12.21. Anexo 21. Tabla 32. Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 2001-2010	167
12.22. Anexo 22. Tabla 33. Deuda publica 1991-2008.....	168

RESUMEN

La presente investigación, muestra, a través de las finanzas municipales de la ciudad de Santiago de Cali, en el periodo comprendido entre 1961-2010, el desarrollo y/o aplicación de dos modelos de gestión pública, o mejor dicho la reinención del primero, conocidos como: (1) Modelo Burocrático o legal-racional, y (2) la Nueva Gestión Pública. En el, se intenta ver como los modelos de gestión repercuten en la aplicación del presupuesto, observando efectos negativos para la administración local y la ciudadanía, principal receptor de las decisiones y acciones del gobierno. Además, la importancia que adquieren las instituciones para el progreso de la ciudad, donde las principales entidades encargadas, durante estos casi 50 años de gestión, son: EMCALI y la Alcaldía.

En el primer capítulo, se muestran los dos modelos al los cuales hacemos referencia, seguido de las razones por las cuales se da ese paso o transformación de la burocracia, como modelo imperante en las instituciones públicas, contextualizada en el entorno económico keynesiano, a un modelo de lógica privada, auspiciada por organismos supranacionales compatible con las lógicas neoliberales. En el segundo capítulo, se describen las reformas o cambios a nivel administrativo. Ello, porque ese tipo de procesos también repercuten en la forma como se aplica el presupuesto, quienes lo aplican, y, especialmente, describen el desarrollo de un modelo de gestión, sea el burocrático o la NGP. Por último, en el tercer capítulo, se analizan las finanzas municipales de Cali, donde se recogen los ingresos recaudados por institución central o descentralizada, invertidos en políticas y funcionamiento, al igual que la deuda.

En suma, la importancia de los modelos, las finanzas y la estructura administrativa de Santiago de Cali, son vitales en esta investigación, que muestra un proceder poco efectivo de sus autoridades políticas. Además de como los cambios políticos, estructurales y económicos no afectan o cambian del todo la realidad local en materia fiscal, que tendrá repercusiones a nivel social.

Palabras Claves: Burocracia, Nueva Gestión Pública, Gobernabilidad, Gobernanza e Institución

1. INTRODUCCION

La ciudad de Santiago de Cali es un espacio propicio para el estudio de la administración pública local, dentro del cual caben aspectos como: las finanzas públicas municipales, las reformas administrativas y fiscales, la forma como se estructura políticamente, además de otro gran número de componentes que se analizan en el ámbito local. Lógicamente, su estudio requiere mirar a las distintas entidades o instituciones públicas centrales del municipio y las descentralizadas que convergen conjuntamente en la toma de decisiones, para algunos, pertinentes en las diversas políticas públicas o programas de inversiones. Entre dichas instituciones encontramos a EMCALI, EMSIRVA e INVICALI que hacen parte inicialmente de la administración descentralizada y, de parte de la administración central local, la misma Alcaldía donde se organizan las distintas dependencias y secretarías (Hacienda, Gobierno, etc.) que hacen parte de esta investigación.

Esta investigación, enmarcada en la gestión pública, se centra particularmente en las finanzas municipales del gobierno de Santiago de Cali, bajo la modalidad de entender realmente cuanto y cual ha sido el destino que han tenido los dineros públicos en la ciudad, como también reconocer aspectos positivos y negativos de las autoridades políticas en cuanto al manejo de esos dineros; lo que se reconoce como gobernanza y gobernabilidad, que difiere de la organización normativa (instituciones). Antes de ello, la investigación ofrece un recorrido o descripción de la forma como estuvo y esta organizada la administración pública (central local y descentralizada) mostrando los cambios normativos y estructurales que van de la mano, fuertemente, con la manera como llegan los dineros al gobierno, la forma de acceder a el y las instituciones encargadas de su manejo.¹

Como un preámbulo a lo anteriormente dicho, se habla un poco de dos modelos de gestión pública que durante varias décadas se han venido analizando, y que guardan amplia

¹ Su importancia es tal que logra marcar que entidades recaudan mayores dineros y tiene más opciones de invertir en políticas públicas en comparación a aquellas que cuentan con inyecciones o recaudos muchos menores y que no cuentan con la capacidad institucional ni monetaria para imprimir más al desarrollo de los programas de inversión.

relación con los intereses de la presente investigación. Por eso, los años analizados en la ciudad de Santiago de Cali se prestan para hacer del trabajo una reflexión mucho mas profunda, ya que en dicho contexto los dos modelos se dan y llevan a establecer conexiones y comparaciones teóricas y practicas. Los modelos a los que se hace referencia son el BUROCRATICO o LEGAL-RACIONAL en su modelo weberiano, y en segundo lugar la NEW PUBLIC MANAGEMENT o NGP por sus silgas. Ambos comparten un repertorio documental bastante amplio (provenientes del CLAD-Consejo Latinoamericano para el Desarrollo de América Latina, etc.) siendo perfecto para la interpretación de los resultados y/o conclusiones a las que se llegue en la investigación desarrollado en Cali.²

Ahora bien, lo que ha generado ambos modelos, principalmente la NGP, es que los Estados, pero también las administraciones publicas territoriales, desarrollen una serie de cambios normativos, administrativos y fiscales para adecuarse a los cambios económicos, sociales y políticos de su propio territorio, y de paso a nivel internacional debido al proceso de globalización que conecta a los diferentes países mediante tratados económicos, cooperación política, etc., lo que también se solidifica al interior de un territorio entre municipios, departamentos y zonas. Asimismo, siendo una de las tareas más importantes o, si se quiere, principal de un gobierno es dar respuesta oportuna y sólida a las demandas insatisfechas, siendo este ultimo el punto de encuentro y distanciamiento entre ambos modelos; del cual se hablara mas adelante. Por lo que se ha asumido una serie de herramientas que deben fortalecer este problema, entre ellos: la participación política y social, un uso racional de los dineros públicos, programas anti-corrupción, objetivos-resultados, cambio social, etc.

De esta forma, la ciudad y la administración pública de Santiago de Cali es un contexto que se ha caracterizado por el desarrollo de ambos modelos, siendo un espacio propicio en el que, justamente, el manejo de los dineros públicos y la atención a las demandas

² Ambos modelos se enfocan en el como del control de los recursos del Estado y sobre que invertirlos, muestran una serie de instrumentos que los gobiernos deben llevar acabo. A partir de los 70s en adelante el Legal Racional encuentra en algunos países su terminación por el de la Nueva Gestión Publica, ambos bajo lógicas teóricas y practicas económicas diferentes, el uno amparado por el keynesianismo y el segundo bajo en neoliberalismo.

insatisfechas ha tenido sus puntos positivos, pero también negativos. Aunque suele argumentarse que en general la situación del gobierno en estos casi 50 años de gestión ha sido muy deficiente en ambos modelos, aunque comparando estos últimos ha sido favorable de los 90s en adelante cuando se incursiona en la New Public Management. Esta problemática que se menciona, se encuentra sujeta a aspectos que en todo el país se han estudiado a profundidad, es el caso del clientelismo, la corrupción, la incursión y alianza de grupos ilegales con las entidades y autoridades políticas, entre otra serie de factores ilegítimos que terminan desmeritando la política nacional, local y de todos los grupos y organizaciones políticas. Al mismo tiempo que a las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, financieras, administrativas y sociales del gobierno (Concejo Municipal, etc.).³

Entre tanto, ampliando más el tema central (las finanzas del municipio) hay que precisar que en dicho contexto convergen entidades gubernamentales locales centrales y descentralizadas, a su vez tienen incidencia de actores departamentales y nacionales. Por lo que se observa de entrada, la complejidad que es para una de las ciudades más importantes de Colombia generar equilibrio, desarrollo y sostenibilidad en materia fiscal o financiera de la misma administración, seguido de los programas de inversión o políticas públicas que deben dar respuesta a las demandas de la comunidad o ciudadanía (servicios públicos, educación, salud pública, seguridad, etc.). Que pasan a ser responsabilidad conjunta de la ciudad de Cali, el departamento del Valle del Cauca y la nación. De igual manera, de los factores político-administrativos que cambian dependiendo, por un lado, de la situación financiera, y segundo de la situación social y política de un territorio.

³ Es importante lo anterior cuando mucho de lo que se ha escrito y se ha dicho sobre la deficiencia de la administración en las finanzas o presupuesto público, salen a la luz pública o incluso no sale por retaliaciones. Aspectos como la deuda pública, malas inversiones, recortes en las inversiones, transferencias tardías, y otros aspectos que afectan lo económico permiten que esta investigación tome importancia. Además, en aras de explicar que tan cierto han sido los anteriores argumentos y su relación con la tarea del mismo gobierno municipal para promover cambios constantes en su forma de operar y organizarse, se analiza la dinámica fiscal del gobierno desde 1961.

De lo anterior, mas que la implementación de las políticas publicas, la tarea esencial reside en el entendimiento, en estas cinco décadas, del tratamiento y progreso del presupuesto local, en un contexto en el que los cambios son continuos y requieren de nuevas medidas para responderle a la ciudadanía y la ciudad. Para ello, la administración publica, tratando de complementar sus tareas, además de lo que recoge con los impuestos que la ley le otorga cobrar (predial, Servicios Públicos Domiciliarios - SSPS, etc.) se ha abastecido de créditos internos y préstamos externos a entidades financieras que para los 90s, en adelante, impulsaron la modernización del Estado y la administración publica en Colombia. Prácticamente el desarrollo de la ciudad, aunque ha sido lento, presenta relación fuerte con entidades supranacionales (Fondo monetario Internacional - FMI, Banco Mundial - BM, etc.). Aunque no disponemos de los montos correspondientes de estos créditos, si se puede relacionar con los déficits administrativos en algunos periodos, ya que las obligaciones adquiridas por el gobierno se deben cumplir y para ello es indispensable contar con presupuesto, siendo esta una de las razones por las cuales el gobierno tiende a endeudarse.

Al recalcar los préstamos a los que accede el gobierno, también se debe dejar en claro que los puntos donde se mencionan la deuda hacen parte de los pagos que año tras año ha ido solventando la administración pública de la ciudad de Santiago de Cali. Mientras que en otros puntos si se muestran algunas cifras correspondientes a los montos reales que adeudan algunas de las instituciones que componen al gobierno local, especialmente de la Alcaldía entre el periodo 1991-2008. Se precisa que los montos reales de la deuda pública, en la mayoría de los años analizados, no aparecen en los documentos institucionales de Hacienda Municipal, Cali en Cifras o el Plan General de Desarrollo, quienes son los que llevan el registro de las cuentas fiscales o financieras del municipio o entidad territorial.

Con relación al cumplimiento de las obligaciones, la situación del municipio se relaciona con el subdesarrollo del país, ya que hay cierta prioridad para los municipios dependiendo de sus características poblacionales, territoriales, etc., que se refleja en los montos o recursos que la nación o el departamento gira a los gobiernos locales. Las distintas reformas políticas y administrativas a nivel nacional, como también a nivel local muestran este aspecto. Además, los casi 50 años de análisis que toma la investigación, exponen no solo en

el municipio, sino a nivel nacional una realidad política que se divide antes y después de la Constitución de 1991. Uno, en el que el gobierno de coalición denominado Frente Nacional determina la dinámica económica y política, sustentada en la constitución de 1886; desarrollo del burocratismo. Y dos, a partir de la Constitución de 1991 concretando procesos que se venían adelantando sobre la descentralización; una batería institucional que modernizo la administración, las políticas publicas y la sostenibilidad fiscal.

Así, la presente investigación se propone realizar una descripción del tratamiento que se le ha dado al presupuesto publico, complementándolo con los cambios políticos y administrativos que se gestaron en los casi 50 años de gestión publica (1961-2010) dando respuesta a un interrogante muy sencillo y trascendental: ¿Cómo ha sido la inversión y/o el gasto publico en Santiago de Cali, entre 1961 y 2010?.

En suma, esta investigación se centra en tres capítulos primordialmente: Capítulo I: Transición del Modelo Burocrático a la Nueva Gestión Pública; Capítulo II: Estructura administrativa de Santiago de Cali (1960-2011); y Capítulo III: Finanzas Municipales de Santiago de Cali (1960-2011). Tres capítulos que desarrollan ampliamente los conceptos o términos como el de Institución, Burocracia, Nueva Gestión Publica, Gobernabilidad y Gobernanza que centran su atención en la organización normativa, política y social. Igualmente, de las acciones que desarrollan las distintas autoridades políticas sobre el presupuesto público de la ciudad, de las políticas publicas que dan respuesta a las demandas de la sociedad y de las herramientas que han utilizado para mantener en equilibrio el gobierno local de Cali en general.⁴

⁴ las entidades iniciales responsables del desarrollo de los servicios públicos o urbanos de Santiago de Cali (que se muestran en las primeras tablas), muestra que hay algunos años en los que las cifras de los montos no aparecen. El análisis pasa sobre las inversiones totales, individuales, las que menor importancia han tenido, entre otras más consideraciones que se deben notar.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La ciudad de Santiago de Cali ha sido una de los espacios más importantes de Colombia económica y políticamente, esa misma razón ha llevado a analizar un sin número de aspectos por parte de muchos investigadores en diferentes periodos de gobierno, especialmente de las políticas públicas en áreas como: la pobreza, los servicios públicos, la seguridad, la movilidad, y las mismas finanzas públicas (ingresos, gastos y pago de la deuda pública). También, el cambio institucional que en vez de una simple reestructuración funcional y estructural, lo que desarrolla es un fuerte proceso que repercute sobre la forma como se destina y a quien llega el presupuesto local (y sobre los programas de inversión). Incluso, sobre el número de actores que están dentro de las instituciones públicas, teniendo consecuencias sobre las personas que están fuera de ellas, la comunidad. Estos dos últimos factores (finanzas y estructura) hacen parte de la presente investigación.⁵

Aun con este gran número de políticas, programas o aspectos que se pueden investigar en el campo de la gestión pública, la mayor atención está puesta en los dos factores ya mencionados: todo lo referente a los montos y el manejo presupuestal que se desarrolló entre 1961 y el año 2010, casi 50 años de gobierno. Segundo, de los cambios, en el mismo periodo, de la administración de la ciudad de Santiago de Cali que han sido varios no solo a nivel local, sino también por decisiones del gobierno nacional que han llevado a la transformación de la organización político-administrativa de las entidades territoriales. De esta forma, se muestra un contexto bastante amplio que marca el funcionamiento de dos modelos de gestión pública, el Burocrático y, en segundo lugar, la New Public Management.⁶ Es así como hay variaciones en la forma como opera la administración

⁵ La globalización, como también la integración regional es un fenómeno en el cual queremos mostrar, que los Estados ya no tienen la capacidad para decidir en ciertas problemáticas. Ejemplo de ello, es la acción contra el narcotráfico, donde los organismos internacionales o países como Estados Unidos han empleado políticas internacionales que los países deben utilizar. (Oszlak, 1997)

⁶ En este modelo se ha mostrado una preocupación por las características neo-empresariales en el sector público, y es que como apunta a una relación administración-cliente, la fragmentación en la administración, producto de la alianza con sectores privados y la ciudadanía, tiende a confundir los medios con los fines, no hay una ética pública. (Ramio, 2001)

publica de Santiago de Cali en el área económica, política, administrativa (estructura) y social. Hay, por tanto, un cambio en las acciones y decisiones de las autoridades políticas.

Ahora bien, la forma como han operado las instituciones y los efectos que han generado en la ciudad de Santiago de Cali presenta muchos comentarios positivos, pero también desacuerdos entre las autoridades gubernamentales, las organizaciones políticas y, lógicamente, la comunidad que por ser pluricultural es muy dividida y presenta reflexiones diversas en torno a las acciones del gobierno local (políticas públicas, manejo fiscal, funcionamiento administrativo, etc.). Parte de esa diferencia se encuentra, inicialmente, en las diferencias que siempre se marcan entre partidos políticos y sus simpatizantes, seguidos de las disputas políticas entre la administración y los órganos de control; principalmente el Concejo Municipal y la alcaldía de Cali. También se dan, en mayor medida, por los efectos de los programas de gobierno, especialmente cuando los resultados no son los esperados y se ven malversados los dineros públicos (redistribución de los impuestos recaudados, inversiones poco planificadas, montos irrisorios para las demandas sociales, etc.).⁷

Al llegar a este punto se puede mencionar que, desde 1961 hasta el año 2010, se ha cifrado mas de 25 alcaldes, de los cuales 8 han sido elegidos por elección popular y los demás por designación directa de los diferentes gobernadores que ha tenido el departamento del Valle del Cauca; marcando uno de los cuantos cambios sobre el modelo centralista nacional, descentralizando un poco las autoridad, decisiones, el presupuesto y la planeación como estrategia para acercar a la ciudadanía con el gobierno.⁸ En donde, podemos observar personalidades como Ramón Sinisterra Barberena (1960-1961), Héctor Villegas Díaz (1962), Artemo Franco Mejía (1964-1965), Libardo Lozano Guerrero (1965-1966), entre otros. Alcaldes que, a pesar de ser corta duración, en su administración influyeron en los efectos de las finanzas locales y las diferentes reformas que se realizaron a la organización política, administrativa y fiscal de la entidad territorial.

⁷ Además de los diferentes programas públicos de inversión que han desaparecido en el transcurso del tiempo, al igual que el cambio institucional y electoral con el cambio de mandatarios cada uno o dos años, anteriormente designados, y a partir de los 90s elegidos popularmente durante un periodo mas prolongado que posteriormente se extendería a cuatro.

⁸ Véase Autores, Varios. Nueva Historia de Colombia (V. 7). Colombia : Planeta Colombiana, 1989

Por ejemplo, algunas de las situaciones particulares que se han presentado en los periodos de gobierno de Cali, se encuentra el problema de los mandatarios que se han involucrado en los malos manejos del erario, por lo que tres alcaldes en concreto han sido destituidos. Sus fuertes relaciones o vínculos directos con los ediles de órganos de control político, como lo es el Concejo Municipal, son una de las tantas causas de peso que han influido en las decisiones de entidades como la Contraloría Municipal y la Procuraduría para tomar dichas determinaciones; estos ultimo quienes deben velar por la integridad de la administración local y la ciudadanía, en aras de que sus representantes no utilicen el poder para malversar los dineros públicos y sobreponerse a la normatividad que limita sus acciones y la de toda la administración. Hablo, precisamente, de Mauricio Guzmán quien fuera alcalde entre 1995-1997, Apolinar Salcedo entre los años 2004-2007 y Jorge Iván Ospina en el periodo 2008-2011, de los cuales fueron designados Julio Cesar Payana en 1997 y Sabas Ramiro Tafur en el 2007 respectivamente.

Especialmente, el caso del mandatario Apolinar Salcedo (2004-2007) es uno de los más sonados en la arena política y los espacios académicos, ya que demostró ser un político poco perspicaz por su condición de invidente. El problema radico en si le jugaron una mala pasada por su condición de discapacidad, o realmente fue autor y cómplice de las decisiones tomadas por su gabinete político y algunos secretarios de la administración. Para algunos, impulso la venta de la administración central a la coalición política instaurada en el Concejo Municipal, la que lo acompañaba siempre y daba vía libre a los proyectos de gobierno por la necesidad misma de evitar el control político por las irregularidades administrativas, contractuales y políticas a las que incurrió reiteradamente. Entre ellas esta, la perdida o desvió de más de 10.000 mil millones de pesos destinados para el programa de cobertura educativa, seguido de la compra del predio el Rubí, etc.⁹

Asimismo, las constantes reformas administrativas y financieras de la administración de Santiago de Cali, que se han gestado en este periodo (1961-2010) se han convertido en un

⁹Pontificia Universidad Javeriana (2007^a). *Cali Visible*, edición No. 6. Disponible en: http://calivisible.javerianacali.edu.co/boletines/bol_etincalivisible6.pdf

factor de análisis que describe la situación que se vivió por parte de las autoridades políticas. La primera desarrollada en el año de 1966 en el gobierno de Libardo Lozano Guerrero (1965-1966) también se argumenta que hubo una en el año de 1978, además la propuesta de 1987 en el gobierno de Henry J. Heder Caicedo, quien fuera alcalde entre (1986-1987), y la última reforma administrativa del año 1996 desarrollada en el gobierno de Mauricio Guzmán Cuevas (1995-1997).¹⁰

También, los continuos cambios políticos impulsados por el gobierno nacional para la consolidación de la descentralización complementan las consecuencias fiscales del municipio. Especialmente, lo concerniente a la autonomía administrativa, política y fiscal (la ley 14 de 1983) que permitiría un manejo mucho más discrecional del presupuesto público, de los mecanismos de recaudo de impuestos que admitiría sostener a la administración pública y dar respuesta a las demandas sociales insatisfechas disparadas por un modelo centralista que no lograba reconocer las problemáticas de la ciudad. Justamente, los cambios pretendieron establecer un fuerte vínculo de la ciudadanía con las instituciones gubernamentales. Tal fue su desarrollo que terminó con la elección popular de alcaldes mediante el Acto legislativo No. 1 de 1986, al igual que el aumento de las transferencias departamentales y nacionales por medio de la ley 12 de 1986.

Ahora bien, dejando aparte los argumentos sobre la alcaldía de Apolinar y los cambios de la estructura político-administrativa y financiera de la administración municipal de Cali, y entrando en la situación de las finanzas municipales en el periodo 1961-1969, como muestra de lo que se avecinaría para la ciudad, se muestra inicialmente alguna de las cifras presupuestales para contextualizar la situación del gobierno local y la ciudad. Donde se obtienen unos ingresos de 93 millones en 1961, que aumentan en 1969 a 452 millones, mientras que para los gastos se tuvieron en su primer año 73 millones en 1961 y de 362 millones en 1969, siendo cada vez más progresivos.¹¹

¹⁰ (Cali. Planeación Municipal, 1996)

¹¹ Cali. Planeación Municipal. Plan General de Desarrollo de Cali y su Área Metropolitana, 1970-1985-2000. Colombia: Imprenta Departamental, 1971. (p. 251-277)

Para ese mismo periodo, se empezarían a sacar algunas conclusiones que se repetirían en las posteriores décadas que se analizan. Por ejemplo, problemas en los gastos, especialmente los de funcionamiento por su tendencia ha ser mucho mayores que las inversiones públicas en todas las instituciones (EMCALI, INVICALI, EMSIRVA, la Alcaldía y Valorización, etc.) que hacen parte del gobierno local central y descentralizado, convirtiéndose en una problemática para el desarrollo de las políticas publicas y la estabilidad de la administración. Lo mismo que los inconvenientes de los déficits presupuestarios (gastos mucho mayores que los ingresos) ya que los gastos en general, superarían los ingresos (ordinarios y extraordinarios). Estas son algunas de las anotaciones del desarrollo financiero de Cali que, como ya se menciona, para posteriores periodos la propensión no seria diferente a la que ya se esta marcando en estos primeros 9 años de gobierno de los 49 años que hacen parte de la investigación.

Aunque a nivel general (por periodos) no se muestran perdidas, individualmente casi todas las entidades, en algunos años, si presentan déficits que se han saneado por medio de las ganancias de los posteriores años, o que posiblemente en algunos años no se han depurado porque han tenido un destino distinto, entre ellos: la deuda pública. Rubro que para muchos no ha sido de publico conocimiento, especialmente los que se desarrollaron del año 1991 hacia atrás, o porque no se cuenta con los archivos históricos que clarifiquen los montos reales de la deuda, al igual que los créditos internos y externos adquiridos por el gobierno de Cali, y de paso la cantidad de los pasivos pagados. Valorización, por ejemplo, que en 1969 recaudo 32 millones pero gasto 46 millones es un caso concreto de que hay momentos en los que las instituciones presentan malos manejos de redistribución de gasto público, lo mismo que en la planeación, ya que constantemente se sale del presupuesto que ha recaudado. La deficiencia de la administración es amplia, y ha pesar de los cambios estructurales y funcionales del gobierno, son reiterados los fracasos económicos.¹²

¹² Muchas de las acciones del gobierno han sido buenas en materia de finanzas, pero constantemente las acciones por parte de las autoridades de control ha sido la liquidación de empresas publicas o de capital mixto, el impulso de constantes reestructuraciones administrativas que requieren de tiempo para que las instituciones que hacendarte del gobierno se acoplen, y eso requiere tiempo y dinero.

Lo anterior nos lleva a pensar que, aunque hay puntos en los que las finanzas se encuentran mal, tampoco podemos creer que todo lo que el municipio efectuó es de esta forma, también hay que resaltar planes de inversiones que pudieron resolver las problemáticas de la ciudad porque el capital invertido si ha sido bastante amplio en comparación a otros periodos o años. Suele ocurrir que aquello que se ha demeritado no tenga sustento por parte de quienes quieren mostrar que las determinaciones, de la administración y los representantes de la comunidad Caleña, han sido las menos acertadas. El hecho es que la gerencia en Cali ha pasado por altos y bajos resultados que se hacen notar especialmente a finales de los 90s, para algunas instituciones como la Alcaldía, en adelante con una serie de reformas, leyes, y programas desarrollados a nivel nacional y local, en los que también se resalta la labor del sector académico, privado y político. (Muñoz y Correa; 2009)

Primordialmente, uno de los cambios fue el impulso mas a fondo de la descentralización, la reforma administrativa del municipio en 1996 y el programa de saneamiento fiscal para el nuevo siglo tras la gran decaída financiera a finales de los 90s, especialmente en el gobierno de Mauricio Guzmán (1995-1997) y parte del de Ricardo Cobo Lloreda (1998-2000) quien heredo malos procesos de anteriores mandatarios. (Cali. Planeación Municipal, 1993) Estos sucesos, también llevan a establecer reflexiones en torno a las diferencias que existe entre gobernantes e instituciones sobre la forma como debe funcionar el Estado y la administración publica de las entidades territoriales. Esencialmente cuando lo que esta en juego, y a lo que mayor importancia se le da y debe darse, es el erario que encuentra dificultades a su aplicación correcta y total por los fenómenos del clientelismo y la corrupción que la normatividad colombiana ya tiene mas que señalizada; auspiciada, muchas veces, por las bancadas partidistas de los órganos de control o las autoridades políticas locales que cuentan con la posibilidad de manejar discretamente el presupuesto.

La clave, recogiendo los argumentos pasados, se halla en estos aspectos que ya se resaltaron: la gestión financiera, en primer lugar, y la gestión administrativa en segundo lugar. El porque radica en la similitud que hay en la ciudad de Cali con otros contextos, en la ineficiencia e ineficacia de las autoridades políticas para dar equilibrio y sostenibilidad a las finanzas y el funcionamiento de su estructura de gobierno. El funcionamiento de la

administración parece no haber sido el mejor, por eso la investigación desarrollar una descripción amplia sobre estos dos aspectos que hacen un amplio desarrollo de los términos de Gobernabilidad, en tanto el manejo que se realiza para responder a las demandas sociales, la Gobernanza que se enmarca en las herramientas de trabajo que se utilizan para gobernar y los dos modelos de gestión que se han hecho mención; Burocrático y NGP.

Entre tanto, estos problemas a los que se hace alusión llevan siempre, o en su mayor medida, a establecer responsabilidades o culpables, si es el caso, de las decisiones y acciones de gobierno. Los más perjudicados han sido los grupos políticos, especialmente los tradicionales (P. liberal y Conservador) seguido de los mandatarios y su grupo de apoyo, aunque hay algunos que logran salvarse por su buen desempeño en el cargo. Del mismo grupo no se salen los ediles del Concejo Municipal, como principal órgano de control y contrapeso a las arbitrariedades y malos procesos del gobierno central local y descentralizado; que al parecer han sido muchas, empezando por las liquidaciones constantes de empresas públicas por su incapacidad financiera. De último, se encuentran los funcionarios públicos que solo reciben órdenes y hacen parte de lo que se conocen como carrera administrativa, desarrollando solo las órdenes de sus superiores.

Lo importante por resaltar en este punto, es que no se puede sesgar la realidad, ya que también se pueden evidenciar problemáticas presupuestales que son insuficientes para las necesidades del municipio, y obligan en muchas situaciones a adquirir créditos y endeudarse. Especialmente, se pueden centrar en dos puntos como: la limitación normativa, las transferencias tardías y mínimas, la autonomía fiscal; y segundo, el constante crecimiento poblacional que es una circunstancia que, en reiteradas ocasiones, desborda los límites fiscales de los municipios debido a un fenómeno que tiene casi el mismo número de años que analiza la investigación: el conflicto social y político armado que amplía la

demografía de un territorio y sus problemas, aunque también hay otros factores que, al igual que el anterior, inciden pero que no hacen parte de la investigación.¹³

Por ejemplo, ilustrando un poco la situación de una de las entidades de mayor jerarquía en la ciudad, EMCALI (Empresas Municipales de Cali) siendo uno de los entes descentralizados que ha venido a la par con el desarrollo de la ciudad, desarrollando sus proyectos en el área de los Servicios Públicos Domiciliarios - SSPS, su experiencia fue quizás una de las más notorias. De ella se tiene mucha referencia, ya que fue intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Su nacimiento en el año de 1930 fue una de las tareas más significativas, y fue tal su importancia que se convertiría en una de las 500 organizaciones más importantes y mejor administradas de Latinoamérica. Aunque, a través del tiempo fue perdiendo solidez financiera por la fuerte inserción de la política en la gerencia, lo cual condujo a la intervención del gobierno nacional. De hecho, siempre se mantuvo como la empresa mas importante el la ciudad de Santiago de Cali por encima de la Alcaldía; reflejado en los ingreso, gastos o inversión publica.

Uno de los grandes avances con relación a esta entidad, la cual no fue la única, y con los esfuerzos de mejorar la gestión de sus programas de inversión (políticas publicas) en la ciudad por parte del gobierno nacional, fue la autonomía administrativa concedida para el año de 1960, para que gestionara máximamente los problemas de la sociedad que venia en aumento por la progresiva expansión demográfica; contando con el apoyo de entidades supranacionales como lo es el Banco Mundial (BM). De todas formas, con estos aspectos positivos que resaltamos, la crisis que se evidenciaría a inicios del 90 en adelante, que provoco su intervención, significaría una lucha sindical y política. Problemas que se agudizarían por las iniciativas de la gerencia de EMCALI, el gobierno local y nacional de institucionalizar la división en cuatro unidades y autónomas la institución, especialmente con las escisión del componente de telecomunicaciones que afectaba a los trabajadores por la autogestión que esta tendría, y de la facilidad para aliarse con empresas del sector

¹³ Muchas de las políticas del municipio se han enfocado en la ampliación de los servicios públicos, la cobertura educativa, etc. por lo que se hace importante resaltar en ambos periodos (antes y después de 1990 la inversión realizada en estos programas.

privado nacionales o extranjeras. Estas unidades son: ENERCALI, ACUACALI, GENERCALI Y EMCATEL (Gamboa; 2009)

Lo cierto es que la crisis significó la reducción de las ganancias que eran mucho mayores que las del departamento del Valle del Cauca, también implicó la adopción de una política de retiro voluntario de los trabajadores por los continuos déficits presupuestarios que podrían llevar a la empresa a su liquidación. Para algunos, este proceso de retiro discrecional no tenía sustento jurídico, obligando a su no cumplimiento, además el sindicato se interpuso y el gobierno de Ricardo Cobo (1998-2000) acordó con el Concejo Municipal de la ciudad erradicar este proyecto. Así, se puede manifestar que el deterioro financiero de las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) se debió a “(...) las presiones políticas. Esto constituía una debilidad en los procesos de administración pues las garantías en los proyectos emprendidos no se lograban alcanzar, ni las metas trazadas eran sostenidas en el tiempo”.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, el análisis de la segunda mitad del siglo XX y 10 años del siglo XXI de la gestión financiera e institucional de la ciudad de Santiago de Cali, lleva a conocer muy de cerca como se ha ido construyendo y modernizando la misma administración pública en materia de gobernanza y de gobernabilidad. Asimismo, vislumbra que consecuencias ha dejado el modelo burocrático en la ciudad, y que nuevos efectos generó la NPM en el mismo contexto. Que requieren de comparaciones para establecer reflexiones profundas sobre el manejo que se ha hecho de los dineros públicos y las diversas instituciones que componen al gobierno territorial, especialmente de las reformas o cambios y los montos recaudados, invertidos y adeudados.

Lo importante no es ver si las políticas públicas, programas o planes implementados funcionaron sino cuanto ingreso, se invirtió, se adeuda y se ha abonado al pago de los pasivos por parte de las entidades; aunque no se puede desconocer que, en mayor medida, la capacidad presupuestal de una entidad puede significar, o no, la viabilidad de una política pública, pero la planificación también es un rubro indispensable. Lo que sí es importante

¹⁴ Véase, Camacho (2006; 96)

ver es que, a finales de los 90s, hubo un uso cada vez más racional del presupuesto gubernamental, consolidándose como uno de los efectos positivos que las reformas neogercencias tuvieron en Cali, bastante distantes de las acciones de las autoridades publicas de los 90s para atrás. Se convierten, así, en reflexiones que, para algunos, nuevamente fueron las más acertadas, pero que para otros no lo fue, viendo una continuación de las consecuencias del anterior modelo y de sus anteriores representantes.

En suma, es imprescindible detallar el periodo de 1990 para atrás, identificando al modelo burocrático, el clientelismo, la corrupción y el fuerte centralismo político, administrativo y fiscal para la asignación de los recursos públicos, al igual que de la década de los 90s hacia adelante (hasta el 2010) donde la administración, se argumenta, se adapto a nuevos cambios. Este ultimo, en base a fenómenos como la reducción de la administración publica, la globalización y la introducción del neoliberalismo como practica política y económica dentro del aparato gubernamental que, en Colombia, se han desarrollado ampliamente durante estos casi 50 años (1961-2010). Procesos que, como ya se ha mencionado, ha afectado la estabilidad financiera e institucional de las entidades territoriales y de los diversos actores que hacen parte de la sociedad; auspiciadas por organismos como el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el BM (Banco Mundial).¹⁵

¹⁵ Véase, Nickson (2002)

1.2 PREGUNTA-PROBLEMA:

- ¿Como ha sido la inversión y/o el gasto publico en Santiago de Cali, entre 1961 y 2010?.

1.2.1 OBJETIVO GENERAL:

- Analizar la inversión y/o el gasto público en Santiago de Cali, entre 1961 y 2010.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Mostrar la transición del modelo Burocrático o Legal-Racional a la Nueva Gestión Publica (NGP).
- Señalar los cambios en la estructura administrativa del municipio de Santiago de Cali entre 1961-2010.
- Examinar el desarrollo de las finanzas municipales de la administración central local y descentralizada de Santiago de Cali entre 1961-2010.

2. JUSTIFICACION

Es conveniente el tema de la “Gestión Publica en la ciudad de Santiago de Cali (1961-2010)”, porque en el se observa los cambios financieros, administrativos y políticos de una de las entidades territoriales mas importantes de Colombia. Seguido, de la reflexión sobre los efectos que dejan dos modelos de gestión estatal y de la administración publica, como lo es el Burocrático y la Nueva Gestión Publica; donde convergen actores políticos, académicos y sociales que influyen en las determinaciones políticas de la ciudad.

Esta investigación sirve, de igual forma, para que mas personas, dentro del campo de los Estudios Políticos, ahonden en estos temas que son relevantes en la formación estudiantil y para la ampliación de los debates teóricos y practico para el desarrollo de los gobiernos locales. De hecho, se debe promover a la ciudadanía, principal receptor de las acciones gubernamentales, ha realizar un mayor control social, exigir una mejor acción de los entes y reflexionar sobre las situaciones que se presenta en torno a las políticas publicas, la participación política, la forma como opera el gobierno (gobernanza), especialmente en el presupuesto publico (gobernabilidad).

La exploración fortalecerá estudios que complementen trabajos sobre la gestión pública, la burocracia, las reformas administrativas, la globalización, etc. Incluso, beneficia la relación comunidad-instituciones políticas de representación, ya que todas los son. No solo son de representación las conocidas como el Congreso a nivel nacional y los Concejos Municipales a nivel local, también los son aquellas que hacen parte de lo que es la administración publica, sea de elección popular o no, ya que en ellas se desarrollan amplias labores que afectan no solo a la misma institución gubernamental, también a la ciudadanía.

En suma, la pesquisa adquiere un valor mayor porque se mira como ha sido la evolución de las finanzas municipales y cambio institucional en Santiago de Cali, y de los avances teóricos y prácticos sobre la gestión publica local. Especialmente, obteniendo información de contextos diferentes al colombiano (latinoamericano), como lo es el anglosajón, etc., para tener una muestra de la forma como las autoridades políticas actúan y toman decisiones en un territorio con características, si se quiere, diferente o un poco similar.

3. MARCO CONCEPTUAL

Burocracia: “(...) el conjunto de entidades y organizaciones gubernamentales, con independencia de sus fines específicos.” (Varela, 2006; 10)

Nueva Gestión Pública: “(...) el remplazo de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno.” (Cunill, 1997., En: Quintín 2002; 1)

Gobernabilidad: “Un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” (Camou, 2001; 36., En Mayorga y Córdova, 2007; 1)

Gobernanza: La “(...) acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (...) al marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas.” (Prats, 2011; 119., En Mayorga y Córdova, 2007; 1)

Institución: “(...) conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”. (Peters, 2003; 72)

4. MARCO TEORICO

El presente escrito, en primer lugar, desarrolla una descripción breve de lo que es el modelo BUROCRÁTICO o legal-racional en las administraciones publicas. En segundo lugar, se describe el modelo de la NUEVA GESTIÓN PUBLICA (NGP) que entro o reemplazo al modelo anterior, cambiando herramientas y las practicas económicas, políticas y administrativas del Estado; en muchos casos solo anexando y reformulando ciertas normatividades (instituciones) y herramientas para la gestión gubernamental. De esta forma, son dos experiencias que se incrustan en trabajos económicos y políticos diferentes. El primero con base al modelo Keynesiano de la economía o el Estado Benefactor, mientras que el segundo se basa en las lógicas del Nuevo Liberalismo (Neoliberalismo) presentando así dos formas distintas en la manera como debe y funciona el aparato gubernamental; el cambio institucional se convirtió en la base esencial de la transición.

Las diferencias prácticas que hay en ambos modelos de gestión pública, marcan también diferencias en las relaciones que se construyen entre instituciones, aunque también a nivel interno las relaciones entre actores pueden y deben cambiar. No se puede determinar que un modelo sea mejor que el otro, hay momentos y contextos en los cuales los Estados y la administración publica funcionan mucho mejor que en otros espacios que cuentan con un modelo diferente. Justamente, esto es lo que ha llevado a reformas mínimas para dar mayor estabilidad al aparato gubernamental, otros con reformas de raíz que en ocasiones se desbordan de las tradiciones políticas y administrativas. Dichas estructuras se ven reflejadas en la forma como responden a las demandas de la sociedad, como manejan el presupuesto publico y que instituciones deben estar encargadas de controlar el poder que, naturalmente, las autoridades políticas presentan por su posición en el gobierno.

Esto son problemas que se enmarcan en términos como el de Gobernanza, entendido como la “(...) acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (...) al marco de reglas, instituciones y practicas establecidas que sientan los limites y los limites para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”.¹⁶ Asimismo, que

¹⁶ (Camou, 2001; 36., En Mayorga y Córdova, 2007; 1)

con el concepto de Gobernabilidad, definido como “(...) un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.¹⁷

De esta forma, los dos modelos en conjunto con las dos presentes definiciones imprimen en un mismo espacio dos entornos diferentes en la manera como la administración pública cumple con sus obligaciones constitucionales, políticas, económicas y sociales. Asimismo, propone una disimilitud, no siempre, de los efectos generados por las determinaciones que toman continuamente las autoridades políticas en un territorio. Es así como hay que, también, poner mucha atención a los actores políticos (altos medios y bajos de la estructura burocrática) y no políticos, porque todos cumplen roles diferentes que deben ser cohesionados para obtener los resultados esperados para el bien colectivo y no para los intereses individualistas. Por ende, el modelo Burocrático y la NGP presentan sus características, críticas y propuestas propias que serán extendidas en el capítulo I de la presente investigación; una de las tantas especificidades o debates de los modelos es la dicotomía entre la acción de la empresa privada y la empresa pública, al reconocerse por cierto grupo de actores que el primero ejerce mejor las tareas públicas que el segundo.

4.1 Modelo Burocrático

La burocracia, primordialmente, es un tipo de organización que en el ámbito público (o privado) lleva consigo un manejo de orden legal porque cumple con unas normas o códigos estatuidos que rigen las acciones de los empleados o funcionarios de la administración y, segundo, racional porque deben llevar consigo unos fines u objetivos que deberá cumplir con base a unos medios (herramientas) que deben conducir a lo anterior. (Blanco y Goma, 2003) En la arena gubernamental, esta ha tenido muchas críticas por los inconvenientes internos de las instituciones públicas en sus labores (cultura organizacional) también a nivel externo en la relación Estado/Sociedad, bien sea por los altos costos de funcionamiento que merman las inversiones públicas y la ineficiencia administrativa con personal no idóneo.

¹⁷ (Prats, 2011; 119., Ibíd., p. 1)

Efectos que se extiende a la ciudad y la ciudadanía, retroalimentado en la poca estabilidad del gobierno en conjunto. (Guttman, 2004)

Otro de los inconvenientes que en el se presenta, es la relación entre la empresa publica y la empresa privada, de la cual se dice que es nula o a veces es muy minima. Esta se convertiría, años más adelante, en uno de los puntos de encuentro, debate y críticas del modelo Burocrático en manos de actores y organizaciones que abogarían por la fuerte inserción de la empresa privada en la vida pública, especialmente en la realización de labores que eran solo exclusividad del aparato estatal. Ello porque hay quienes profesan que la administración de una empresa lo realiza mejor la privada por ser estructurada para generar utilidades. Mientras que el Estado por ser una institución de carácter colectivo debe procurar mantener en equilibrio de las demandas sociales que lo ha llevado, continuamente, a realizar un uso poco racional del presupuesto publico.

Ahora bien, el termino Burocracia es entendido como, “(...) el conjunto de entidades y organizaciones gubernamentales, con independencia de sus fines específicos.”¹⁸ De forma que guarda una serie de características que la diferencian de otras instituciones, entre las que se encuentran factores como: la autoridad jerárquica, la división del trabajo, la carrera administrativa por meritos, las normas y procedimientos. (Weber, 1964) Estas particularidades se circunscriben en el Estado de Bienestar que desarrolla la economía keynesiana para el aseguramiento del bienestar social. Muchas de las criticas al modelo legal-racional, de hecho, surgen de las acciones gubernamentales para asegurar los niveles mínimos de derechos sociales que exige este modelo económico, en donde se despilfarraba el erario y se desestabilizaba, fuertemente, la dinámica fiscal.

Especialmente, los países que sufren mayormente los estragos de estos procesos son los subdesarrollados, encontrado salidas o soluciones en entidades supranacionales o internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros. (Nickson, 2002) Posteriormente estos apoyos. de estas entidades mediante créditos a los Estados para estabilizar la dinámica financiera de la administración publica. tendrá sus

¹⁸ (Varela, 2006; 10); Sescovich, 2003; Peter, 2003, Mandel, 1973.

efectos y relación directa con la entrada de la New Public Management. Principalmente, uno de ellos fue la modernización de la administración pública, abanderando la reducción de la burocracia pública (Estado Minino) como uno de los varios cambios a impulsar que para estos genera desequilibrio económico por los altos gastos de funcionamiento que en ella se invierten.

Entre tanto, también las críticas constantes al modelo de la burocracia Weberiana se desarrollaron, justamente, a partir de la facilidad en que las instituciones públicas son permeadas por los fenómenos del clientelismo y la corrupción política y administrativa, ya que esto influía demasiado en aspectos como: el uso del presupuesto público; la reducción del control institucional y social; el número de funcionarios contratados para la administración, que iban en aumento (problemas del exceso burocrático que surge a raíz de la incidencia de la política en la administración, incluida las tareas cuantiosas y el papeleo); el establecimiento de redes abiertas de planeación de las políticas públicas; la cultura de la organización; la eficiencia y eficacia. (Oszlak, 1997) Incluso fueron tantas las dificultades de los Estados, especialmente latinoamericanos con el modelo, ya que no eran propensos a establecer políticas de sostenibilidad fiscal por los gastos excesivos a los que se acostumbraron, gracias también a los créditos de las entidades financieras al interior del país; resumiéndose en la incapacidad de gobernar.¹⁹

En suma, el modelo Burocrático que fue dado a conocer fuertemente por Max Weber, como todos los modelos de organización, tiene su naturaleza y, lógicamente, se circunscriben en un periodo histórico que le da vida. Contexto en el cual, en sus inicios, arrojó buenos resultados, pero que para muchos actores políticos, sociales y académicos no vislumbro cambios positivos en el ámbito social, económico y político. Por lo que un análisis del porque de esos efectos es tan importante para determinar la forma como las autoridades políticas y administrativas actuaron, asimismo de lo que dejaron de hacer para que se desarrollaran fenómenos como el clientelismo y la corrupción, entre otros aspectos que despliega el modelo y que se analizara en el primer capítulo de la investigación.

¹⁹ Véase Nogueira, 1994; Christensen y Laegreid, 2001; Mokate, 2000; Peters, 2005, Harvey, 2007;

4.2 Nueva Gestión Pública

La NGP, por sus siglas, o la Nueva Gestión Pública por su nombre, es un modelo alternativo para la gestión empresarial que nace en el entorno de las empresas privadas, pero que también llegan o entran a las administraciones públicas y en general al Estado en los 70s en adelante, como un modelo de cambio de los efectos permisivos social, política y económicamente en un territorio. Los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá son algunos de los primeros países que se iniciaron en este proceso e incorporaron una batería de herramientas en los cambios de primera y segunda generación, mediante reformas institucionales e instrumentos propios de las instituciones mercantiles. Posteriormente, los cambios o reestructuraciones seguirían en contextos políticamente muy activos como lo es el Latinoamericano, permeado de mucha corrupción y clientelismo, despilfarro económico, etc.

La idea central de este proyecto político y económico, era acabar con las demandas sociales nuevas que en la sociedad se daban y aquellas acumuladas que no pudo responder, para algunos, el ineficiente modelo Burocrático. Entre otros de sus planes, estaba la de brindar una fuerte estabilidad financiera a la organización gubernamental, mediante políticas fiscales que pusieran límites a los gastos de las entidades públicas, y privadas que realizan funciones públicas. Los inconvenientes, generalmente, eran ocasionados por el fuerte centralismo político y económico del sistema político y su ordenamiento constitucional, en el que se encontraban algunas naciones. Por lo que las decisiones de los organismos multilaterales, ya mencionados en el primer apartado, fue implementar una serie de requisitos para romper con la vieja organización. Estos, se centraron en: los Recursos Humanos; la Responsabilización y la Rendición de Cuentas; la Orientación hacia el Cliente; las Privatizaciones; el Mejoramiento Institucional; y la Descentralización. Este último, siendo los de mayor complejidad por la misma desconcentración del poder y las finanzas.²⁰

Por ejemplo, en Nueva Zelanda los cambios instaurados se focalizaron en: los incentivos por desempeño, los informes de calidad, dejar gerenciar al gerente, poca intromisión de la

²⁰ Zambrano, 1995; Maldonado, 1995; Tirado, 1995;

política en la administración, etc. (Richardson, 2001) De todas formas, algunas de las críticas al modelo se desarrollaron en puntos que son bastante similares con el anterior modelo (la organización legal-racional o Burocrática). Entre sus principales inconvenientes fue: el fracaso de la cultura organizacional de la administración pública; la ineficiencia y la ineficacia de sus funcionarios bajos, medios y altos; la intromisión de la política en la administración, tal y como se venía desarrollando en el anterior modelo; el establecimiento de redes de políticas públicas cerradas, en donde la comunidad era el actor principal por fuera de los espacios de toma de decisiones. Todas estas críticas se dieron robustamente en Latinoamérica, donde las tradiciones políticas de los países continúan y ponen barreras al pleno surgimiento de estas reformas. (Rodríguez, 2005)

Otro de los problemas que tuvieron amplia argumentación de parte de muchos sectores de la sociedad, especialmente el académico, fue la reproducción del fenómeno del clientelismo y la corrupción. La fuerte injerencia de las empresas privadas llevó a algunos sectores políticos y a instituciones de representación a otorgar permisos para el desarrollo de actividades públicas a privados, también la concesión de las políticas públicas a terceros y el establecimiento del libre mercado que generó la liquidación o privatización de empresas públicas por la fuerte competencia en la oferta de bienes y servicios. Incluso, se profundizó en una dinámica que afectó mucho más la estabilidad social: las políticas residuales; estas empobrecieron aun más ciertos sectores populares. En últimas, se “(...) dio espaldas a las reformas sociales liberales de la década de los sesentas, adoptando políticas cada vez más restrictivas y conservadoras”. (Muñoz, 2000; 114)

En conclusión, este modelo guarda sus definiciones, características y críticas respectivas. Esto, ha llevado a instituciones como el CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) a dar algunas apreciaciones sobre estos fenómenos que son de nivel mundial, especialmente para América Latina que ha tenido efectos permisivos para el gobierno, la ciudad y la ciudadanía. Sus análisis se enfocan en cómo debe y opera el Estado y la administración pública de forma interna y con los demás sectores de la sociedad. Así, se requiere, por tanto, de un nivel de análisis por parte de la sociedad y las autoridades políticas para determinar soluciones. (Harmon Y Mayer, 1999; Heady, 2000)

5. ESTADO DEL ARTE

Weber, Max (1964). II. Los tipos de dominación, En: Weber, Max. Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva. Fondo de Cultura Economía, México. (p. 170-241)

Max Weber, es uno de las mayores exponentes de la sociología y de las teorías sobre organizaciones y relaciones humanas, lo que ha llevado a estudiar el comportamiento de los individuos en la sociedad pero, especialmente dentro de organizaciones que comportan un conjunto de reglas y normas, y restringen o dan cierta libertad para actuar e interaccionar con los demás instituciones. Especialmente, la que el ha desarrollado a profundidad, ha sido la que se ha catalogado como Burocracia, siendo la mas racional para su entender. En él se ejemplifican una serie de procedimientos que la hacen diferente de otro tipo de organizaciones y, como no, de otros tipos de dominación que no son legales ni racionales y que hacen parte del tema central de su primer capitulo. En esa medida, se reconocen tipos de dominación como: el carismático, el tradicional y el legal-racional. Este ultimo, siendo el de mayor interés, asumiendo de paso algunas interpretaciones reales de cada uno de los tipos de dominación mencionados.

Mandel, E. (1973). La Burocracia. Schapire Editor. (p. 9-34)

El autor, en su escrito hace un recorrido por un fenómeno que se ha debatido y reflexionado fuertemente en las organizaciones públicas, y en las privadas, encargadas de proveer bienes y servicios a la ciudadanía, hablamos de la Burocracia como modelo de ordenación de las instituciones publicas, pero también privadas. Mandel, lo aborda a partir de la experiencia del movimiento obrero ingles en el siglo XIX y los desarrollos marxistas del siglo XX, y no como un estudio sociológico que se asentaba en las exposiciones de Max Weber. A partir de los desarrollos históricos del movimiento y su lucha por los efectos de la industrialización, de lucha con los actores que poseen o son dueños de los medios de producción, se toma se toma la génesis, características y soluciones a la dinámica de la Burocracia. Se explican, asimismo, las diferentes experiencias en entorno a este modelo de

organización social, vislumbrando algunas de las salidas dadas por el autor que la clase trabajadora debe tener para salir a las adversidades del fenómeno.

Tirado, Mejía Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. II. Colombia: Planeta, 1989. (p. 211-262)

Este libro nos habla de la historia política de Colombia de 1946 a 1986, dando un paso por los periodos presidenciales o de gobiernos como el de Mariano Ospina Pérez, Rojas Pinilla, Lleras Camargo, Guillermo Valencia, Lleras Restrepo, Misael Pastrana Y Belisario Betancur. En el se describen los problemas económicos y políticos a los que se enfrentaban cada uno, y por herencia del mandataria antecesor, añadiendo a esta historia las diferentes intenciones de reforma para el establecimiento de lo que se conocería como descentralización que se institucionalizarían con el tiempo. Además, de la importancia de los terceros partidos en la política nacional colombiana, la dictadura de Laureano Gómez, la época de la Violencia, el origen y desarrollo de Frente Nacional y el M-19.

Tirado, Mejía Álvaro. Nueva historia de Colombia. Vol. VII. Colombia: Planeta, 1989. (p. 43-155)

El libro, La Nueva Historia de Colombia, una compilación de la historia política, económica, y cultural de este país, en este aparatado recoge la experiencia de lo que se consolidaría como uno de los mayores cambios en las reglas de juego en todos los ámbitos de la vida nacional: la apertura y desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente y la promulgación de la nueva Constitución Política para el año 1991. En el se da paso a lo que se denominó “Modernización del Estado” y de la administración publica, para las entidades territoriales que tomaron autonomía del orden central. Conjuntamente, se expone la labor hecha por el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo en los primero cuatro años de gobierno presidencial, impulsando todo el proyecto de apertura económica, descongestión fiscal y política, dando mayores atribuciones o competencias a los municipios y departamentos.

North, Douglas C. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura económica, México.

El libro de North Douglass, nos enfoca sobre lo que es la teoría del nuevo institucionalismo que pone gran énfasis en la conducta humana. En el se toma como principal conductor de las acciones de los individuos o de cualquier organización a las instituciones que son para el autor, normas, leyes o reglas de juego que limitan cualquier acción o decisión en cualquier materia; económica, política y social. Aunque se pone mayor énfasis en los aspectos políticos y económicos por la inserción del neoliberalismo, se encuentra que el cambio institucional o el marco institucional debe ser el solicitado para que las organizaciones, que hacen parte del territorio o sistema, sean productivas y generen utilidades. Es por eso que las instituciones no son construidas con una razón social, sino con un interés individual del que tiene el control o maneja dicho organismo; partidos, empresas publicas o privadas, escuelas, universidades, etc. Al mismo tiempo, se explica que las instituciones son construidas para evitar la incertidumbre que normalmente hay en el conjunto de la sociedad, y más cuando se ofrecen bienes y servicios no solo por parte de instituciones como el Estado, sino también en manos del sector privado, las organizaciones sociales. Lo cual implica que institución que no funcionen desaparezcan, sean privatizadas.

Nogueira, Marco Aurelio. Democracia política, gobernabilidad y representación. Revista del CLAD: Reforma y Democracia. No. 1, 1994, Caracas.

Marco Aurelio Nogueira, analiza tres variables principales en su investigación: la democracia política, la gobernabilidad y la representación. Analiza, así, diferentes actores de la sociedad como: los partidos políticos, las diversas instituciones estatales, y aquellos grupos o empresas que no hacen parte del gobierno (privadas). De hecho, cuando se toma la variable gobernabilidad se estudia porque muchas experiencias, especialmente la latinoamericana, presentan ineficiencia e ineficacia del aparato estatal y de su administración publica. Para ello la democracia política, otra de las variables, explica que es muy importante y decisivo que las autoridades políticas mantengan en equilibrio el nivel de demandas de su comunidad, ello implica dar respuesta oportuna, ya que es mucho lo que se ha complejizado en la relación Estado-Sociedad. A partir de esto, encontramos en el

texto explicaciones al aumento de las demandas sociales, en un contexto de cambios y reformas gerenciales que, particularmente, son acumulaciones del Estado de Bienestar; desarrollando una sobrecarga para la administración pública.

Maldonado, Alberto C., Moreno, Carlos O. transferencias y esfuerzo fiscal municipal. Revista Nómadas No. 3, *Descentralización: procesos y tendencias*, 1995.

El artículo de Alberto Maldonado y Carlos Moreno, nos introduce en el fenómeno o proceso de la descentralización, especialmente en lo que concierne al esfuerzo fiscal, la pereza fiscal y los efectos positivos que ha generado la desagregación, si se quiere, de poderes en los municipios o entidades territoriales; permitiendo la capacidad de planificación y aplicación de los presupuestos públicos en el espacio local. Nos describe, seguidamente, de la otra cara en la experiencia colombiana cuando no se contaba con esta herramienta política, económica, social y administrativa por la lentitud, si se quiere, de un gobierno nacional en la aprobación de la descentralización. Además, manifiesta cuantitativamente el crecimiento de las inversiones públicas y recaudos de algunos municipios entre 1998 y 2002, como un factor relevante para el desarrollo de las políticas públicas. Aunque, se dice que ha ofrecido efectos positivos en el aumento de los servicios públicos, no se puede desconocer fenómenos negativos como las deficiencias en el recaudo y el déficit fiscal, reemplazado con transferencias de otros niveles de gobierno.

Zambrano, Fabio P. el contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. Revista Nómadas No. 3, *Descentralización: procesos y tendencias*, 1995.

El texto de Fabio Zambrano, se ubica primordialmente en el tema de la descentralización territorial para Colombia, en el que se sustenta de forma retrospectiva como ha sido el surgimiento de este proceso que, hoy por hoy, se encuentra consolidada por la constitución de 1991. Se muestra como esto no es un tema nuevo, sino que viene desde mucho antes del siglo XVI cuando se habla de divisiones culturales o regiones que tiene procesos económicos y culturales diferentes a las regiones vecinas que conocemos hoy como: departamento o, incluso, ciudades. Asimismo, se reconoce la importancia de la conquista española, como un motor de la desagregación del poder con la construcción de centros

urbanos que luego de varios siglos, XVIII, se quieren romper para volver al centralismo; eso marca uno de los momentos importantes que es el desarrollo de la patria boba. Por último, se mira que la descentralización es muy importante para muchas ciudades que ampliaron su sentido de pertenencia a otras ciudades, dando por sí la consolidación de las regiones en materia política, administrativa y, lógicamente, cultural.

O'Donnell, Guillermo. Impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil Octubre 1996.

El documento de Guillermo O'Donnell, nos adentra en la relación que existe entre el fenómeno de la Globalización y el Estado, este último como institución que debe garantizar el equilibrio, la estabilidad y el mayor bienestar común. Entre sus principales tareas esta, la de acoplarse a los cambios que la globalización genera, impulsando nuevas demandas y necesidades, pero también nuevas herramientas para responder a las primeras; siendo Latinoamérica y el Caribe uno de los contextos que se reflexionan ampliamente por el autor. Aun con todo esto, O'Donnell marca uno de los principales problemas de la globalización, y son los efectos que el mercado ha generado en la población pobre o vulnerable, en tanto que esta población no es absorbida porque no cuenta con las herramientas suficientes para hacer parte del sector productivo. Ello se observa en los niveles de vida bajos de este sector, por eso en sus argumentos explica que se hace necesario no dar amplia libertad al neoliberalismo, y se deben controlar ciertos aspectos de un territorio, sus normas y sus autoridades para evitar efectos permisivos que las políticas residuales, de estos tiempos, no pueden resolver.

Osizlak, Oscar. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 9, octubre: 1997, Caracas.

En el documento de Oscar Osizlak, se analiza la relación que existe entre el Estado y la sociedad, y estos con el entorno internacional, en el marco o dinámicas del proceso capitalista (neoliberalismo). El objetivo es responder a la hipótesis según la cual, las

relaciones entre estos dos actores (Estado-Sociedad) no han cambiado, sino que se han involucrado nuevos actores, y se han adherido o reformulado reglas de juego (instituciones o normas) para adaptarse a las lógicas políticas y económicas del mercado o capitalismo como forma de producción y organización social. Para ello, se hace un recorrido por las algunas de las reformas estatales llevadas a cabo por países anglosajones y latinoamericanos, dándole buena importancia a las relaciones entre estos tres actores; Estado, sociedad y comunidad internacional, relevante políticamente. Por último, se analizan conceptos como el de integración, globalización e internacionalización, por su amplia relación en la formulación de políticas públicas.

Muñoz, Rafael. Capítulo 1: retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio de siglo; Mishra, Ramesh. Capítulo 2: el Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En: Muñoz de Bustillo, Rafael (ed.) (2000). El Estado del Bienestar en el cambio de siglo. Alianza Editorial. (p. 17-135)

Rafael Muñoz explica que el Estado de Bienestar, es un modelo político y económico que se movió por los diferentes Estados anglosajones, escandinavos y de corte continental europeo. Sin embargo, todos presentan sus propias características referentes a lo que es el bienestar, bien sea unos mucho más social que otros. Lo importante por resaltar, y que da a mostrar el autor, es que los Estados han cambiado su forma de operar y de relacionarse con la sociedad. No solo por cuestiones políticas, sino también por presiones externas como la globalización, y la deuda pública que presentan estos países obligándolos a adoptar ciertos paradigmas prácticos en el gobierno. Frente a esto, el autor asume la experiencia de países como el de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá con el esfuerzo de mostrar los cambios que se produjeron en las políticas sociales desarrolladas entre el primer cuarto del siglo XX y los cambios que se acentuaron en los setentas, ya consolidados en los 90s.

Mokate, Karen. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). “Diseño y Gerencia de Políticas y programas Sociales”, Junio 2000.

El documento de Karen Mokate, nos habla de un tema muy relevante para las administraciones públicas, en especial para la aplicación y evaluación de las políticas publicas que se desarrollan en materia económica, política, social. Se habla, por tanto, de la eficacia, la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad en las instituciones gubernamentales. La autora, resalta que el desarrollo y estabilidad de estos cuatro conceptos se obtiene en la medida que los objetivos prescritos o planteados en las políticas públicas se cumplan, además que los instrumentos empujados para ello sean los mas adecuados y se encuentren dentro de los limites jurídicos que existe en un territorio para las administraciones publicas. Asimismo, se impulsa la idea de que en esas políticas publicas, especialmente a la hora de su evaluación, halla una clara redistribución igualitaria de los recursos públicos y siendo constante en el tiempo. De esta forma, se describe en la investigación de Mokate algunos de los programas sociales desarrollados en America Latina.

II. Enfoque Comparativo. La Burocracia Como Enfoque. En: Heady, Ferrel (2000). “Administración pública: una perspectiva comparada”, estudio introductorio de Víctor Alarcón Olguín. (p. 104-115)

El capitulo segundo del texto de Ferrel Heady nos introduce, inicialmente, en la historia y definición del concepto de Burocracia, fundamentalmente en las administraciones publicas. Entendida como una estructura organizativa que a través de su estudio, ha generado fuertes reflexiones positivas, como también críticas respecto a su funcionamiento, su relación y efectos con la sociedad; y al interior de las instituciones gubernamentales. Entre sus mayores exponentes podemos mencionar a Max Weber, pero también podemos encontrar algunos teóricos o académicos que a partir de los planteamientos de este han re-evaluado los postulados del modelo tradicional de gobierno. Por ultimo, se indican algunos patrones para comparar las burocracias en distintos contextos, que varían tanto en su interior

(individuos) como también respecto de las gestiones y practicas de otras administraciones gubernamentales.

Christensen, Tom y Laegreid, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y políticas Publicas*, Vol. X, No. 1, 2001. (p. 55-100)

El presente documento de Christensen y Laegreid, aborda como temática principal: el proceso político de las reformas administrativas en tres contextos diferentes: Noruega, Nueva Zelanda, y Australia. De esta forma, se hace un recuento formal de los orígenes y características de esta dinámica ya internacional y globalizada, como también de los efectos que ha generado en los contextos señalados. A partir de ello, se explica el desarrollo de aspectos como la contratación, el control político, la rendición de cuentas y las funciones administrativas y políticas. Igualmente, del mismo proceso de descentralización que complejiza las acciones y las relaciones de la administración publica con otros sectores. Se entiende que los efectos que estos cambios puedan generar son heterogéneos y no responden a un mismo patrón, ya que si se comparan con los países en los que se han implementado este paquete de cambios modernizadores, los resultados serán similares pero no iguales.

V. Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración publica. En: Michael M. Harmon y Richard T. Mayer (1999). Teoría de la organización para la administración pública. Estudio introductorio de Jorge Tamayo Castro paredes. Fondo de Cultura Económica Ltda. México, D.F. (p. 132-156)

Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, pretenden analizar algunas ideas sobre las teorías de las relaciones humanas (burocracia pública) en la que encontramos fuertes exponentes como Max Weber, Chester Barnard y Taylor. Todos estos autores, al igual que otros, explican el fenómeno de las organizaciones burocráticas como maquinas que se construyen para manipular y alterar el medio, tanto interno como externo del aparato estatal; con algunos resultados positivos y negativos. Conjuntamente, se mira la importancia de los altos mandos en el funcionamiento de este tipo de organizaciones, consideradas altamente

jerárquicas y que responden a un modelo tradicional de administrar lo público, legal-racional. Por último, aunque se recogen aspectos negativos, se argumenta la importancia de la eficiencia y eficacia como principios rectores para el funcionamiento correcto de estas y de cualquier estructura, lo que determina su durabilidad y la consecución de los fines planteados.

Ramio, Carles M. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 21 febrero: 2001, Caracas.

El artículo de Carles Matas, analiza los problemas de la implementación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública, NGP por sus siglas, en los contextos de América Latina. Su investigación, apunta y señala 5 características esenciales por las cuales se hace necesario estudiar y entender ampliamente este proceso re-formulatorio de las administraciones publicas y el Estado: (1) el impacto de la NGP en los modelos de Estado y regímenes de bienestar; (2) las reformas en contextos de tradición administrativa diferente a las anglosajonas; (3) sus impactos en la administración publica latina; (4) los efectos negativos de esta modernización; y (5) el post-burocratismo clientelar. De esta forma, pretende detallar aspectos positivos y negativos que hacen los gobiernos y la comunidad internacional al desarrollar este nuevo modelo de gestión, pero también describen los cambios que, en comparación al modelo burocrático, han mejorado e incididos en la forma como se responden a las demandas sociales, etc.

Richardson, Ruth. Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 19 febrero: 2001, Caracas.

El autor, analiza lo que deben tener en cuenta los gobiernos para mejorar el desempeño y la gestión del Estado y de la administración publica. Dicho proceso se realiza a partir de la experiencia en uno de los primeros países en implementar las reformas NGP: Nueva Zelanda, desde 1980. Además, porque ha sido el fenómeno de la globalización el que fuertemente ha incidido en los proceso que cada grupo político o mandatario de gobierno

realiza en base a los fracasos del anterior, primero como antesala para ganar las elecciones, y, segundo, para mantenerse en el poder. En esa medida, el interrogante principal de la investigación de Richardson es: ¿cómo podemos mejorar la gestión pública?, no solo de Nueva Zelanda, sino también de los demás Estados que han empezado a adaptarse a las lógicas de nuevo liberalismo. Es así como, en la experiencia de este país anglosajón, se particularizan las falencias del modelo tradicional burocrático y algunas herramientas gerenciales para la buena acción del Estado en sus tareas básicas, especialmente para mejorar la rendición de cuentas o lo que llaman la Responsabilización.

Serna, Miquel Salvador. El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones en la gestión de las administraciones publicas. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 20, junio 2001, Caracas.

El presente escrito de Miguel Serna, emprende un recorrido por el papel de las instituciones públicas en la gestión administrativa, como aquellas que determinan el resultado de los insumos adquiridos y tareas asignadas, en el marco de la modernización o reformas gerenciales conquistadas. Del mismo modo, se mira el impacto de los programas políticos y económicos del cambio o modernización de la administración pública y el Estado en la estructura interna de la organización (instituciones públicas) especialmente en la relación entre recursos humanos y la prestación de los servicios públicos a la sociedad. Finalmente, el autor, hace un análisis de los modelos de gobierno anglosajón y continental-europeo, marcando diferencias en la forma como fueron adoptadas las reestructuraciones y el contexto en el cual se encontraban; que en esencia varían. Aparte de del desarrollo que estos gobiernos han hecho de los principios de eficacia, eficiencia, equidad y economía.

Longo, Francisco. Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 19 febrero: 2001, Caracas.

En el documento de Francisco Longo, este se encarga, inicialmente, de analizar el desarrollo del empleo público como uno de los factores relevantes que hacen parte de la gestión pública, lo que se reconoce generalmente como Recursos Humanos; una de las medidas de mayor influencia en la modernización de la administración pública. Para ello,

Longo aborda como temática central: la dinámica de la flexibilidad, su desarrollo conceptual y sus características. Seguido, explica como estas reformas lograron tener un acople con las tendencias administrativas y políticas de algunos Estados que, ante todo, en su tradiciones son heterogéneas si se comparan entre si. Por ultimo, se hace un recorrido por las dinámicas del empleo público, asumiendo que es una de las herramientas mayormente problemáticas, analizadas y de sublime debate cuando se intenta comprender, con mayor precisión, el desempeño de las organizaciones gubernamentales.

Gutiérrez, Francisco (2002). Capítulo 7: la metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intervención?. En: Gutiérrez, Francisco (compilador). Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano. Editorial Norma. (p. 319-355)

El capítulo séptimo del libro compilado por Francisco Gutiérrez, nos conduce en lo que es el clientelismo, sus tipos (tradicional, moderno y de mercado) y su reproducción en el entorno o realidad política colombiana. Aparir de esto, se describen los inicios de este fenómeno, principalmente en las sociedades agrarias. De igual forma, sus reflexiones se enmarcan en el porque se convirtió en un proceso que se a acomodado a los cambios políticos del país, de ahí la categorización o topologías de clientelismo. Además, la incidencia elevada de los partidos u organizaciones políticas (Partido Liberal y Conservador) en su transición como medio, casi que indispensable, para llegar al poder (presidencia, corporaciones publicas, etc.). Por ultimo, el autor nos muestra que el clientelismo, a pesar de ser una practica informal, ha permanecido y se ha relacionado con las instituciones nacionales y sus actores, cambiando y adaptándose, incluso, el marco institucional con la constitución política de 1991.

Suárez Casanova, Alejandro. Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales. VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración publica. Lisboa, Portugal, 2002.

Alejandro Suárez, efectúa un artículo en el VII congreso internacional sobre la reforma del Estado y la administración pública del CLAD, en el que se ha convocado a distintos líderes

políticos a exponer sus posiciones respecto de un tema particular: la gobernabilidad en América Latina. En el se abordan aspectos teóricos del término, como también algunas experiencias en Iberoamérica que pueden ayudar y, como no, han complementado la gestión pública en otros contextos; muchas veces estos procesos no han sido los más acordes o compatibles con las dinámicas socioeconómicas y político-administrativas de algunos países. Conjuntamente, los argumentos del autor también se dirigen en la importancia, para un Estado, de que otros actores del agregado de la sociedad (sindicatos, la iglesia, la burocracia, el ejército, etc.) hagan parte de los procesos políticos, económicos y sociales de toma de decisiones. Ello, por tanto, incide en la representación o representatividad de las autoridades políticas que, continuamente, están en la tarea de elaborar, planificar y ejecutar planes, programas y políticas para responder a las demandas sociales; siendo otro de los factores analizados en este congreso por el autor.

Quintín, Antonio (2002). Capítulo IV: paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública. En: Quintín, Antonio. “Patrimonialismo, Burocracia y Post-burocracia en el diseño institucional de la Administración Pública Venezolana.” Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

El capítulo cuarto de este artículo de investigación, se focaliza en los problemas del sistema burocrático Weberiano en el caso venezolano, abordándolo como un tema de debate teórico que se extiende a los procesos reales de este contexto. En primer lugar, muchas de las variables analizadas son la explicación del porque en muchos contextos, empezando por los anglosajones industrializados, se empiezan a impulsar las llamadas “reformas neo-gerenciales” que ubican los procesos de la administración privada y los trasladan a instituciones del sector público. En especial para suplir las necesidades sociales que el modelo tradicional no cubrió con eficiencia, ni haciendo un buen uso de los recursos públicos. Por último, en una segunda parte, se explican las razones más particulares del cambio, las características de forma casi sistemática de la situación Venezolana, a partir de la constitución de 1999 y los ejes de la New Public Management impulsados por el gobierno.

Peters, B. Guy. De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 24 febrero: 2002, Caracas.

El artículo de Guy Peters, mira los cambios administrativos e institucionales que surgen con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management (NPM) en algunos países europeos como Alemania, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Canadá, entre otros. Algunos de ellos, aunque no han sido considerados muy eficientes en el manejo de sus dinámicas políticas, económicas y sociales, tampoco han asumido o no han adaptado completo el paquete de herramientas que los organismos supranacionales han solicitado para el servicio público en el aparato estatal. De otro lado, existen razones políticas, administrativas y técnicas que han sido los detonantes del cambio en estos sistemas políticos, particularmente por los efectos de la poca responsabilización en la función pública. Es así como, se explica que las reestructuraciones progresivas o sistemáticas del Estado y la administración pública en algunos entornos fueron radicales, mientras que en otros no lo fue, accediendo a las: privatizaciones; empoderamiento de la sociedad; desregularización; y mercaderización.

Pineda Nebot, Carmen. Mejora de la gobernabilidad del gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario. VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal, 2002.

Se hace mención en este documento sobre la importancia del manejo presupuestario en los gobiernos locales, como uno de los principios que se articulo fuertemente a las reformas de Estado en las entidades territoriales. En el se analizan las experiencias de Brasil, la Argentina, Perú, México y Chile, lo cual ha significado para los organismos internacionales como el Banco Mundial, y para cada una de las administraciones, aumentar su credibilidad con la instrumentalización eficiente de sus políticas; fiscalizadas social e institucionalmente. Este trabajo, por tanto, se basa en algunas encuestas a diferentes actores estatales y no estatales que opinaron sobre la gobernabilidad en cada contexto, en base a una variable: el manejo presupuestario en los municipios. Algunos de sus resultados fueron, la necesidad de reforzar las instituciones, el cambio en la voluntad política por una mas

abierta a los intereses de la comunidad y la importancia de poder acceder a información libre, veraz y completa.

Nickson, Andrew. Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 19 febrero: 2002, Caracas.

El texto sobre la transferencia de políticas de Andrew Nickson, en el marco de las reformas administrativas de la New Public Management, analiza la experiencia Latinoamericana en la aplicación de estos cambios institucionales para afrontar la crisis fiscal y orientar su acción hacia el mercado (lógicas de la empresa mercantil o privada); encontrando sustento en su incapacidad para recaudar, planificar e invertir el presupuesto público en sus territorios. Existen patrones culturales, políticos y administrativos que se desarrollaron, ampliamente, con el modelo tradicional Weberiano como el clientelismo y la corrupción que han impedido el eficiente funcionamiento de las instituciones gubernamentales y se han convertido en obstáculos al devenir de estos programas, y de las políticas públicas. A ello el autor especifica que una de las razones de los malos resultados en esta zona del mundo, ha sido la falta de una comisión del servicio civil que perfeccione la función pública y estructure un manejo por méritos, y desempeño de los roles ejercidos en la organización.

Peter, Guy (2003). El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política. Gedisa Editorial.

Guy Peters, nos introduce en un problema que no es nuevo y que, mas bien, lleva a la reflexión. Estamos hablando de las instituciones, como un concepto muy utilizado en el campo de la Ciencia política, que también han sido abordados desde otras ramas del conocimiento: la sociología, las relaciones internacionales y los economistas; siendo este último el que mayor literatura han escrito sobre el institucionalismo o la teoría institucional, que realidad es una teoría económica. De todas formas, el autor, en su libro se introduce a manera de, si se quiere, preámbulo la situación sobre el viejo institucionalismo para entender el nuevo institucionalismo, punto central de su obra. A partir de esto, se entiende que hay diversas visiones, así como definiciones de lo que es la teoría y el concepto de

institución. Es allí donde Peters entran a compilar, entender su naturaleza y su operación, más que todo en el campo político y económico que van de la mano.

Sescovich Rojas, Sonia. El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 26 febrero: 2003, Caracas.

El texto de Sonia Rojas, aborda la dinámica de la capacitación laboral como un factor indispensable para el aprendizaje y el cambio. En la investigación, se recurre a los problemas que genera esa misma labor de socialización e impulso del conocimiento, en aquellos contextos que guardan una cultura organizacional o administrativa diferente o torpe en comparación con las primeras, y efectivas, experiencias en las que se implemento la Nueva Gestión Publica; Nueva Zelanda, Estados Unidos, Finlandia, Suecia, entre otros. Se dice que el conocimiento y la información, siendo un recurso humano, son relevantes para mejorar la competitividad y sostenibilidad del sector público, ya que anteriormente el desarrollo se adjudicaba al uso de los recursos naturales y la tecnología; ahora se ha extendido al perfeccionamiento de las labores públicas. Es así que la autora, se enmarca en lo decisivo de la formación para que quien opere y gestione la administración publica de forma innovadora y logrando objetivos a favor, con ayuda de la globalización.

Zarbrüggen, Cristian. Las redes de Políticas Públicas. Una revisión teórica. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003.

El presente artículo de Cristian Zarbrüggen, convoca a un tema en particular: las redes de las políticas públicas. Cuando se habla de redes, el autor hace referencia a los diferentes actores estratégicos que confluyen en la hechura de las políticas públicas que entraran a funcionar en el conjunto de la sociedad. A partir de esto, se toman diferentes enfoques sobre lo que es una red para la toma de decisiones, a su vez que las características que la componen. Un punto en particular es cuando, se mencionan las categorías de abierta y cerrada para hacer referencia al numero de actores que convergen en este tipo de procesos. Lógicamente, cuando se hace referencia al primero se muestra la participación política de todos los sectores, mientras que la segunda todo lo contrario, solo son los partidos, grupos

económicos, y otros cuantos. De esta manera, los argumentos de la autora se circunscriben en los problemas, los aspectos positivos y la naturaleza de las redes de políticas públicas a nivel general, de forma teórica y práctica.

Blanco, Ismael / Goma, Ricar (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la Governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, Vol. XII, No. 001. Centro de investigaciones y docencia económicas, A.C., México (p- 5-42)

El artículo aborda, a partir de tres ejes temáticos, el problema del modelo de gobierno tradicional de la burocracia o Weberiano por su máximo exponente. Entre los puntos de reflexión, encontramos: (1) la crisis del llamado modelo burocrático o tradicional, frente a los problemas socioeconómicos que requirieron de nuevas respuestas y de carácter contundente por parte del Estado y la administración pública; (2) la dimensión participativa en el viejo modelo, como también en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP) aprovechando el concepto de Governance; (3) y por último la dimensión de proximidad, devengando un especial análisis de la acción de los niveles de gobierno locales, como espacios que se hacen necesarios fortalecer tanto en el liderazgo municipal, la forma en que se gestiona y se aplican los recursos con los demás ámbitos de gobierno; el regional y nacional.

Guttman, Dan (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, No. 001. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., D.F., México. (p. 5-40)

Dan Guttman en su texto, se enfatiza en las dinámicas del término “Gobernanza”, en lo que concierne a los contextos de Europa occidental, América Latina, etc. Este concepto, ha sido utilizado para identificar la acción de las elites de gobierno y partidos políticos para recomponer el tejido socioeconómico de los diferentes países, por ello hay quienes lo consideran una ideología. De manera continua, se explican las características y los efectos positivos y negativos a los cuales algunos estudiosos han llegado. En el se explican las

diferentes críticas y debates que se le adjudican a las burocracias públicas, lo que hace pensarse en términos como el de poder y autoridad, acompañados con el de la rendición de cuentas, a la que tanto apunta la gobernanza. Por último, se aborda la gobernanza como un sinónimo de control y seguimiento de las acciones públicas, y ahora privadas que se relacionan a partir de contratos y subcontratos (concesiones) con el gobierno, gracias a la alianza pública-privada.

Peters, B. Guy. Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. Foto internacional 182, XLV, 2005. (p. 585-598)

En el documento de Guy Peters, se analiza el término “Gobernanza” bajo el argumento, según el cual la eficiencia, la legitimidad y la efectividad del sector público debe basarse en un gobierno relacional o sea, una fuerte interacción del Estado con los diferentes actores que componen al conjunto de la sociedad en especial la sociedad civil, receptor directo de las políticas públicas o decisiones de gobierno. El autor lo ve como una relación de representación política y de empoderamiento de la sociedad en los procesos políticos que son asunto de todos. La idea es que las demandas sociales insatisfechas, y que hacen parte de las razones por las cuales se adopta este modelo alternativo de gestión, tenga respuestas concretas. Se sigue, entonces, la noción del gobierno participativo para asegurar la confianza y legitimidad en las decisiones de las autoridades políticas, a las cuales se dirige las reflexiones de Peters.

Varela Barrios, Edgar (2006). Visiones Manageriales sobre el Funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada. Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle (Cali, Colombia)

Edgar Varela, analiza la teoría de la burocracia pública como forma de organización social, política y administrativa que impera en muchos contextos o Estados-nación. La idea del autor, es conocer las características que de este término se ha escrito, ya sea en su acepción clásica, moderna o contemporánea. A partir de ello, se reconocen una serie de atributos que no solo operan en la empresa pública, y que ha sido muy criticada en Latinoamérica, sino también en la empresa privada. Posteriormente, en un segundo momento, se aborda la

Nueva Gestión Pública (NGP) basada en la explicación de que es una adaptación de la clásica burocracia pública a nuevas reglas de juego, bajo puntos como la eficiencia/eficacia, equidad y representatividad; orientados al neo-liberalismo. Por último, se indican las variadas características de la burocracia, bajo nueva mirada como lo representan: el neo-marxista y post-estructuralista.

Harvey, David (2007). III: El Estado Neoliberal, En: Harvey, David. Breve historia del Neoliberalismo. Ediciones Akal, S.A. (p. 73-96)

David Harvey, en su capítulo tres nos explica las características que componen al Estado neoliberal, en esa medida se hace un recorrido por los principales postulados que componen o caracterizan al sector público (y el mercado). Además, explica cómo las instituciones deben operar en este nuevo escenario que ha ido en aumentando por la globalización y por otra serie de factores que hacen parte, propiamente, de los países. De esta manera, manifiesta algunas de las medidas que fueron adoptadas por países como el Reino Unido y los Estados Unidos, y las disposiciones que han planteado otros sectores como el neo-conservador que no avalan el proyecto neoliberal como modelo de organización social y económica que deba defender el aparato estatal.

Mayorga, F., Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR norte-sur IP8, Ginebra. No Publicado.

Mayorga y Córdova, enfatizan su investigación en la problemática conceptual y práctica de los términos: Gobernabilidad y Gobernanza, particularmente en espacios como el de América Latina. Ambos conceptos guardan fuerte relación en el sistema político y, como no, en el sistema de partidos. Es por ello que, se explican las variaciones en su definición que va depender del contexto en el que se desarrolle, donde también varía la forma como opera el gobierno y los distintos actores estratégicos que confluyen en la formulación e implementación de políticas públicas. En ese sentido, se abordan algunas características de los conceptos, críticas y puntos clave, a la vez que se reflexiona sobre los procesos que permiten institucionalizar prácticas eficientes y eficaces, representativas y legítimas a las que tanto se ha apuntado por medio de la New Public Management.

Vicher, Diana. Reflexiones sobre las reformas Neo-gerenciales ¿hacia una nueva forma administrativa?. *Estado, Gobierno, Gestión pública*. Revista chilena de Administración Pública / No. 13, junio 2009. (p. 53-85)

La exploración de Diana Vicher, examina las razones de las reformas administrativas de carácter neo-liberal en las distintas administraciones publicas que, también, se han denominado “reformas gerenciales” por sus características o relación directa con las herramientas y gestión de la empresa privada. Para ella, la NGP llega con un paquete de herramientas, cambios para la modernización del Estado y la administración publica en diverso puntos del mundo: Europa, Hispanoamérica, etc. Este ultimo el de mayores inconvenientes por reacciones, obstrucciones e incertidumbre al cambio, de la cual se hablara y que resulta el punto central de los argumentos de Vicher. En un segundo momento, se reflexiona sobre los procesos que ha llevado a cabo el Estado con esta nueva experiencia y sus efectos, igualmente de la burocracia como antecedente para la transición al nuevo modelo; New Public Management. Por ultimo, tomando el caso de Hispanoamérica, se reflexiona sobre algunos puntos del contexto Colombiano, uruguayo, argentino, etc., y sus efectos negativos en la realidad socioeconómica y política de cada uno.

6. METODOLOGIA

La investigación, es una indagación de carácter descriptiva, pero que indirectamente tiende a ser también explicativa por el desarrollo tan amplio temporalmente en el que se circunscribe la investigación. El primero, porque se pretende realizar un rastreo de varios factores (finanzas del municipio y el cambio institucional) que hacen parte de la rama del conocimiento de la Ciencia Política y la Administración Pública ósea, como campos de estudio. Del otro lado, explicativo porque, con lo anterior, se pueden explicar una serie de conclusiones sobre las decisiones de las autoridades políticas en un territorio, a través del poder otorgado por la administración pública local de la ciudad de Santiago de Cali.

Metodológicamente, la exploración o investigación empleara herramientas de carácter cualitativo y cuantitativo. Ambas son necesarias para hacer un seguimiento mas profundo, riguroso y coherente a las intenciones que se ha propuesto la investigación. De hecho, es la dinámica política nacional la que ha llevado a suscitar un amplio interés por la realidad institucional y financiera en Colombia, particularmente en el ámbito local, por lo que realizar una investigación de tal magnitud debe estar muy bien sustentado.

En cuanto al método cualitativo, encargado de describir las relaciones sociales, etc., se recurre a técnicas de recolección de datos como: el análisis e interpretación de documentos primarios, publicaciones de diarios periodísticos nacionales, artículos de revista, ponencias en congresos, etc. Mientras tanto, el método cuantitativo que examina científicamente y numéricamente la realidad social y política de un fenómeno, se abastecerá de algunos datos de instituciones encargadas de hacer los respectivos documentos institucionales de la gestión institucional y fiscal, pertinentes para la investigación (Planeación Municipal, etc.).

En fin, de forma muy procedimental se hace una investigación híbrida (cuantitativa y cualitativa) para dar respuesta, viabilidad, confiabilidad y rigurosidad a los argumentos plasmados de forma documentada en la investigación, como también para concluir de la mejor manera los resultados obtenidos sobre aspectos que alcanzan una relevancia social, política, económica y cultural fuerte para muchos actores de la sociedad; característicamente sobre el desarrollo de la administración pública a nivel local.

7. CAPITULO I:

Transición del Modelo Burocrático a la Nueva Gestión Pública

El presente capítulo analiza la transición del modelo Burocrático al de la New Public Management, asumiendo, principalmente, los conceptos de Institución, Gobernabilidad y Gobernanza.²¹ Se recogen, también, los cambios en las estructuras y reglas de juego político-administrativas de ambos modelos, describiendo algunas experiencias en el mundo de forma teórica y práctica. De esta forma, en el primer capítulo “*La Burocracia Pública o Modelo Weberiano*”, se recoge el sumario del modelo tradicional de la burocracia o legal racional. En el segundo capítulo, “*Proceso de Cambio*”, se reconocen las razones por las cuales se apartaron del viejo modelo e introducen la New Public Management. Por último, el tercer capítulo, “*La New Public Management: Modernización de la Administración Pública.*”, toma la Nueva Gestión Pública (NGP) sus principales características y críticas, asimismo un breve repaso de la experiencia de descentralización en Colombia.

7.1 La Organización Burocrática

El término Burocracia, considerada la institución más racional, fue acuñado para hacer referencia a organizaciones complejas, a organismos compatibles con el buen gobierno y la defensa del bien común; inicialmente abordadas en el contexto o proceso de la industrialización, o revolución industrial. Asimismo, para Edgar Varela (2006) en su artículo “*Visiones Manageriales sobre el Funcionariado Público*”:

“(…) la misma idea de Burocracia estaba inexorablemente ligada a la existencia de la función pública. Y al peso del aparato gubernativo como encarnación ética de los fines públicos de la sociedad.” (Varela, 2006; 7)

²¹ Véase Suárez (2002) Los cambios institucionales del Estado ha reformulado sus funciones donde, se profundizó en la descentralización y desestatización. Bajo el dogma de proporcionar estabilidad financiera. Hay que recalcar, además, que aunque se des-regulariza la economía, el poder de decisión y planificación, no se comparte el control, y sanción que es función única del Estado.

Ahora bien, se dice que uno de los primeros debates en el tema han tenido como protagonistas a teóricos como Hegel, particularmente, en lo que concierne a la función pública, de la que habla el anterior autor, que consideraba al funcionario público una figura que actúa según los procesos sociales que ejerce el Estado: un interés público. Marx como respuesta, dice que no siempre y no todos los funcionarios actúan de esa forma, hay burócratas con tendencias al individualismo, incompatibles con la razón social del Estado. Peters (2003) asume esta última posición, y manifiesta que la maximización de la utilidad individual lleva a que los individuos ingresen a estas instituciones, como también a seguir ciertas prácticas ilegales. Lo anterior tiene sentido, cuando es la burocracia la que obtiene los beneficios selectivos de dichas acciones. Mandel (1973) recalca que ello guarda relación con la mente de los políticos y partidos políticos de ganar las elecciones y de mantenerse en el poder, por eso este modelo en las administraciones públicas permite conseguirlo, aunque también se suelen encontrar contextos reacios al cambio.

Max Weber, en sus reflexiones, muestra que la burocracia es un tipo de organización con características de dominación que el mismo denomina legal y racional. El primero, indicando que los empleados, funcionarios, etc., actúan conforme a unos códigos o normas que fija límites y atribuciones del cargo, dentro de la cual se encuentra la capacidad de ejercer autoridad.²² El segundo, indicando la importancia de cumplir con unos objetivos, haciendo uso de unos medios de producción que el funcionario debe administrar. Por eso, para Weber, la organización burocrática: “(...) descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).” (Weber, 1964; 172).

Chester Barnard explica que, junto a las normas y objetivos, una de las pautas a seguir para hacer eficaz y eficiente a una institución, es la fomentación de una cultura organizacional con buenos líderes. Para Talcott Parsons (1960) esto lleva a estabilizar las organizaciones públicas y aumentar la confianza de la sociedad con las prácticas que se ejercen. Conjuntamente, Philip Selznick (1949) apoya el liderazgo para el cumplimiento de las

²² La dominación burocrática puede ser aceptada por motivos materiales, o simbólicos (incentivos).

tareas de las entidades de gobierno, automáticamente generando un entorno laboral exitoso, la defensa de los valores y la cooperación institucional.²³ De esta forma, la realización de estas prácticas ha llevado a que el modelo tradicional para el Estado y la administración pública sean valorados positivamente en muchos contextos.

Habría que decir que, aunque hay experiencias rescatables, también se han recogido prácticas o situaciones en las que este tipo de organizaciones no funcionan correctamente.²⁴ Su explicación se encuentra en el fuerte desarrollo del clientelismo y la corrupción político-administrativa, inconciliable con la idea de eficacia y eficiencia. Por ejemplo, entre las prácticas mas comunes están el intercambio de bienes y servicios por apoyo político, particularmente vinculadas a la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, convirtiéndose la organización burocrática en un modelo que, a partir de sus actores, permite el desarrollo de prácticas informales e ilícitas.

Conviene distinguir, además, que cuando se habla de clientelismo, este entendido por Francisco Gutiérrez como “(...) un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas, mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral.” (2002; 322). Es una dinámica que, inicialmente, puede explicar el porqué del amplio número de funcionarios, aunque también tiene que ver con la cantidad de tareas que se realizan en la organización, muy influyente en el clima laboral. Por ultimo, cuando se habla del funcionario publico (burócrata) no se toman en cuenta a aquellos que “(...) a partir de la extensión del modelo de subcontratación (Outsourcing) no mantiene un vinculo formal con el aparato publico estatal. No tienen por ello estabilidad, permanencia y se hallan fuera del régimen de carrera administrativa.”²⁵

²³ Peters, Guy (2003). El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política. Gedisa Editorial.

²⁴ Las organizaciones deben cooperar, la comunicación es un aspecto más que a considerar para lograr los propósitos del aparato estatal, pero también de las unidades administrativas. (Harmon y Mayer, 1999)

²⁵ Varela Barrios, Edgar (2006). Visiones manageriales sobre el funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada. Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle (Cali, Colombia)

7.1.1 Características

Antes de entrar de lleno en estas características, el termino organización que tanto se menciona es entendido como “(...) un sistema de actividades o fuerzas personales coordinadas conscientemente.” (Harmon y Mayer, 1999; 154). Así, la burocracia como organización, requiere que esas actividades sean llevadas por un personal idóneo para cumplir con los códigos estatuidos y los resultados a alcanzar. Esto permite que, al seguir una serie de normas, se haga más fácil controlar sus acciones. Asimismo, se utiliza la siguiente definición de Edgar Varela Barrios del termino Burocracia como la principal: “(...) el conjunto de entidades y organizaciones gubernamentales, con independencia de sus fines específicos.” (2006; 10). El termino público hace ya una distinción con otras instituciones. Sus características, ahora si, son:²⁶

AUTORIDAD JERÁRQUICA: de tipo piramidal donde hay funcionarios medios, bajos y de alto rango, el de arriba tiene la legalidad para subordinar al de abajo según la ley así lo determine. Asimismo, hay un centralismo político que pone el poder y autoridad en manos del gobierno central. Hay que aclarar que el funcionario de alto rango en caso de sobrepasarse, la norma permite actuar y sancionarlo por sus actos.²⁷

DIVISIÓN DEL TRABAJO: asignados de forma autoritaria, va depender de los medios y fines que se ponga la organización (racionalidad legal). Esta es una de las primeras condiciones que requiere la sociedad capitalista según Mandel (1973; 10), cuando hace alusión al problema que enfrenta la clase obrera, ya que “(...) reserva al proletariado el trabajo manual de producción corriente, y a otras clases la asimilación y elaboración de la cultura.”

SERVICIO CIVIL POR MÉRITOS: el proceso es el mismo para todos aquellos que quieren ingresar a los cargos de la burocracia pública, mediante exámenes de Estado. Se identifican

²⁶ Véase Weber (1964); Varela (2006); Ferrel (2000); Quintín (2002); Blanco y Goma (2003); Mandel (1973)

²⁷ Rodríguez (2005) Por ejemplo, en Colombia hay un fuerte centralismo político dominado por los partidos, eso ha permitido la continuidad de líderes en el poder provenientes, principalmente del Partido Liberal y el Conservador: llamado “clientelismo burocrático”.

los más aptos, reciben sus respectivos sueldos, pensiones y “(...) ejercen el cargo como su única o principal profesión...” (Weber, 1964; 176). Tienden a ascender según el tiempo trabajado, o porque así lo requiere su superior.

LA ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO: se dice que el funcionario es y debe ser especializado en el cargo que desempeña, ya que esa es su fuente principal de ingresos para sostenerse. Ejemplo de ello son los funcionarios de alto rango que no son los dueños de los medios de producción, sino que los administra en nombre del Estado por su tecnicismo, ello debe generar los resultados planteados previamente. De hecho, Max Weber dice que:

“(...) el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es este: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible esta condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de producción de los bienes.” (1964; 178)

ESTANDARIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y NORMAS: el fuerte apego a las reglas que deben seguir los funcionarios públicos. La comunicación es de carácter mayoritariamente escrita, mediante formatos que la gente ya conoce, eso son los procedimientos. Al mismo tiempo, todos los procesos que se realizan están en normas, donde cada funcionario sabe muy bien lo que debe y no debe realizar. Esto, se desarrolla en el contexto del denominado Estado del Bienestar que, por un lado, puede ser entendido por Drive y Riesco como:

“(...) un conjunto de derechos sociales, basados en los dos pilares de la ciudadanía y de la inserción laboral.” (2006; 37).

De igual manera, en el desarrollo del keynesianismo y el modelo burocrático, la relación del sector privado y el público es mínima, aunque en los Estados Unidos se encontraron empresas privadas realizando algunas labores públicas. En el gobierno de Reagan se habían abordado gracias a la influencia de la institución “Brookings”, primer tanque de pensamiento; el mostraba la importancia de combinar técnicas empresariales privadas.²⁸

²⁸ Blanco y Goma (2003) muestran hablando propiamente del termino gobernanza en el modelo legal racional, argumenta que es el sector público quien maneja, regula y determina el destino de los procesos políticos y de los recursos que se desprenden de las políticas su modelo jerárquico y su fuerte centralismo político permite establecer que tipo de políticas se llevan a cabo.

Por ende, el modelo tradicional en este contexto ha sido considerado exitoso, y el que ciertas tradiciones administrativas se conserven con el cambio institucional así lo demuestra.

7.1.2Críticas

El modelo burocrático ha presentado voces en contra, la falta de orientación hacia los resultados, las evaluaciones ex post, la estandarización de las normas y procedimientos, la excesiva carga administrativa y el no acatamiento de las consideraciones de los líderes políticos son unas de las cuantas problemáticas que se resaltan. Suárez, a esta situación, agrega que la crisis del modelo burocrático se debe a la incapacidad del Estado para “(...) generar políticas que refuercen la estabilidad y la capacidad de gobernar...” (2002; 7) y la ciudadanía encuentra obstrucción por las autoridades políticas para apoyar su labor, dificultando la relación Estado-sociedad y la toma de decisiones para las políticas publicas

Muñoz (2000) por su parte, dirá que el déficit financiero y administrativo de la administración publica se encuentra en la misma crisis del Estado de Bienestar, la inserción del neoliberalismo como fuerza motriz política, administrativa y económica, y la inoperancia de los funcionarios públicos. Incluso, existe una inutilidad (eficiencia y eficacia) en los compromisos pactados por el gobierno porque no se cumplen con los resultados ni los tiempos estipulados en los programas, planes o políticas. Para las políticas publicas, por ejemplo, se dice que debe haber un mínimo de 15 años de ejecución de los procesos en un territorio para obtener efectos positivos, la administración cambia sus planes por mandato evidenciando efectos negativos en la sociedad y en las mismas instituciones publicas, auspiciado por un gasto incontrolable del erario. En esa medida, hay una cultura política y administrativa a utilizar los instrumentos o herramientas menos requeridas, desvinculando de esos procesos a otros sectores políticos, sociales y privados, regularmente encentrando sobre-costos en los cursos de acción estatal.

Por ejemplo, en Hispanoamérica no lograron consolidar el modelo Weberiano, imposibilitando la capacidad de resolver la crisis fiscal que inhabilitaba al sector público a inyectar recursos para mejorar la gestión pública. En Colombia el clientelismo, que tanta relación tiene con sus instituciones, aun no se ha desvinculado de la política y los niveles de gobierno. De igual forma, la dependencia de estas naciones con las desarrolladas dio paso a una nueva forma de operar económica y políticamente porque, aun con las ayudas dadas para solucionar los problemas fiscales, no fue suficiente y:

“(...) el FMI aseguro que todos los países que se aprovecharon de esta módica condonación de su deuda (...) también asumían la obligación de tragarse la píldora envenenada de las reformas institucionales neoliberales.” (Harvey, 2007; 84)

Es a partir del proyecto “New Deal”, como gran paquete de respuesta a la crisis de la gran depresión que se empiezan a otorgar créditos a países en vía de desarrollo. De acuerdo con esto, “el déficit en los países (...) hispanoamericanos fue producto de la atroz situación de capital que realizaron los capitalistas privados (...) y gracias a la desregulación financiera”.²⁹ Asimismo, hay relación entre las olas reformadoras y las ayudas de las potencias económicas a estos países.

Entre tanto, los problemas a los que se enfrenta la burocracia pública son:

RESISTENCIA AL CAMBIO: el funcionario público y toda la burocracia evita nuevas reglas de juego, porque la misma estandarización de los procedimientos que ellos ya realizan los lleva a pensar que cualquier situación de restructuración trae peligro; incertidumbre. No solo ellos, también la sociedad encuentra sectores reacios a nuevas ordenaciones institucionales, políticas y administrativas. De aquí que Sescovich (2003), inicialmente, muestre el problema de la relación política-administración, especialmente cuando los empelados públicos deben su puesto y estabilidad, en muchos casos, a las intervenciones de políticos. Segundo, cuando la sociedad tiene muchos incentivos por políticos que logran desfaltar al Estado.

²⁹ Vicher, Diana. Reflexiones sobre las reformas neo-gerenciales ¿hacia una nueva forma administrativa?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista chilena de administración publica / No. 13, junio 2009. P. 58

Max Weber en cuanto al inconveniente del funcionario, explica que: ellos desarrollan su trabajo en condiciones que no permiten mostrar sus habilidades y competencias, convirtiéndolo en un ser, medianamente, productivo para la administración. Sin embargo, esto ha sido compensado con la fuerte estabilidad de, trabajo o del sistema laboral del sector público que no hay en la New Public Management (NPM). Se dice que gracias a esto y otros factores, que luego se mencionaran, el modelo Weberiano no ha podido dar respuestas a la sociedad y a sus instituciones. Sumándole, de paso, la pérdida de legitimidad de sus actores políticos y económicos, evidenciado en presiones de sectores privados para el cambio; no hay garantías institucionales para el buen gobierno.

SERVICIO CIVIL INEFICIENTE: existe una tendencia a politizar y cooptar las comisiones encargadas de la contratación estatal, ya no son los exámenes de Estado el proceso democrático de selección, sino las posiciones políticas. Edgar Varela (2006) pone, así, la importancia de la profesionalización de la función pública que no ha sido un factor relevante para las instituciones, sino los intereses que se obtiene con un nombramiento político. Estos actos ilegales promueven la disfuncionalidad institucional, lleva a que tanto aspectos como la gobernanza que tiene un gran interés en el gobierno participativo, al igual que la gobernabilidad que pide un sistema serio de planificación para la inversión, sea un proceso cada día mas adaptado a las necesidades de los actores que tienen el poder político.

Por ejemplo, Nickson (2002) plantea que en lo que respecta a América Latina, ha faltado la profesionalización de la función pública y un sistema transparente para la contratación estatal, en donde predominen aspectos como el merito y las habilidades que correspondan a los roles que requiere la administración.³⁰

RACIONALIDAD INSTRUMENTAL: tomamos como punto de partida la relación entre los medios y los fines. De ahí que no se puede pensar que las políticas o trabajos que los funcionarios públicos desarrollan, no presentan planificación. El problema radica en que la administración burocrática, en los tres niveles de gobierno, no encuentra coordinación,

³⁰ En los ámbitos locales, es donde se fortalece la gobernanza, un contexto en el cual las necesidades se han vuelto globales. Aunque no se puede desconocer que también tienden a politizarse la agenda.

particularmente por algo que Hebert Simón denominó: “racionalidad limitada”.³¹ El inconveniente de la información no completa afecta el desarrollo de las actividades de cada una de las entidades públicas que deben comunicarse para obtener los resultados individuales, y en conjunto como aparato gubernamental. Esto conduce a que las políticas públicas se demoren, no se apliquen de la forma acordada y no otorgue los resultados esperados porque las herramientas empleadas se hacen a discrecionalidad por cada nivel.

EXCESO DE PAPELEO Y PROBLEMAS PARA LA ATENCIÓN DEL CLIENTE: en el se hace mucho énfasis en la comunicación escrita, lo que lleva a que todo trámite que se realiza deba estar formalizado en el papel y notificado por la autoridad competente; por tanto, más cuantiosa las labores de los funcionarios. Conlleva a que las diferentes quejas del ciudadano tengan el mismo proceso, haciendo cada vez demorado las respuestas de la administración. De hecho, la atención y rendición de cuentas al ciudadano pasó a un segundo plano y se priorizó las de orden horizontal; no hacerlo ante el ciudadano, para los políticos, no afectaba en nada a la organización.

LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS: se enfatizó en los problemas de la internalización de las reglas, y el apego muy fuerte al reglamento que hace que los individuos confundan medios con fines. Ya no saben si la finalidad es haber cumplido con los códigos, o los efectos conseguidos por la aplicación de esos procedimientos. Esto responde a la lógica que el modelo tradicional ha impetrado a la administración, y es que no hay individuos dentro de las instituciones, hay solo funcionarios; existe una despersonalización de la función pública. Se considera, por tanto, al burócrata como una máquina que solo está diseñada para aplicar la norma y nada más, negando la posibilidad de mostrar otros atributos y habilidades.

En suma, estos factores contraproducentes se deben, especialmente, a la inestabilidad del sistema en materia de rendición de cuentas, el problema de las normas y los procedimientos; certificando la monopolización del poder y los recursos. Es un control muy

³¹ Véase (Varela, 2006).

horizontal que evita efectos positivos para el conjunto de la sociedad, aunque tiene justificación por organizaciones y líderes partidistas que desean mantenerse en ciertas posiciones sociales y políticas. De cualquier modo, la fiscalización de las acciones de los diferentes actores no puede subordinarse a las necesidades de los actores políticos, ello provoca que “(...) las demandas de las personas exceden la capacidad del gobierno para dar solución inmediata a ellas...”³². También, son necesarios los controles verticales o sociales, y el fuerte apego a los códigos estatuidos permite un control muy riguroso de sus acciones. De todas formas, el modelo y sus actores presenta problemas para resolver las demandas de la población, incluso se ha institucionalizado ciertas prácticas y valores negativos en las entidades gubernamentales, encontrado pocos recursos para cambiarse; ayudados por la pérdida de legitimidad. (Rodríguez, 2005)

7.2 Proceso de Cambio

La reforma estatal encuentra cabida en lo que hoy es concebido como el Neoliberalismo:

“(...) una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor forma de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuos dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio.” (Harvey, 2007; 6)

Son proposiciones provenientes de los organismos supranacionales que siguen la teoría neo-institucionalista de la necesidad de la eficiencia y el superávit económico, su razón: el modelo tradicional de la Burocracia ha generado muchos problemas fiscales para algunos Estados, asfixiando el pago de la deuda externa de los países en vía de desarrollo y del tercer mundo.³³ Esto ha generado debates respecto de su operación en la sociedad, y de como deben responder o adaptarse a estas nuevas medidas las tradicionales burocracias.

³² Pineda (2002; 12). Esa incapacidad provoco mayor presión social y privada para adoptar las medidas NGP.

³³ El neo-institucionalismo es una teoría que se fundamenta en la función que las reglas de juego formales ejercen en la sociedad, en la política y la economía. (Peters, 2003; North, (1993))

La teoría neo-institucionalista, advierte que las instituciones son las que mayor importancia tienen en este modelo, tanto aquella que es entendida como una norma, como también al conjunto de entidades que componen a la administración pública. A ellas se les exige un buen funcionamiento, encontrando casos en lo que se adoptan reformas similares a otros países, recayendo en lo que se conoce como: Isomorfismo Institucional. También, Estados en los que son pocas las medidas implementadas, pero siguiendo las tradiciones administrativas y políticas de su entorno, llamado: Desacople.³⁴ El primero ha tenido mayor legitimación, mientras que el segundo analiza los contextos en los que la burocracia se resiste al cambio por sus prácticas políticas y económicas tan institucionalizadas.

Ahora bien, el término institución que ha desarrollado ampliamente la teoría neo-institucionalista, muestra que los cambios o reformas son producidos por líderes que tiene la capacidad de mover las estructuras políticas desde el rol que ocupan en el gobierno. Peters, la define como:

“(…) conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”.
(2003; 72)

Particularmente, en el modelo tradicional los grandes problemas encontrados en muchos Estados y administraciones públicas, llevo a redefinir la estructura normativa y funcional de muchas de las entidades públicas o gubernamentales. Aspectos como la autogestión, los capitales mixtos, el libre mercado, la eficiencia y la eficacia, además de la privatización de empresas públicas que no produzcan las ganancias requeridas, se verán en proceso de reorganización como medida mínima, o simplemente su incompetencia llevara a las autoridades correspondientes a su liquidación o desaparición. Por ultimo, otras de las medidas son: minimizar el gasto público de funcionamiento, de los programas sociales, el número de funcionarios y dejar que sea el mercado quien regule la economía, en aras de resolver las necesidades sociales.

³⁴ Véase, (Serna, 2001).

Entre tanto, la participación ciudadana es un factor que se le dio mucha reflexión para legitimar la ideología neoliberal en las administraciones públicas, generando amplia expectativa para la sociedad. La fundación “Word Audit” justifica que entre mayor sea la intervención social en el gobierno, menor serán los índices de corrupción, un punto que lleva a debatir la incapacidad de la administración pública para resolver las demandas.³⁵ Como plantea Vicher (2009) lo que se requiere es la formación de redes para la toma de decisiones, pero hay quienes se oponen a esta mecánica al considerar que el gobierno de la mayoría es una barrera al desarrollo económico. El dar a la ciudadanía mayor participación es una barrera, ya que estos se acomodan a las lógicas de los bienes comunes, donde hay una “(...) tendencia de los individuos a súper-explotar de manera irresponsable los recursos...” (Harvey, 2007; 74)

A partir de lo anterior, la restructuración del Estado lo que pauta es una fuerte presión por romper con el intervencionismo económico, con el numero excesivo de procedimientos y tramites. Asimismo, acabar con la falta de legitimidad política por el deterioro de la participación de otros sectores no gubernamentales en la toma de decisiones; especialmente los privados que pretenden ayudar a descongestionar y resolver muchas de las necesidades sociales que ha olvidado la administración. Sin embargo, los cambios hacia la modernización, se argumentan, llevan fácilmente al desarrollo de prácticas inapropiadas que suceden cuando se permite a sectores privados ejercer funciones públicas porque ya cuentan con un poder y unos recursos públicos que manejar casi que discrecionalmente. De todas formas, existen unas razones de tipo administrativo, técnicas y políticas que explican los cambios, planteando la renovación en la gobernanza y gobernabilidad. (Peters, 2005):

Las RAZONES ADMINISTRATIVAS, apuntan a la profesionalización de la función pública que impulse la eficiencia y la eficacia de instituciones proveedoras de bienes y servicios, desarrollando los propósitos económicos que la NGP ha construido con su visión empresarial; hacer rentables la administración, verla como empresa. Los cambios

³⁵ Pineda (2002). La participación política de los ciudadanos en la hechura de las políticas públicas, es considerada una de las nociones o cambios más difíciles de conseguir. Sustentado en que estos no están bien preparados Y a la voluntad política para abrir el espacios.

progresivos son una de las salidas, otros pensarán que las reformas de raíz son lo requerido, lo cierto es que todo va depender de las condiciones culturales, administrativas y políticas de cada país. La necesidad que se tiene es la de evitar la incertidumbre que, aunque han habido experiencias muy exitosas, pero no en su totalidad, hay que saber precisar las medidas a implementar, dependientes de la capacidad de las autoridades políticas.

Los efectos de los cambios no son instantáneos, y eso es lo que ha traído continuos debates, pero se debe tener en cuenta que los efectos positivos están vinculados con la forma como se articula el Estado con los demás sectores de la sociedad. No solo se trata de cambiar las reglas. Boston (1991) y Horn (1995) a ello, explican que en “(...) Nueva Zelanda (...) gran parte de la reforma (...) se guió por la lógica de la elección racional (...) El principal argumento en favor fue (...) controlar las burocracias públicas”³⁶

En segundo lugar, las RAZONES TÉCNICAS han dado importancia a aspectos muy formales, como el seguimiento normativo que debe realizarse para la prevención de prácticas inconsecuentes. Hago referencia a la rendición de cuentas, controles e informes de calidad, estudios y planificación de los programas públicos. Se trata de llevar a la reducción y racionalización del gasto público, un mejor servicio y una excelente relación de la burocracia con los ciudadanos, complementados con mecanismos de control social, político e institucional sobre la administración pública.

En tercer lugar, las RAZONES POLÍTICAS, se dicen son las más importantes porque son los que ostentan el poder los capaces de llevar a cabo unas buenas políticas, y su continuidad; en esencia los cambios de modelo. Igualmente, las presiones desde abajo que, vinieron de los 70s con algunos movimientos sociales, se suman a la razón del cambio. Prácticamente, las razones de tipo políticas giran en torno al poder mismo, principalmente entre los partidarios de la derecha y la izquierda, este último quien en su momento no impulsó proyectos viables y realizables para frenar con el neoliberalismo. Collier y Collier (1994) cree que la derecha ha sido tan insistente que han sabido cambiar la estructura, resaltando que para Latinoamérica:

³⁶ Peters (2003; 93)

“(…) el cambio no se iba a producir a menos que hubiese una conjunción de diversas fuerzas políticas (…) capaces de generar un cambio significativo...”³⁷

En suma, todas estas proposiciones toman vida en muchos países, aportando para que la organización burocracia se orienten a nuevas prácticas. A raíz de esto, se han adaptado las herramientas empresariales del sector privado para el libre cambio y desarrollo económico a las estructuras oficiales, y entrar a operar de modo similar a las empresas que siguen las prácticas políticas y económicas del neoliberalismo. Así, las ganancias son el factor primordial cuando se ofrecen bienes y servicios, gracias a un mínimo de intervencionismo.

7.3 La New Public Management: Modernización de la Administración Pública.

La New Public Management, es un proceso que ha sido analizado por actores empresariales, sociales y estatales. Terry More (1990) explica que los políticos han visto la importancia de adoptar la lógica del libre mercado y la libre competencia, como la forma en que deben operar las instituciones, adoptando componentes para el superávit y superar las necesidades sociales. Para ello, Eisenstadt (1945) argumenta que se deben abandonar ciertas estructuras o valores, y adoptar otras instituciones y/o normas que corten con la incertidumbre. Así, el cambio “(…) proviene de los empresarios políticos y económicos que les indica que podrían reeditarles mejor alterando en un cierto margen el marco institucional...” (North, 1993; 19)

Los primeros cambios fueron los que emplearon los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Gran Bretaña (industrializados, denominados anglosajones) Canadá, entre otros., en la década de los 70s y 80s. A diferencia de otros contextos, estos cambios no guardaron relación con los problemas de deuda externa ni crisis fiscal, como los subdesarrollados. En Latinoamérica, las reformas tuvieron cabida principalmente en los 90s por los factores mencionados, inicialmente, y por cuestiones de tipo cultural y administrativo: corrupción, etc. De manera

³⁷ Ibid., p. 108

que en esta zona, la modernización entra gracias a los programas del FMI, el BM y la OCDE, siendo el cambio institucional distinto si se compara con los primeros países.

Se argumenta que los efectos de las reformas neoliberales, por ejemplo, en los primeros países se hizo más productivo por su avanzado desarrollo político y económico. Se podría decir que el modelo burocrático funcionaba bien, permitiendo cambios poco traumáticos que llegaran a generar incertidumbre para la administración pública y la sociedad en general. A ello, Oszlak explica que en estos espacios “(...) la reforma (...) aparece como un complemento indispensable de una transformación en el plano de la organización social y económica, que resulta mucho más significativa y le otorga sentido...” (1997; 3)

Ahora bien, la nueva estructura institucional entra con el rompimiento de la ideología keynesiana (fuerte regulación del Estado sobre la economía) y se llega a la competencia interinstitucional por los recursos o presupuestos del gobierno; el neoliberalismo.³⁸ Los que abogan por estas nuevas prácticas políticas y económicas explican que es el mercado quien debe asumir la función de prestar excelentes bienes y servicios, con un mínimo control estatal sobre la economía para, así, asegurar el bienestar social. Y la institución que sea ineficiente debe ser remplazada o ser reestructurada. (North, 1993)

En Nueva Zelanda, por ejemplo, a partir de los 30s la acción del Estado se fija bajo las influencias del liberalismo social, y sobre la población trabajadora de salarios bajos que llegó a los años 50s a abogar por unos servicios o programas sociales universalistas como: el de salud. Sin embargo, la orientación hacia la ideología neoliberal que fue más un impulso forzoso y político, coincidente con la recesión de las economías occidentales y la deuda pública, llevó a que en los 70s se iniciaran algunos cambios, reduciendo justamente el gasto social. Además, el impulso de la globalización económica llevó a la inserción de este país en las lógicas del libre comercio, los derechos de propiedad privada; para los 90s ya más de 18 empresas habían sido privatizadas.³⁹

³⁸ Las instituciones son formadas por estructuras informales y formales. las primeras fijan valores sociales, Y el segundo fija los límites para que el individuo actúe dentro de los organismos políticos.

³⁹ Véase (Muñoz, 2000)

El principal fundamento para los seguidores de estos postulados es que el Estado tradicional burocrático no permite desarrollar las libertades individuales, lo que ha llevado a ser abandonado por los países desarrollados, y casi que impuestos a los subdesarrollados por los organismos internacionales. Que sean las leyes del mercado quienes provean los bienes y servicios, y permita al cliente escoger lo que mayor bienestar le genera es lo que importa, convirtiendo la administración en una empresa de lógica privada. De esta forma, la NGP es definida como “(...) el remplazo de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno.” (Cunill, 1997. En: Quintín (2007; 1)

Por lo demás, la intención de todo este ejercicio político y económico con el que se moderniza al Estado es romper con el clientelismo, la corrupción y, lo más importante, el despilfarro de los recursos del sector público. También el centralismo político y administrativo es otra de las medidas reformuladas, ya que los efectos del Estado de Bienestar generan un especial disgusto del sector privado, que no ve con buenos ojos el control riguroso sobre la economía. Se profundizo, por tanto, en la desregulación, la descentralización, las privatizaciones, entre otras medidas provenientes de una presión, si se quiere, de la elite política y económica nacional e internacional.⁴⁰

7.3.1 Características

Las medidas adoptadas por los países han generado grandes querellas, entre los principales: la resolución de las demandas sociales. Ello ha significado estudiar a los diversos actores que son protagonistas y hacen parte de los procesos de toma de decisiones, entre ellos, y su principal receptor de los efectos políticos y económicos, la sociedad. Además, este punto también aborda la situación de la participación política que, anteriormente, no se extendía

⁴⁰ Véase Quintín (2007; 1). También, la Nueva Gestión Publica se ha orientado a que los servicios sean más baratos, y es el mismo mercado, según los neoliberales, quien debe generar esas condiciones. Aunque en algunos países esto tiene ciertas restricciones, y no se le da tanto margen de libertad al mercado.

mas allá del voto y de algunos otros espacios o herramientas que no incidían fuertemente en las decisiones del gobierno a nivel nacional, departamental o local.

El nuevo institucionalismo, como marco general de estas reformas, ha insistido en la necesidad de que el Estado y la administración pública que han sido modernizados, por si solo no son capaces de funcionar, y la forma como opera política y económicamente dependen de los actores políticos, económicos y sociales que han parte de un territorio. Y el que, para algunos sectores, los efectos negativos del anterior modelo es, nuevamente, fruto del poder de decisión de las autoridades, permitiendo entender que la renovación genera fracasos por los mismos errores del pasado. O'Donnell (1996) en: *“Impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa”*, explica que el objetivo en los cambios es aumentar la legitimidad, la estabilidad del sistema político y llegar a un entorno donde los bienes y servicios se obtienen rápido, al igual que dotar de los medios necesarios a la administración pública para que haga un buen uso de los recursos que recoge.

Ahora bien, no solo son las condiciones político-administrativas a las que se les debe precisar sus objetivos, también lo es la cultura y los valores morales los que deben hacer presencia en las organizaciones; la ética, la transparencia, la responsabilidad, el control, etc. son aspectos a los que poco se les ha insistido en el anterior modelo que han entrado en las nuevas lógicas en que se encuentran las instituciones gubernamentales (NGP), recalcando una mayor necesidad de que los funcionarios políticos, y en general la sociedad, siga unos principios de buen gobierno, aun con las críticas que el neoliberalismo en el ámbito público genera. Planteamos, por tanto, que existen unos ejes sobre los cuales opera la NGP, ellos son los siguientes:

LOS RECURSOS HUMANOS: estos son complejos y su cambio es uno de los mas difíciles de alcanzar, justamente, por la fuerte sujeción de los funcionarios a las normas y procedimientos. Se explica que debe ser de forma gradual porque ello incide en aspectos como el clima laboral, inicialmente, y también en los roles que cada individuo ejerce dentro de cada una de las entidades públicas y privadas, llegando a ámbitos macros como las

relaciones interinstitucionales a nivel nacional e internacional. De igual manera, se suele complementar con incentivos selectivos y grupales por el desempeño laboral, inyectando mayores recursos para el desarrollo de las atareas correspondientes, ya que la competencia es otro de los elementos que hace parte de la nueva ideología política y económica; por ejemplo la acreditación universitaria.

Asimismo, para hacer de la administración una empresa más rápida, eficiente y eficaz se han reducido el número de tareas o procedimientos que hacían que la burocracia fuera muy amplia. Así, el neoliberalismo tratando de buscar una mejor relación interinstitucional, como también la relación con cada uno de los clientes (sociedad) aparte de lo anterior, ha capacitado fuertemente a sus funcionarios y les ha permitido el espacio para mostrar sus habilidades; el anterior modelo no lo lograba, teniendo solo el funcionario como trabajo principal su labor en el gobierno. Con esto se enfatiza en la formación, coordinación y capacitación para la instrumentalización de las políticas, programas y planes oficiales.

De estas circunstancias nace el hecho de que la capacitación laboral debe ser constante, acoplada o congruente con los cambios que la globalización y el mercado genera en las políticas públicas y en el entorno donde se aplican. De igual forma, la estructura normativa del neoliberalismo le da a la estructura gubernamental la posibilidad, muy democrática y meritatoria, de ascender laboralmente a sus funcionarios y apropiarse de su trabajo, pero con un mayor grado de responsabilidad. Importante es que las “Comisiones de Servicio Civil” estén dotadas de transparencia y credibilidad. Asimismo, la política en este proceso no debe tener influencia alguna en los nombramientos, debe existir una separación de las funciones políticas que según explica Sescovich, requiere de una “(...) preocupación por las condiciones del medio en el cual los nuevos conocimientos deben operar.” (2003; 14)

LA RESPONSABILIZACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: trae consigo la asignación de unas tareas que dependerán del cargo que se ocupe dentro de la estructura administrativa y política. Lógicamente, se deben cumplir con unos objetivos en base a unos medios definidos normativamente, de forma individual pero también institucional, ya que la Nueva Gestión Publica concibe las evaluaciones EX POST. De esta forma, se le da poder y

discrecionalidad, pero no arbitrariedad, a los altos funcionarios públicos para guiar cada uno de los proyectos a su nombre, de hacerle correcciones antes, durante y después; como se menciona, se fortalecen las evaluaciones ex post. Existe también una auto-responsabilidad porque los distintos informes de calidad que se suministran deben quedar por escrito, se hace más fácil el control y en caso de fallas se identifica al funcionario para que rinda cuentas. Se dice, de esta manera, que hay un contexto para el desarrollo del control, regulación y sanción. De hecho, en Noruega y Nueva Zelanda “(...) el ministro acepta la culpa como el reconocimiento por las acciones de los administradores...”⁴¹

LA ORIENTACIÓN HACIA EL CLIENTE: pone a pensar uno de los mayores problemas del modelo clásico de la burocracia pública, la relación Estado-sociedad. Inicialmente, con la NGP se ejecuta un cambio en la forma de ver al ciudadano, ahora es visto como un cliente que requiere de respuestas rápidas y eficientes por parte de la administración pública, encargada de ofrecer bienes y servicios que generen el mayor bienestar individual y social. Asimismo es como operan cada una de las instituciones en este nuevo contexto, ofrecen bienes y servicios administrados, en muchos casos, por privados porque se cree que mejor hacen ese trabajo, enfocados en dar una mejor atención en cada uno de los trámites.

Uno de los puntos importantes es que los servicios son de mayor calidad y ya no es el Estado su único proveedor, y quien determina específicamente que servicios dar, sino que hay varias organizaciones públicas, privadas y mixtas compitiendo y ofertando; hay libertad para que el ciudadano escoja. La pregunta es ¿cómo determinar la calidad de los servicios?. La respuesta es que son las mismas autoridades gubernamentales los autorizados para hacer la respectiva evaluación de cada uno de los servicios que se otorgan, de acuerdo con la normatividad vigente. Es así como el Estado debe ser cuidadoso porque no solo puede afectar al conjunto de la sociedad, especialmente la población categorizada como

⁴¹ Christensen y Laegreid (2001; 81). Frente a esto, la información es un aspecto importante para la realización del control, y uno de los que mayor reflexión ha generado sobre los efectos del neoliberalismo. Además, con ayuda de la información, se debe dejar gerenciar a los gerentes que deberán competir con el sector privado. Los políticos solo deben fijar metas; esto ayudó en ciertos espacios a consolidar las reformas, aunque hay que dejar presente que no es siempre proporcional con la legitimidad política.

vulnerable que es la que normalmente sufres los estragos, en muchos contextos, de las políticas públicas residuales, sino también sobre la misma estructura administrativa.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: tal como se ha hecho énfasis, es una de las innovaciones de la NGP. Por ejemplo el modelo adoptado en Brasil, especialmente en la ciudad de Porto Alegre, ha sido muy positivo en términos de los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos. Es lo que se conoce como “presupuestos participativos”⁴², en el cual los ciudadanos determinan, bajo un sistema de completa información y priorizando las problemáticas de su territorio, lo que el gobierno local debe hacer en sus políticas y cuanto debe invertir; año tras año son más los que confluyen en la hechura de las políticas. Ello ha significado que varias ciudades y países adopten estos procesos para ser transparentes y dar realmente con las necesidades de la sociedad, donde personalmente Peters creen que “(...) un mayor involucramiento del público (...) promoverá percepciones mas positivas acerca del gobierno y el papel que desempeña.”(2002; 594)

LAS PRIVATIZACIONES: desintegro del sector público las empresas que no generan ganancias o, en términos más técnicos para el nuevo institucionalismo: ineficientes. (North, 1993) Esto permitió que estas realizaran algunas tareas básicas del Estado, por ejemplo los consorcios que se forman para administrar los impuestos, las revisiones técnico-mecánicas de los automotores, las telecomunicaciones, etc. Incluso, el neoliberalismo dio paso a la formación de capitales mixtos, algo que Harvey ha llamado la “neo-liberalización”, que ha formado una “(...) dependencia de consorcios publico-privados (esta fue una de las ideas fuertes impulsadas por Margaret Thatcher cuando estableció instituciones cuasi gubernamentales...”⁴³

Debemos agregar que estas instituciones privadas también son fiscalizadas y sancionadas cuando se amerita, y así lo debe determinar la ley. Uno de los objetivos que profesa el neoliberalismo, es que hay un imperio de la ley que debe entrar a resolver los conflictos.

⁴² Véase Pineda (2002). Esta experiencia de los presupuestos participativos en Brasil fue uno de los mayores aportes de la NGP en los contextos latinos, que se han identificado mucho por su poco progreso en el manejo administrativo y social de los recursos recaudados para invertir socialmente.

⁴³ Harvey (2007; 86)

Además, se expone que la NGP siempre apunta a la formación de gobiernos participativos, donde existen actores estratégicos con intereses diferentes que pueden generar exclusión, y por ello se deben tener las garantías para que, por ejemplo, en la hechura de las políticas publicas las redes que se forman sean abiertas.⁴⁴ A ello, Zurbruggen (2003; 10) plantea que:

“La red permite acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, reduce los costos de transacción e información, disminuye incertidumbre y crea confianza entre los actores.”

El *MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL*: es una labor que se inicio con los partidos políticos y las autoridades que pueden hacer posible los cambios jurídicos para las reformas institucionales, logrando la compatibilidad con las constituciones políticas. Es así como, Vicher (2009) muestra que este es un claro ejemplo de lo que deben hacer los políticos, que es la toma de decisiones en el ámbito político. Mientras que, los gerentes o los administradores, de las actividades puramente burocráticas. Igualmente, Blanco y Goma (2003) exponen que los nuevos marcos jurídicos, reformulados en su totalidad o en puntos específicos, deben ser de calidad y acoplada a las necesidades del país, precisamente para dar continuidad a la ideología neoliberal (defensa de la propiedad privada, imperio de la ley, libertades individuales, etc.). De lo contrario, encontrara dificultades en el proceso.⁴⁵

Por ejemplo, Muñoz (2000) argumenta que Australia, al igual que en Canadá, fue uno de los países en los que se tuvo que acomodar el marco institucional al nuevo liberalismo. La creciente presión que jugo la globalización sobre la economía keynesiana, los problemas económicos de los Estados de occidente y el excesivo gasto social que llevo a la creciente deuda externa, permitieron la desregulación financiera, comercial y las privatizaciones; restringiendo los programas sociales desde los 70s. En cierto sentido, se ha transformado el

⁴⁴ Véase (Pineda, 2002; 7). En los gobiernos locales son tan importantes estas redes, y más cuando se toma a la ciudadanía, porque se tiene un contacto más directo con las instituciones, permitiendo conocer más de cerca los procesos políticos. Del mismo modo, esto es una realidad gracias a la voluntad política y de la elite económica o mercantil que le han dado a los factores ya mencionados.

⁴⁵ Lo que se ve en la experiencia en Brasil ha permitido conocer muy de cerca propuestas positivas, que se extienden rápidamente sobre la sociedad Latinoamericana. La NGP presenta avances significativos en el gobierno participativo y en la aplicación del nuevo liberalismo económico; aunque también observa efectos negativos sobre la sociedad.

arte de gobernar y las relaciones con otros actores que convergen en aspectos trascendentales como la aplicación de los recursos públicos. Este último, entendido como: “(...) la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población...”.⁴⁶

LA DESCENTRALIZACIÓN: dio la suficiente importancia a los niveles territoriales de gobierno, como lo son: el ámbito municipal y regional. Principalmente, en la descongestión de las demandas sociales que recaían en el gobierno central, seguido de autonomía administrativa y fiscal, especialmente, por las constantes privatizaciones a empresas públicas por déficits. Así, se rompe con un riguroso centralismo administrativo y político, profundizando en la autonomía para la planificación, y generando la elección popular de alcaldes, gobernadores, etc., una situación parecida a nivel nacional con el ejecutivo y el congreso. Sin embargo. A nivel fiscal no muy desarrollado, teniendo las ciudades, en algunos contextos, poca capacidad de recaudo; sujeta a los lineamientos del nivel nacional.

La desconcentración de la cual se hace referencia, dota de instrumentos jurídicos a los niveles territoriales para recaudar e invertir el presupuesto público, aprobando “(...) una mayor autonomía de gestión de la gerencia superior y al mismo tiempo definir más precisamente las responsabilidades gerenciales, a través de objetivos de desempeño...” (Nickson, 2002; 3). De hecho, uno de los procesos que se han implementado para que los gobiernos sean más eficientes en la recaudación de impuestos o rentas, son los sistemas de gobierno en línea (Internet) agilizando la información de los usuarios, sobre esto los niveles de gobierno cuentan con su portal Web. Por ejemplo, en el Perú, el gobierno de Fujimori implementó un departamento con personal especializado que él denominó SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), para mantener actualizado todo el tema tributario, y que medidas implementar en caso de verse afectado el sistema.

⁴⁶ Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. 2a ed. — Bogotá: El Ministerio, 2011. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/PublicacionesPpto/Manuales/Proceso%20Presupuestal.pdf>

7.3.2 Cambios políticos en Colombia

En Colombia el, aparente, desarrollo institucional para los gobiernos locales consolidada desde 1991 en términos administrativos, políticos, etc., marca una autonomía para aplicar eficaz y eficientemente los recursos, a través de las políticas publicas; la llamada descentralización. Ello se debe aun proceso que definió para las entidades territoriales estructuras para recaudar impuestos, autonomía en la planificación y definir prioridades para resolver las problemáticas sociales. Asimismo, determino un apoyo intergubernamental a partir de transferencias, y de comprometer al Estado en cada una de sus políticas que desarrollen las entidades territoriales en los planes de inversión, que deben estar fuertemente articulados. Efectivamente, fue un proyecto que se venía trabajando desde gobiernos presidenciales en los años 60s, contexto del Frente Nacional.

La descentralización, inicialmente, nace como una necesidad de tipo cultural desde el siglo XVI, singularmente por las diferencias culturales dentro del mismo territorio colombiano, justamente entre regiones que, en reiteradas situaciones, explica porque los proyectos públicos varían de acuerdo al sitio de aplicación. (Zambrano; 1995) De hecho, en el siglo XIX se incrementa la necesidad de hablar de un sentido de pertenencia que se extendió más allá de los límites municipales:

“Este es el caso de Cali, ciudad que surge como epicentro de la región occidental luego de la construcción del canal de panamá y el ferrocarril del pacífico (...) hechos que permitieron que en Cali se concentrara el valor agregado generado por la economía cafetera de la cordillera occidental...”⁴⁷

Ahora bien, en segundo lugar, la descentralización llega con la necesidad de descongestionar los problemas del gasto nacional y los servicios públicos que no llegan a los ciudadanos. La idea era modernizar la administración pública y el Estado (que en el campo económico tomo el nombre de “Situado Fiscal”, que para la década de los 60s fue ampliamente debatido por el Congreso, siendo un proyecto naciente siempre del ejecutivo.

⁴⁷ Maldonado, Alberto C., Moreno, Carlos O. transferencias y esfuerzo fiscal municipal. Revista Nómadas No. 3, *Descentralización: procesos y tendencias*, 1995.

De esta forma, ampliar los servicios de salud, educación, SSPD, etc., a los municipios y departamentos en general eran las proyecciones del designio, iniciando con algunas medidas como: las transferencias a las entidades territoriales mediante la ley 46 de 1971 o, por ejemplo, la elección popular de alcaldes mediante el Acto legislativo No. 1 de 1986.

Por ejemplo, en casi todos los periodos presidenciales de los 60s hacia adelante, se profundizó en la importancia de la descentralización para mitigar la situación económica y política. En el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1965) uno de sus mayores proyectos estaba extender a las corporaciones públicas locales y regionales la participación en las decisiones de la administración pública nacional, ya que ““El déficit fiscal tenía (...) paralizada la administración (...) y la inversión estatal era prácticamente inexistente.”⁴⁸ Ya para el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) lo que se impulsó fue la ampliación de los organismos descentralizados, suprimiendo algunas funciones a los gobiernos locales y regionales.

Entre tanto, en el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se intentó la reorganización de las iniciativas políticas para lo local y regional, especialmente en el tema de las viviendas para sectores bajos y medios de las ciudades. En el caso de la administración de Belisario Betancur (1982-1986) se introdujo algunas medidas institucionales en la modernización del Estado, como la elección popular de Alcaldes y la desconcentración del gasto público. Respecto a ello, señala Restrepo que ““(...) los impuestos nacionales (rentas, ventas y aduanas) eran los que crecían más armónicamente, los asignados a las entidades territoriales no se comportaban de la misma manera.”⁴⁹

Conviene distinguir que las características del sistema de descentralización, en términos fiscales y administrativos, se identifican con un sistema centralizado, donde el capital es transferido por el gobierno nacional hacia los departamentos y municipios. Este

⁴⁸ Silva, 1989; 226. En: Tirado Mejía, Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. II. Colombia: Planeta, 1989. (p. 211-262)

⁴⁹ Restrepo (1989; 57) Con la ley 12 de 1986, y la ley 14 de 1983 a los Departamentos y municipios le permitió establecer al gobierno de Betancur medidas descentralizadoras en términos fiscales y el porcentaje de transferencias.

presupuesto llega por partidas automáticas y no por la postulación de proyectos para el desembolso del capital para implementarlo (presupuestos que llegan desde el año de 1978). Se deja en claro, efectivamente, que no existe una autonomía para que las entidades territoriales puedan fijar mecanismo para el recaudo de impuestos, eso solo es responsabilidad o facultad del Congreso de la República de Colombia. (Iregui; 2001)

De estas circunstancias nace el hecho de que, en los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y Cesar Gaviria (1990-1994), se encargaran de establecer una mejor administración, una mayor responsabilidad y credibilidad ante la ciudadanía. Mediante cambios necesarios como, la introducción de la elección popular de alcaldes y, segundo, consolidando la modernización política y económica del país con la Constitución Política de 1991. Allí se especificaron aún más la normatividad que regiría el proceso descentralizador, substancialmente en el tema de “(...) la ley de distribución de competencias y recursos, que buscaban aumentar los recursos asignados...”⁵⁰

En cuanto a la cuestión administrativa, se llegó hasta la organización de oficinas de planeación, control, elección popular de Alcaldes, delegando mayor responsabilidad de los efectos que en las ciudades, y más tarde para los gobernadores, surgieran en sus espacios de ejercicio. Sin embargo, es muy usual que, aunque algunos efectos sean positivos formalizada la descentralización, aun continúe la no racionalización del gasto, mala la recaudación de los impuestos, el deterioro de las políticas por la misma autonomía y la disminución del esfuerzo fiscal en las autoridades locales para estabilizar las finanzas, ya que se argumente que algunas de las transferencias suplen algunos vacíos. De todas formas, si se compara con los periodos anteriores a su entrada en vigencia son favorables, complementados con la rendición de cuentas y participación ciudadana. (Maldonado; 1995)

En suma, las reformas políticas intervinieron en la descongestión de las demandas sociales, políticas, administrativas y las responsabilidades financieras de la nación, desplegándolas a los entes territoriales. Estos cambios llegaron para dar unos servicios públicos de calidad, hacer más eficiente y eficaz al gobierno, acercándose más la administración a la ciudadanía

⁵⁰ Ibid., p.97

y a los sectores privados. A efecto de ello, antes de 1991, contexto en el que había poca autonomía político-administrativa, nula autonomía en la planificación, no discrecionalidad presupuestal, etc., se vio la necesidad, por parte de las autoridades políticas del país, de modernizar el Estado y la administración pública con algunas reformas (elección popular de alcaldes y gobernadores, transferencias nacionales, et.) que dejaron efectos positivos y negativos muy debatidos. Sin embargo, han llevado a precisar nuevos cambios sobre las nuevas herramientas instauradas en el marco institucional nacional que afecta tanto al Estado como a la sociedad, entre ellos el no control sobre fenómeno de la pereza fiscal.

7.3.3 Críticas

Las reformas se mostraron beneficiosas para algunos países, pero para otros significó la continuación de prácticas ilegítimas que tradicionalmente se han reconocido en la política y la administración. Responde, al igual que cualquier fenómeno que se aborda, a situaciones específicas que no permiten el desarrollo anhelado. Entre sus causas principales se amparan: (1) el no desarrollo pleno del modelo tradicional burocrático, y (2) la implementación de reformas no compatibles con el contexto político y económico del país.

Particularmente, en Latinoamérica, se ha argumentado que la nueva ingeniería institucional no es compatible con las *TRADICIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS*. Se cambió el marco institucional tratando de responder a los problemas sociales y fiscales, pero terminó creando un espacio propicio para el desarrollo de la corrupción política y administrativa. Estos malos procesos, explica Ramio (2001) se deben a lo que se concibe como “isomorfismo coercitivo”. De esta manera, los países no desarrollados o en vía de desarrollo no ven otra opción que impulsar estas medidas, exigidas por los organismos multilaterales que les han brindado su apoyo en situaciones económicas desfavorables⁵¹.

⁵¹ Los contextos donde mayor éxito han obtenido las reformas NPM son en sistemas políticos de corte Parlamentario. En los sistemas presidencialistas es, en muchos casos, imposible la adopción de reformas.

En segundo lugar, se suma la *FALTA DE CULTURA ORGANIZACIONAL*, donde los cambios que se hacen de raíz pueden provocar efectos perjudiciales tanto para la organización (conjunto de entidades) como para los funcionarios que están acostumbrados a un modelo. No se puede olvidar que es la incertidumbre la que muchas veces niega la posibilidad de un verdadero cambio administrativo, y ello lleva a reflexionar sobre los intereses especiales que tienen los políticos y partidos realizar, o no, las reformas como, por ejemplo, el centralismo en el manejo de los recursos. Son situaciones que afectan a la esfera pública y privada, posiblemente, también como menciona Vicher (2009) sea un problema del desconocimiento que la NGP tiene sobre la administración pública y sus principios.

En tercer lugar es fácil comprender porque una de las principales críticas sobre este nuevo modelo sea la *PARTICIPACIÓN POLÍTICA*. En muchos Estados se les ha seguido negando su intervención en la toma de decisiones y en la hechura de las políticas públicas, aun habiendo nuevas herramientas para incidir en las decisiones políticas y administrativas de un país. Conjuntamente, se ha hecho fuerte mención a aspectos como la falta de preparación por parte de las autoridades públicas, de información completa y verídica para los ciudadanos, y viceversa, que no les permite hacer un buen uso de esas herramientas de participación. Algunos lo ven como una forma de engaño, para privar a la sociedad de ese tipo de procesos democráticos que se deberían ser comunes.

En cuarto lugar, la *SEPARACION DE LAS FUNCIONES POLITICAS DE LAS ADMINISTRATIVAS* es otro de los efectos negativos que aun se mantienen desde el modelo burocrático, pero de una forma diferente. Esto, se argumenta, ha mermado mucho mas la participación de los políticos, llegando a situaciones en las que "(...) los representantes electos tienden a perder espacio de participación política en la formulación de las políticas..."⁵². Los gerentes son ahora los que tienen el control, perdiéndose ese aspecto representativo de la mayoría de las democracias en el mundo, pero lo que se logra rescatar es que no influyen tanto como para ser tan decisivos en los propósitos de las instituciones gubernamentales; por ejemplo, los nombramientos en carrera administrativa.

⁵² Quintín (2002; 9)

En quinto lugar, *LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA RESPONSABILIZACIÓN* han fallado porque existen aun funcionarios que no les interesan la transparencia y ética. Es paradójico pensar que son estos mismos quienes son los competentes o responsables de poner en buen nombre las instituciones encargadas del control de los servicios, y también del exceso de poder que se pueda relacionar con interéses privados en las políticas publicas o decisiones de gobierno. Igualmente, es cierto que el tema del control sobre las organizaciones públicas disminuye, la descongestión de tareas que debían realizar las administraciones se reducen por la desestatización. Sin embargo, eso no quiere decir que las intervenciones que se hagan sean ineficientes o por rutina, por lo que aun es necesario vigilar con todo el rigor que merece cada una de las instituciones gubernamentales, y establecer responsabilidades del nivel mas bajo al más alto de la administración, mucho más cuando algunos funcionarios están dentro por favores políticos.

En sexto lugar, *LA DESCENTRALIZACIÓN* tiene dos puntos en especial. El primero, desarrolla un problema muy importante para los avances en la gestión de los subniveles de gobierno, y es que hay mecanismos jurídicos que le dan autonomía a estos ámbitos pero muy incompletos, guardando considerable relación y tramites con el orden nacional; no se ha permitido un verdadero poder fiscal, administrativo y de planificación. En segundo lugar, se presentan particularidades que vienen, justamente, cuando existe una autonomía completa, se ha desarrollado aun mas el clientelismo y la corrupción, hay labores que ya no deben hacer parte de la estructura administrativa, lo que se conocería como nominas paralela. Estos factores llegan también a cooptar órganos de control, a través de incentivos políticos y económicos.⁵³

En séptimo lugar, la *EFICIENCIA Y LA EFICACIA* de las instituciones, un problema que no se ha resuelto en ninguno de los modelos ni en algunos países, particularmente, de America Latina como foco mas predominante. La problemática del exceso de inversión en las políticas publicas, el saneamiento fiscal, la deuda publica y el no cumplimiento de los objetivos en un lapso de tiempo ha sido bastante considerable. La reflexión sobre el nuevo

⁵³ Véase Vicher (2009).

modelo ha impulsado la necesidad de otras alternativas, estableciendo algunos mecanismos que mitiguen el problema. Es lógico presentar que esta eficacia y eficiencia no solo es por cuestiones de modelo, son también por razones políticas y económicas que juegan a favor de intereses muy particulares y no permiten que la labor de los políticos y gerentes trascienda social, política y económicamente.

En síntesis, la NGP tiene puntos a favor y sus puntos en contra, pero que para el nuevo institucionalismo el buen desempeño del Estado y de la administración pública solo dependen del buen desarrollo y unidad entre las reglas formales e informales. Las normas y el desarrollo cultural son la clave para que las instituciones sean eficientes y eficaces, para que los actores que están dentro de ellas hagan un buen uso de los instrumentos de que disponen para responder a las demandas sociales, los problemas políticos y financieros. De todas formas, los efectos no son instantáneos, requieren tiempo y trabajo, implica analizar las tradiciones políticas y administrativas de un país para evitar el fenómeno de la incertidumbre. Así, lo importante no es reinventar todo el gobierno, también se pueden ajustar cambios en aspectos específicos que requieren de mejoras. La idea es que las demandas sociales queden satisfechas o sea, que la administración evite haber “(...) contribuido a agravar (...) el problema de la gobernabilidad: ayudando a mantener los intereses particulares...”. (Nogueira, 1994; 3).

8. CAPITULO II

Estructura administrativa de Santiago de Cali

Inicialmente, hablar de la estructura y de las reformas administrativas y financieras de la ciudad de Santiago de Cali, implica hablar no solo de lo que significa el municipio como entidad territorial, sino también de los cambios que han sucedido a través del tiempo en materia jurídica, política y económica; este ultimo uno de los factores decisivos en las acciones que debe realizar el gobierno local. Las reformas, hay que dejar muy claro, no son un producto de acciones rápidas de las autoridades políticas, es un proceso que ha sido trabajado, coordinado y que, para algunos, ha sido lo mejor que han podido hacer las autoridades municipales para contrarrestar la situación local de Santiago de Cali, aunque se han dado consideraciones sobre los malos efectos generados en la gestión publica.⁵⁴

Dentro de este proceso que se marca, la Universidad del Valle, el sector privado, social y la administración central local, apoyada por el Concejo Municipal, han desarrollado previamente proyectos sobre como debe funcionar y organizarse la administración, otorgándole las facultades requeridas al jefe ejecutivo municipal para llevar la iniciativa. Lógicamente, como menciona Harold Rizo (1986) sin darle paso a las arbitrariedades que suceden cuando hay un margen muy alto de poder de decisión, lo importante es encontrar las soluciones a los déficits que se afrontan. Estas propuestas, a pesar de ser avaladas por la autoridad política no es obligatorio el cumplimiento total de los lineamientos expuestos en los planes, por lo que hay situaciones en las que solo se aplican medidas en algunas zonas de la administración fusionando, creando o suprimiendo lo que sea necesario.

El que esto sea así, es prueba de que lo que se ha implementado no ha sido suficiente para dar con los problemas de la administración o, en un segundo punto, mostrar un problema de políticos desinteresados en la estabilidad de la gestión publica. Es, así, como las subsiguientes reformas a la estructura administrativa son un ejemplo de que hay factores

⁵⁴ El municipio, sistema de gobierno a cual se le da importancia a nivel nacional por la conexión en mayor grado con la ciudadanía y sus necesidades, tiene la responsabilidad de asumir dichas labores del orden nacional, aunque se existen en ciertos puntos impedido por los montos o recursos que para algunos son mínimos respecto del tamaño de la ciudad.

que corregir y otros que reforzar no solo por los cambios constantes, sino también por aspectos económicos y políticos cambiantes en lo nacional, que afectan a las entidades territoriales. De esta forma, Planeación Municipal (1971) dice que no se ha encontrado la forma de hacer compatible las funciones de la administración con los principios de eficiencia, eficacia y equidad, como los más comunes en la administración pública.

Ahora bien, las entidades territoriales es definida como, una “(...) creación de carácter legal de una circunscripción territorial correspondiente a una colectividad local (...) con autonomía administrativa (...) a fin de resolver sus propias necesidades y aprovechar sus recursos mediante unas autoridades elegidas por la comunidad.” (Planeación Municipal, 1993; 146) Es considerada la unidad político-administrativa de mayor contacto con los ciudadanos, utilizando para ello, además de sus ingresos corrientes, el apoyo de las transferencias nacionales y el situado fiscal del departamento para cumplir con sus objetivos; uno de los grandes problemas de estos cambios (descentralización), para algunos, es que aun persisten los problemas del fuerte centralismo en el tema fiscal.

Con esto, el gobierno nacional hizo una construcción de los gobiernos locales en base al sistema nacional de poderes ejecutivo y legislativo, en este caso con: el Alcalde, el Concejo Municipal y otros órganos de control. Igualmente, esta construida con dos gerencias: la central local, de la cual hace parte el Alcalde, sus secretarios y grupo de despacho; y la descentralizada, donde aparecen entidades como: EMCALI y EMSIRVA. Por ser distintas, el jefe ejecutivo no puede inmiscuirse en sus procesos y viceversa, complementadas con instituciones semi-autónomas como lo es: el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM).

Con todo lo anterior, esta breve introducción, donde se hacen notar las necesidades de adaptarse a los cambios y de incorporar nuevas herramientas a la gestión pública, se hablara un poco sobre el municipio y la modernización como procesos relevantes y necesarios para entender el porque de los cambios en la estructura administrativa y fiscal del gobierno local de Santiago de Cali. Asimismo de comprender su trascendental proyecto de alcanzar el

equilibrio en temas como la gobernanza y la gobernabilidad, que inciden fuertemente en las inversiones desarrolladas dentro de este mismo periodo de análisis de las reformas o cambios.

8.1 El Municipio y la Modernización

El municipio y la modernización son dos conceptos que para Santiago de Cali, al igual que otras ciudades del mundo, son congruentes si se toma el tema económico, político y social, en el que la autoridad local o de la ciudad debe procurar, en cualquier determinación política, asegurar el bienestar social de la comunidad. Particularmente, llegando a una estabilidad económica y estructural congruente con las condiciones del contexto habitado. De esta manera, la prestación de servicios como: las obras de infraestructura, las veedurías ciudadanas, la participación política, la descentralización administrativa y fiscal, entre otros., es determinante para este proceso. Al igual que, los argumentos sobre como se ha entendido el municipio y como se concibe la modernización en base a la descentralización.

Primeramente, el municipio es definido como la “(...) entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado para prestar servicios públicos (...) para construir las obras publicas que demande el progreso (...) la participación comunitaria y para el mejoramiento social y cultural.” (Ibíd., P. 13) En el influyen diversos actores, ya mencionados, porque se logra reconocer que los cambios son constantes y, con cierto margen de incertidumbre, se necesita de múltiples opiniones, análisis y herramientas para tratarlos. De lo contrario, hay quienes consideran que los desajustes sociales, económicos y políticos seguirán por la ineficiencia e ineficacia tradicional en el accionar de los mandos políticos, y de paso para conocer que se debe hacer para cambiarla.⁵⁵

⁵⁵ El municipio de Santiago de Cali en manos del ex-alcalde German Villegas Villegas, siguiendo la carta política de 1991, como entidad territorial del Estado asumiendo la responsabilidad del bienestar social, fue uno de los pocos mandatarios que propuso la iniciativa de reformar la administración optando por reforzar el sistema de reclutamiento de personal de carrera administrativa, la responsabilidad política, y tener como base siempre los principios de eficiencia, eficacia, equidad, celeridad, imparcialidad, publicidad, gradualidad, economía, etc.

Se dice que los recursos financieros, humanos o físicos son los puntos básicos para cambiar estos desajustes, pero de nada sirven si la racionalización del presupuesto, la coordinación institucional y gubernamental, y el poco aumento de las transferencias, son desafíos a los que el gobierno local diariamente debe enfrentarse. Además, los problemas normativos que dan una semi-autonomía, recalcan problemáticas en torno a la independencia real de planificación, ejecución de políticas públicas (con su respectiva vigilancia) y la real toma de decisiones por parte de las autoridades territoriales; muchas de estas iniciativas impulsadas por el gobierno nacional. Aunque, lógicamente, no hay que desconocer que existen aspectos que son de total competencia del orden nacional, como: la seguridad nacional y la justicia, y otros en conjunto como la salud y educación.⁵⁶

Ahora bien, la importancia de los cambios jurídicos y políticos han llevado al municipio a posicionarse como la unidad que mayor trabajo y mayores recursos debe poseer, por ejemplo, los cambios dados con la Constitución Política de 1991, permitiendo reconocer la relevancia de las entidades territoriales. En cambio, la Constitución política de 1886 no le dio amplia trascendencia, definiéndola como: “(...) el territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde, constituyente con sus habitantes, el distrito municipal o municipio. (Art. 128, Decreto 133/86, Art. 140 de la ley 4ta de 1913).” (Planeación Municipal, 1993; 163). De todas formas, al pasar de los años se encontraron avances en materia fiscal con la ley 14 de 1983, con las transferencias (ley 12 de 1986) y la elección popular de Alcaldes.

Así, la descentralización, siendo un factor de modernización, es entendida como “(...) la transferencia de competencias sobre decisiones políticas a entidades inferiores (...) dentro del aparato estatal (...) la descentralización administrativa (...) apunta al aumento de la eficiencia en la asignación y aprobación de recursos por parte de las administraciones nacionales (...) la descentralización política se plantea ofrecer nuevas posibilidades de participación (...) se trasladan funciones específicas a instituciones (...) se transfieren

⁵⁶ La constitución política de 1991, dio discrecionalidad en la planificación, contratación y ejecución de programas institucionales. Desarrollo factores como: (1) la coordinación, entre niveles de gobierno; (2) concurrencia, actuando conforme a las competencias asignadas por la ley de ordenamiento territorial; (3) subsidiariedad, permitiendo que los municipios actúen con otros niveles de gobierno.

competencias a entidades territoriales legitimadas por elecciones y dotadas de cierta autonomía frente al gobierno central...” (Ibíd., p. 120)

Actualmente, la modernización de la que se habla es un fenómeno de hace muchos años, pero que adquiere una importancia mayor a finales de los 80s con algunos cambios políticos y administrativos. Esencialmente reformas impulsadas por los diferentes mandatarios nacionales, bajo la tutela de la Constituyente de 1886 y 1991 que, también, dio paso para que algunos alcaldes impulsaran reestructuraciones a la administración local. Es el caso de autoridades como Henry Heder Caicedo, Mauricio Guzmán, Ricardo Cobo, entre otros. Intentando, todos, consolidar la idea de que la administración local es garante de los postulados constitucionales, e igualmente con precisiones sobre las respectivas herramientas de control y planificación, el presupuesto, etc. (Alcaldía de Cali, 1987)

De hecho, en la constituyente de 1886, mediante el acto legislativo No. 3 de 1910, se dio paso a la división del territorio nacional en departamento y municipios, otorgando mas funciones al Concejo municipal, como: autorizar al ejecutivo para contratar, la elección del contralor y personero, la creación de empresas comerciales e industriales, etc. Mientras que, la constitución de 1991 impulso aun más las competencias del gobierno local e incluso mucho mas las del Concejo Municipal, aplicando la moción de observación y censura, permitir la reestructuración administrativa y aprobar el Plan de ordenamiento Territorial. (Muñoz y Correa; 2009)

De lo anterior, lo que se requería con estos transcurso era que, “(...) fuera de tener una situación financiera sana, debe tener como consecuencia de ella, una administración ágil que sea capaz de entender, ordenar, dar prioridades u ejecutar dentro de un claro lineamiento de metas trazadas en planes, proyectos y presupuestos.”⁵⁷ Gracia a esto, la modernización de la administración publica, en este nuevo marco Constitucional de 1991, abrió paso al reforzamiento en el: (1) área política, que insistió aun más en las funciones, competencias y participación política; (2) área administrativa, mecanismos para la eficacia

⁵⁷ Cali. Alcaldía Municipal. Memoria del proceso de reforma administrativa del municipio de Cali. Colombia, 1978. (p. 7)

y eficiencia en el manejo de los recursos oficiales; (3) área fiscal, aumentando las transferencias nacionales y departamentales en base a los ingresos corrientes, y no del IVA (Impuesto al Valor Agregado) como antes de la implementación de la constitución.⁵⁸

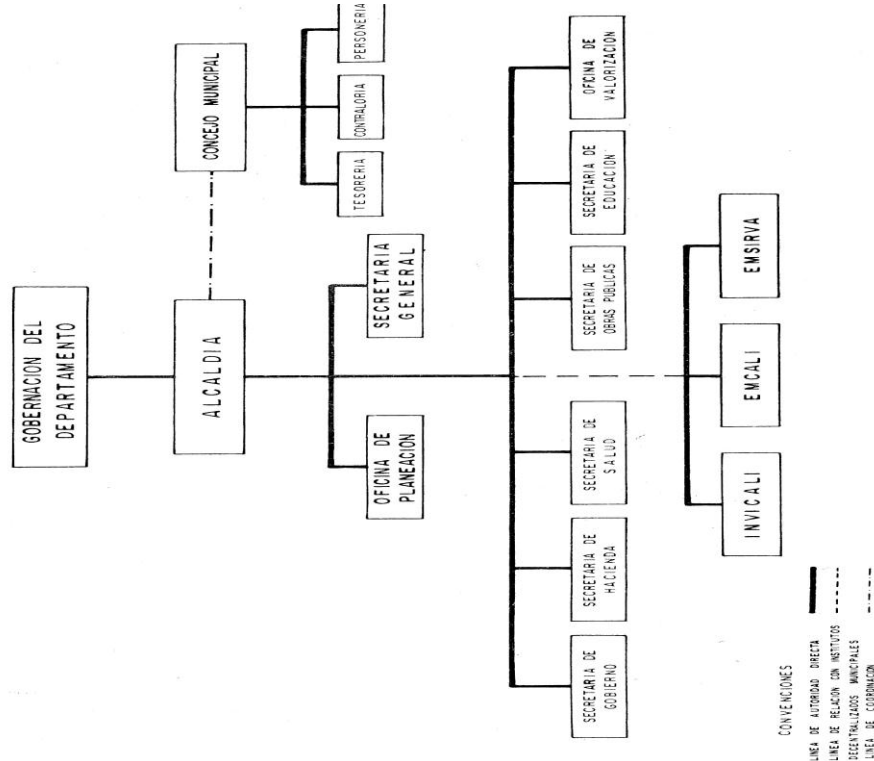
8.2 Estructura Administrativa (1961-2010)

La estructura administrativa del municipio de Santiago de Cali es uno, entre otro grupo grande, de los municipios que ha tenido cambios a través del tiempo, esencialmente, en esta parte administrativa y financiera que compone a una entidad territorial (estructura, funciones, etc.). Cambios que para los mandatarios, y demás autoridades locales, han sido las convenientes para el contexto y tiempo en el que se institucionalizó, aunque con sus respectivas críticas y apoyos. De esta forma, se hace un recorrido por algunos de las reformas que el gobierno de Cali ha hecho a partir de 1961 hasta el año 2010, en su pretensión de modernizar y agilizar la administración pública, y sus labores o funciones.

Inicialmente, en el gobierno de Libardo Lozano Guerrero (1965-1966) mediante el Acuerdo No. 95 de 1966, se impulso uno de los primeros proyectos de reforma al municipio en materia administrativa, acompañada de la Universidad del Valle, Planeación Departamental y la Escuela Superior de Administración Pública. El Concejo Municipal dio algunas indicaciones para la implementación de los cambios, entre los cuales se encontraban tener como tope los montos de funcionamiento de ese año, porque al ser mayores no se estaría cualificando la gestión pública.⁵⁹ Según datos de Planeación Municipal (1971) en su “*Plan general de Desarrollo*”, la propuesta es mínimamente distinta a la estructura administrativa oficial del orden central municipal que hay para ese periodo, como también la que hay entre

⁵⁸ La constitución política de 1991, mediante la conserjería presidencial para la modernización del Estado, se propuso reducir la gestión estatal, recuperar los recursos públicos, sancionar a los corruptos, mejorar las políticas, marcar una mayor responsabilidad, etc.

⁵⁹ Dentro de las nuevas herramientas analizadas dentro del proyecto de reforma, pero de la cual no se tiene referencia, hay ciertas figuras políticas que no pueden ser tocadas por la independencia de poderes que hay a nivel local y que se asemeja a la división de poderes del nivel nacional: la Contraloría, la Personería, la Tesorería y el mismo Concejo Municipal; siendo este último quien aprueba las acciones y decisiones del jefe municipal.



la “vice-alcaldía administrativa” esta la dirección de control, recursos financieros y la de recursos físicos, y dentro de la “vice-alcaldía de servicios” la dirección de seguridad y justicia, la dirección de control y desarrollo, y la dirección de obras publicas.

Lo importante para las autoridades locales era disponer de agilidad, cualificación, control financiero, planeación, una carrera administrativa con personal idóneo en sus instituciones, para una excelente labor para el gobierno, y la simplificación de la administración. Son herramientas que se engloban bajo el nombre de gestión pública, gobernabilidad y gobernanza, un conjunto de palabras que recalcan la innovación y racionalización en el uso del presupuesto, del personal y de la infraestructura. Además, de la importancia de interrelacionarse con los demás sectores de la sociedad e imprimir unos efectos visibles. Otra de las reformas apoyadas por el Concejo, y promovidas por el gobierno del alcalde Mauricio Guzmán (1995-1997) que se llevaron a cabo, por razón del Acuerdo 01 de 1996 y siguiendo las experiencias de las anteriores reformas, definió la administración publica, siguiendo el Decreto Extraordinario 0854 de 25 de mayo de 1979, como:

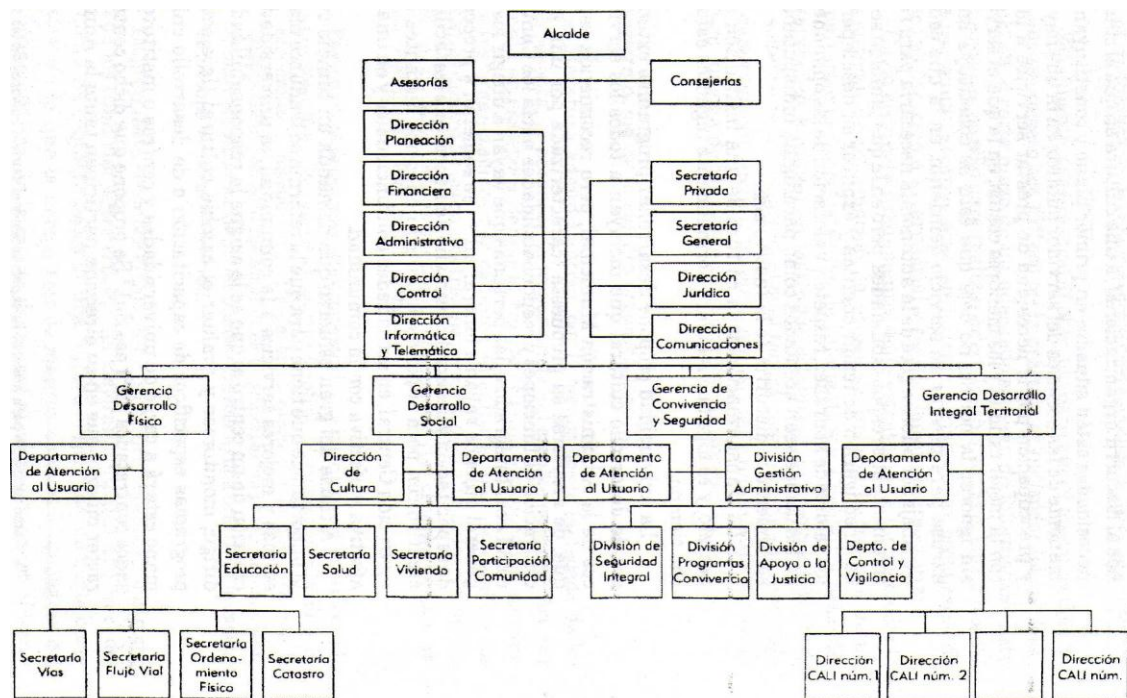
“(…) el conjunto de organismos por medio de los cuales se desarrollo la administración publica en el área territorial y jurisdiccional del municipio de santiago de Cali, incluyendo las entidades de la administración central, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta...” (Planeación Municipal, 1996; 16)

La administración profundizo en los principios que el gobierno debe tener como marco a seguir, que se conectan con la realidad social, económica y política de la ciudad. Principios que fueron construidos con ayuda de la Universidad del Valle, como uno de los agentes de mayor presencia en el desarrollo administrativo de la ciudad desde 1961. Ellos son: la igualdad, imparcialidad, buena fe, economía, eficiencia, eficacia, celeridad, transparencia, publicidad, polivalencia e interdisciplinariedad. De la misma manera, aplicando la decisión de desconcentrar las competencias y trámites con la entrada de los C.A.L.I. (Centro de Administración Local Integrada). (Véase Organigrama IV)

Entre tanto, la Universidad del Valle, siguiendo los apuntes de Barona (1996), dentro de las propuestas que se anoto para apoyar la oferta de Mauricio Guzmán, se encuentran: (1) cambiar el modelo de gestión por uno mas participativo, incluyente y muy social; (2)

reforzar la cultura organizacional, cambiando la mentalidad burocrática del funcionario tradicional; (3) reforzar la estructura organizacional, en no doblar y simplificar labores, entidades, y la distribución de la autoridad; (4) cambiar los procesos, por unos mas rápidos y controlados con información completa y veraz, que se anota en la estructura administrativa propuesta en el proyecto de reforma. (Véase Anexo: Organigrama III)

Organigrama IV
Estructura Administrativa - 1996

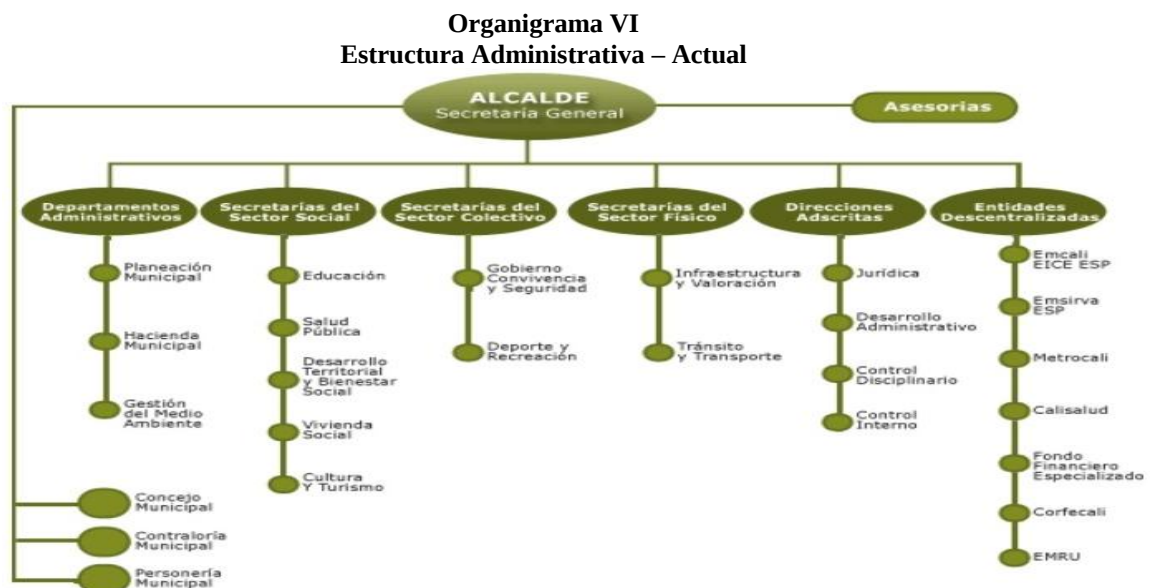


Fuente: (Barona, 1996)

Mirándolo así, la modernización que se inyectó a la administración local de Santiago de Cali, debía estar compuesta de recursos de personal, recursos físicos, recursos financieros, tecnología, área de logística y ejecución, y la normatividad correspondiente. Efectivamente, viéndose el Organigrama IV, esa era la estructura administrativa para las autoridades políticas que llevaría al cumplimiento de los principios de la administración, y a establecer determinaciones trascendentalmente sociales, políticas y financieras. Sin embargo, al poco tiempo de la reforma, no se pudo mejorar la situación del municipio en términos presupuestales, especialmente en el año de 1998. Fue así como, nuevamente, la

reestructuración se asomo en manos del alcalde Ricardo Cobo Lloreda (1998-2000), iniciando operación para el siguiente gobierno.

La reforma que otra vez se asomo por el Concejo Municipal, se focalizo en un programa de ajuste o saneamiento fiscal en el año 2001 (gobierno de John Maro Rodríguez) ya que los problemas heredados hacían inestable la inversión en políticas públicas, la estabilidad de sus funcionarios, el pago de los pasivos, entre otros factores. Esto llevo al gobierno a tratar de resolver en poco tiempo la situación financiera del municipio, hasta el punto de que el actual gobierno tuvo que endeudarse para llevar a cabo la reestructuración, como: el pago a las indemnizaciones de trabajadores salientes. De todas formas, la estructura administrativa oficial no cambio mucho respecto de la anterior transformación realizada en el mandato de Mauricio Guzmán realizo para el año de 1996. (Véase organigrama VI)



Fuente: www.cali.gov.co

A partir de lo anterior, en la reforma se suprimieron 10 direcciones entre ellas: las de Informática y Telemática, Desarrollo Sectorial, etc., algunas de ellas instaladas en la reforma de 1996. Asimismo, algunas entidades pasaron a ser parte de otras dependencias como: el DAGMA, la Dirección de Desarrollo Administrativo, la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. Se crearon la Subdirección de Recursos Físicos y Bienes Inmuebles, la Subsecretaria de Desarrollo Pedagógico, Subsecretaria de Planeación

Sectorial. Fusionándose, también, la secretaria de Infraestructura y Valorización, Vías Arterias y Vías Colaterales en la Subsecretaria de Infraestructura y Mantenimiento Vial. También la de Contabilidad General y Costos, con la Subdirección de Presupuesto y Finanzas Públicas, en la Subdirección de Finanzas Públicas y Contabilidad. (Acuerdo No. 70 de 2000)

Por ultimo, en cuanto al programa de saneamiento fiscal, el alcalde John Maro Rodríguez pidió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el acompañamiento para la reforma concedida por el Concejo Municipal, porque a partir de los análisis realizados en sus gobierno se había heredado: la acumulación de pasivos pensionales, incapacidad para financiar proyectos, incapacidad de ahorro, desorden funcional de las instituciones. La solides económica fue, entonces, uno de los mayores desafíos, ello porque para hacer un buen uso del presupuesto se debió empezar por una reorganización administrativa. Por lo tanto, los planes a seguir era: reducir los gastos de funcionamiento, balances anuales de la deuda, no tener acceso a créditos, la venta de bienes que la ley permita, y el seguimiento a la gestión por parte de un comité garante del cumplimiento del programa de saneamiento. (Alcaldía de Cali, 2001)

En conclusión, la modernización del municipio de Santiago de Cali se ha venido trabajando desde hace muchos años, mediante reestructuraciones administrativas, financieras y políticas que se convierten en un factor muy significativo para la comunidad y el gobierno. De igual modo, se tiene presente que hay muchos problemas que no solo concierne a temas estructurales, sino que se enmarcan en las decisiones que las mismas autoridades políticas toman y que afectan al primero, aumentando la desconfianza, la descoordinación intra e intergubernamental que perturba el cumplimiento de los objetivos del gobierno. De todas formas, debe interpretarse que hay inconvenientes que le hacen mucho más difícil la tarea a los gobiernos entrantes, como: el endeudamiento, la ineficiencia en el recaudo, la falta de información. Lo importante es que se ha asumido que la buena gestión pública es una responsabilidad compartida, por lo que la relación Estado-Sociedad es la principal entre todas las acciones que se deben desarrollar en un territorio para llegar a ese objetivo.

9. CAPITULO III: Finanzas Municipales de Santiago de Cali (1960-2011)

En el gobierno local de Santiago de Cali, inicialmente, las entidades encargadas de los servicios urbanos son: la ALCALDIA, facultada sobre la seguridad, la salud publica, la educación, etc., financiándolos a partir del impuesto predial, multas, entre otras; EMCALI, creada con el acuerdo No. 13 de 1946, responsable del agua, alcantarillado, energía, mataderos, y demás., financiada con las respectivas tarifas impuestas al consumo; EMSIRVA, organizada por el acuerdo No. 101 de 1966, le son destinadas los programas de zonas verdes, mataderos, centros de abastecimiento y parques, desagregando algunas tareas de EMCALI, y son financiadas por impuesto predial, catastro, rentas al matadero, etc.

La OFICINA DE VALORIZACIÓN, institucionalizada con el acuerdo No. 27 de 1947, es la encargada de la obras publicas de alumbrado, andenes, calles y otros., con ingresos provenientes del valor a las obras publicas, etc. Por último, el Instituto de Vivienda de Cali (INVICALI) acreedor de la construcción de viviendas para sectores de medios y bajos ingresos, se sostiene con impuestos transferidos de los ingresos brutos de EMSIRVA (4%) y del Municipio (5%). De igual forma, con el tiempo aparecen y desaparecen instituciones, especialmente en el campo descentralizado, pero también en la alcaldía, con el progreso de las reformas o reestructuraciones administrativas y financieras. Asimismo se suprimen, crean o fusionan dependencias o secretarias, es por ello, los cambios, las nuevas necesidades y la modernización son los puntos o factores de las variaciones. (Cali. Planeación Municipal, 1971)

En este orden de ideas, se analiza el desarrollo financiero del municipio de santiago de Cali, donde operan estas entidades, y otras, dejado en claro que no se miran las políticas públicas, o si estás lograron los objetivos fijados; no hacen parte del tema central. Aunque se pueden establecer los posibles efectos, en base a lo que presupuestamente adquirieron e invirtieron las entidades. Por tanto, lo que se mira es el uso que la administración municipal ha hecho sobre las vigencias fiscales de 1961 hasta el año 2010, mirando sus respectivas variaciones, y la relación que guarda con las reformas burocráticas y financieras descritas en el capítulo anterior; el desarrollo de dos modelos de gestión publica.

9.1 Proyecciones de Planeación Municipal: 1961-1969

Primeramente, este apartado habla solo de los posibles recursos recaudados por el gobierno de Santiago de Cali entre 1961-1969, además de los ingresos totales de las distintas entidades que se dividen en: ingresos ordinarios y recibos extraordinarios.

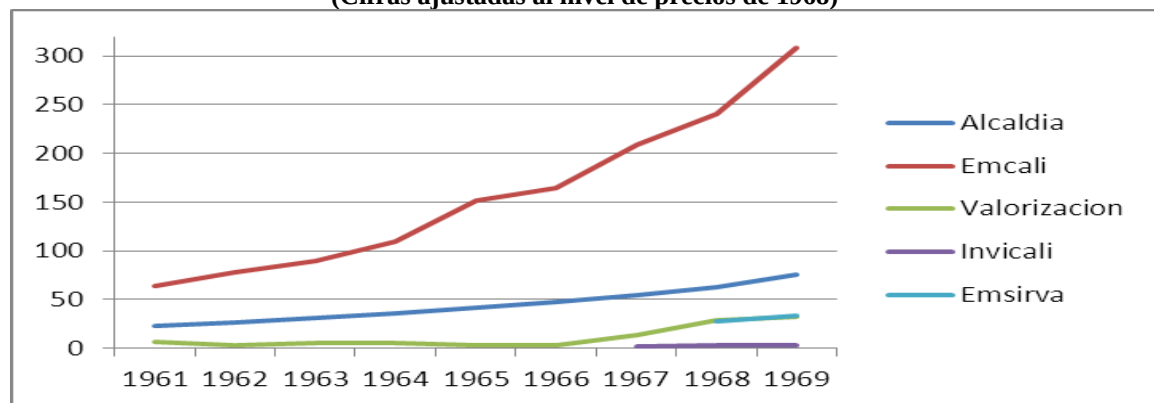
Para este periodo, ingresaría un total de 2.522 millones en los 9 años, 543 millones en extraordinarios y 1.979 millones en ingresos ordinarios, este último de 93 millones en 1961 a 452 en 1969. La Alcaldía y EMCALI son las instituciones que, aparentemente, mayores ingresos devengarían con unos montos de 2.325 millones en comparación a Valorización, INVICALI y EMSIRVA con solo 197 millones. De igual forma, dentro de aquellas de mayores ingresos, EMCALI superaría a la Alcaldía con ingresos, en los 9 años, de 1.835 millones frente a 490 millones; se entendería que los ingresos aumentarían a través de los años. (Todas las cifras anteriormente anotadas se obtienen de la suma del total de ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios no solo por entidad, sino también del gobierno en conjunto en los 9 años). (Véase Tabla 1, Gráfica 1, Tabla 2 y Gráfica 2)

Tabla 1.
Ingresos posibles de financiación de Servicios Urbanos 1961-1969
(Cifras ajustadas al nivel de precios de 1968)

Ingresos Ordinarios						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	23	64	6	-	-	93
1962	26	78	3	-	-	107
1963	31	89	5	-	-	125
1964	36	109	5	-	-	150
1965	42	151	3	-	-	196
1966	47	165	3	-	-	215
1967	54	209	13	2	-	278
1968	63	240	29	3	28	363
1969	75	309	32	3	33	452
Total	397	1.414	99	8	61	1.979

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 1.
Ingresos posibles de financiación de Servicios Urbanos 1961-1969
(Cifras ajustadas al nivel de precios de 1968)



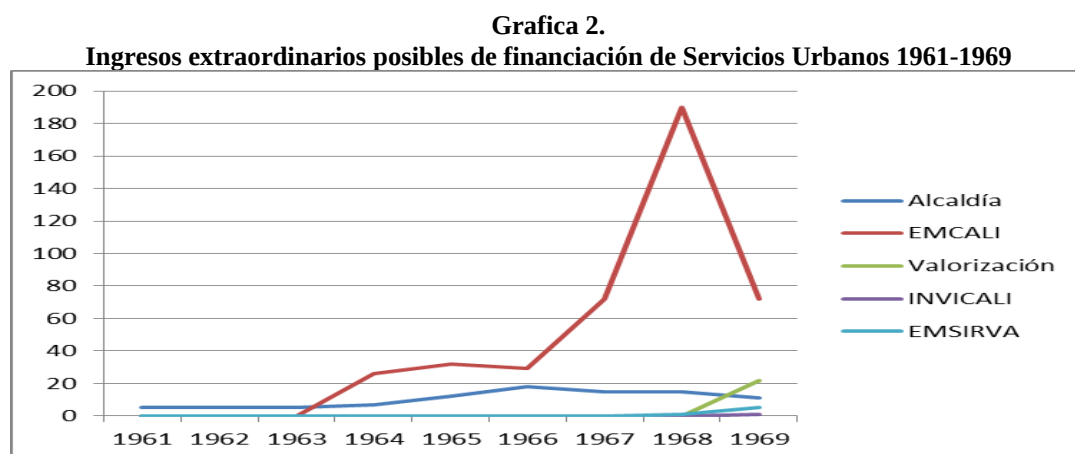
Fuente: Tabla 1

Por ejemplo, la Alcaldía tendría unos recaudos totales de 490 millones, 397 millones por concepto de ingresos ordinarios y 93 millones por extraordinarios, que no están dentro del programa de inversiones para los nueve años. Los ingresos extraordinarios no hacen parte de los recaudos normales de las instituciones, son bonificaciones o transferencias que pueden venir del orden nacional. Es así como, en 1961 posiblemente recogería 28 millones para pasar a 85 millones en 1969. EMCALI, por su parte, parecería registrar 1.835 millones totales, 1.414 millones en ingresos ordinarios y 421 millones en recibos o ingresos extraordinarios, percibiendo 64 millones para 1961 hasta llegar a la suma de 381 millones en el año 1969.

Tabla 2.
Ingresos extraordinarios posibles de financiación de Servicios Urbanos 1961-1969

Recibos Extraordinarios						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	5	-	-	-	-	5
1962	5	-	-	-	-	5
1963	5	-	-	-	-	5
1964	7	26	-	-	-	33
1965	12	32	-	-	-	44
1966	18	29	-	-	-	47
1967	15	72	-	-	-	87
1968	15	190	-	-	1	206
1969	11	72	22	1	5	111
Total	93	421	22	1	6	543

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.



Fuente: Tabla 1

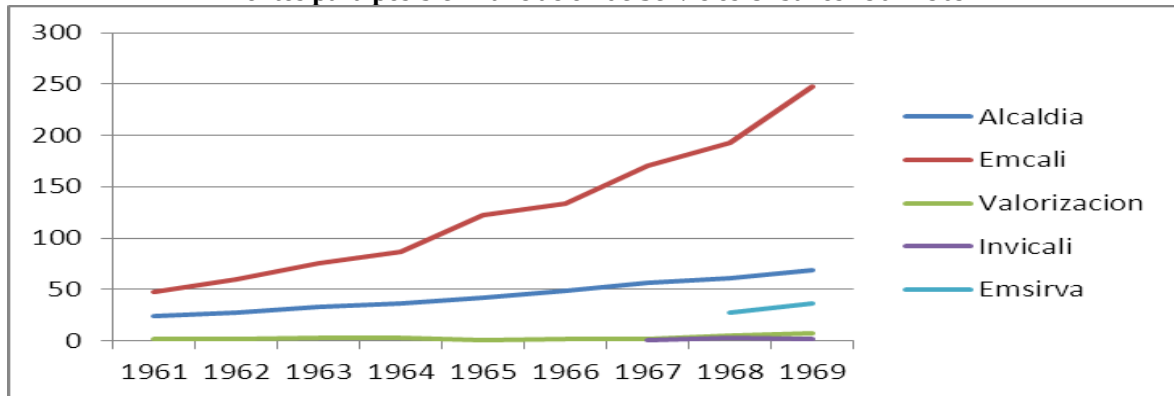
En segundo lugar, al observar la proyección de los gastos que se dividen en: funcionamiento o sea, gastos corrientes (suministros, bienes, materiales, etc.) y en las inversiones públicas, en estas mismas entidades se perfilarían en los 9 años 2.342 millones. Posiblemente, invertirían 712 millones en políticas públicas, pasando de 7 millones en 1961 a 216 millones en 1969, mientras que destinaría la suma de 1.630 millones en funcionamiento. Asimismo, la Alcaldía y EMCALI son las instituciones que mayores gastos devengarían entre 1961-1969 con un total de 2.125 millones, 1.534 en gastos de funcionamiento y 591 en las políticas publicas (inversiones publicas) para la ciudad, frente a 271 millones totales de Valorización, INVICALI y EMSIRVA; 96 millones en gastos de funcionamiento y 121 millones en inversiones oficiales. (Véase Tabla 3, Grafica 3, Tabla 4 y Grafica 4)

Tabla 3.
Montos para posible financiación de Servicios Urbanos 1961-1969

Gastos corrientes						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	24	47	2	-	-	73
1962	27	60	2	-	-	89
1963	33	75	3	-	-	111
1964	36	87	3	-	-	126
1965	42	122	1	-	-	165
1966	49	134	2	-	-	185
1967	56	171	2	1	-	230
1968	61	193	5	3	27	289
1969	69	248	7	2	36	362
Total	397	1.137	27	6	63	1.630

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 3.
Montos para posible financiación de Servicios Urbanos 1961-1969



Fuente: Tabla 3

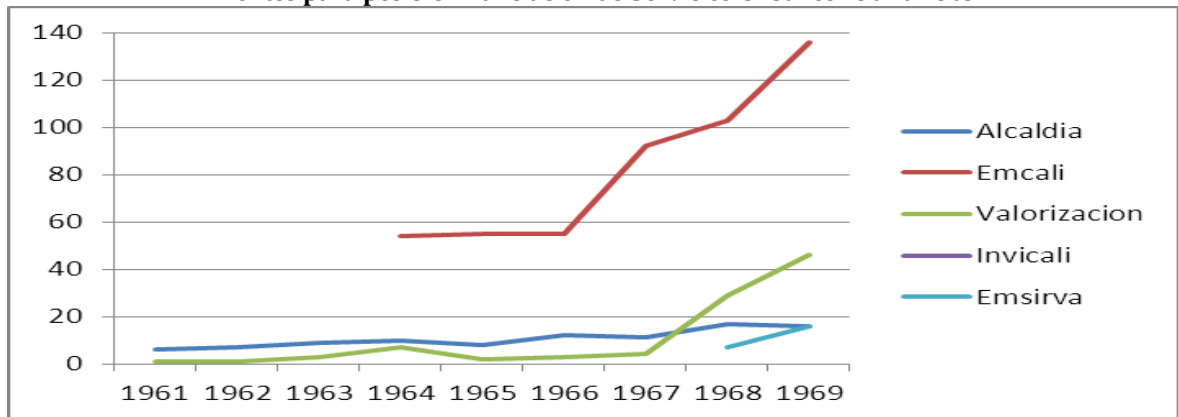
Individualmente, las entidades más importantes según sus probabilidades de gastos es la Alcaldía, que asumiría un total de gastos de 493 millones, de los cuales invertiría 397 millones en funcionamiento y 96 millones en inversiones públicas. EMCALI, por otro lado, invertiría 1.632 millones, divididos en 1.137 millones destinados a gastos de funcionamiento y 495 millones a programas públicos. Por ejemplo, el primero pasaría a gastar 30 millones en 1961 y 85 millones en 1969. El segundo, 47 millones en 1961 a 384 millones en 1969; el segundo consume más que el primero y las demás instituciones del gobierno local. Ya en el caso de las otras entidades, pasarían en el año 1961 de 3 millones (este año solo para valorización porque EMSIRVA e INVICALI se crean después, respectivamente 1964 y 1969) a 109 millones en el año 1969.

Tabla 4.
Montos para financiar Servicios Urbanos 1961 a 1969

Inversiones publicas						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	6	-	1	-	-	7
1962	7	-	1	-	-	8
1963	9	-	3	-	-	12
1964	10	54	7	-	-	71
1965	8	55	2	-	-	65
1966	12	55	3	-	-	70
1967	11	92	4	-	-	107
1968	17	103	29	-	7	156
1969	16	136	46	2	16	216
Total	96	495	96	2	23	712

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 4.
Montos para posible financiación de Servicios Urbanos 1961 a 1969



Fuente: Tabla 3

Según los datos descritos, Planeación Municipal proyectaría los siguientes argumentos para el gobierno local de la ciudad de Santiago de Cali, y es que al comparar los ingresos totales con los gastos totales se precisa que habría una ganancia de 180 millones en este periodo, del que se podría decir que entrarían a solventar deudas. Igualmente, el monto que se invierte para las inversiones públicas es muy poca en comparación a la suma que se registra en los gastos corrientes o de funcionamiento; efectivamente, al mirar la Grafica 2 se ve la tendencia de instituciones como EMCALI y el Municipio. Además, habría una fuerte capacidad de la administración descentralizada para recaudar y para invertir mucho más que la administración central local (Alcaldía) bien sea en gastos de funcionamiento e inversiones públicas, y en ingresos ordinarios y extraordinarios.⁶⁰

De la misma manera, las entidades de menores inversiones, pero no menos importantes, serían las que llevan los planes y programas desarrollados en obras públicas, construcción de viviendas de interés social para estratos 1 y 2, parques, zonas verdes, mataderos, galerías, entre otras., que despliegan Valorización, INVICALI y EMSIRVA. (Véase Grafica 3) Potencialmente, si se siguen los postulados de la NGP, una de las mayores críticas al modelo burocrático son los gastos de funcionamiento que se derivan del aumento

⁶⁰ Conviene distinguir además, que observando individualmente cada una de las entidades comparando gastos e ingreso en los 9 años, no se ve lo que a nivel general se hace notar; ganancias. La Alcaldía, por ejemplo, tiene un déficit de 3 millones, Valorización asume 2 millones y EMSIRVA 19 millones.

de personal, el exceso de formalismo, papeleo y otras funciones que desarrollan las entidades para su actividad. Esto es perceptible en los gastos ya descritos que, principalmente, en las instituciones de mayor recaudo (la Alcaldía y EMCALI) serían muy amplios en comparación a los ingresos limitados de estas últimas entidades.

Ahora bien, indicando los instrumentos que se emplean para recaudar los montos, se sustrae que, según las proyecciones de Planeación Municipal, son más eficientes las de EMCALI y la Alcaldía, y las otras instituciones reciben de estas ciertos porcentajes para su funcionamiento. Eso lleva a plantear que Planeación Municipal ya especificaba algunos problemas en esta temática, ya que los montos que llegan a INVICALI y EMSIRVA no son suficientes para desarrollar programas eficientes y eficaces. Así, los convierte en entidades dependientes de la gestión de otras instituciones y no habría mecanismos que, aparte de sumar a los ingresos de las dos entidades, den autonomía para ejecutar mejores políticas en los campos en que se desenvuelven, postulando el argumento de que el desarrollo de la ciudad está en EMCALI y la Alcaldía. (Véase Gráfica 4) Por ejemplo, las posibilidades de recaudo y gastos de la Alcaldía y EMCALI son del 92.1% en ingreso y 90.7% en gastos, en comparación con el 7.8% en ingreso y 9.2% en gastos de Valorización, INVICALI y EMSIRVA.

En suma, lo que posiblemente se mostraría es un pronosticado problema de sobre-burocracia, de amplios trámites que acarrean con amplios montos o presupuestos, aunque se solventa un poco con las buenas ganancias que en conjunto se registran, para algunos limitado para las necesidades de la ciudad. Esto es distante si se ve la realidad que a nivel individual las instituciones presentan en términos de déficits fiscales, obligando a que los préstamos a entidades bancarias sean constantes para la reevaluación del gobierno y lograr cumplir con los cronogramas y los pasivos que adeuda. Al mismo tiempo, se ve que las políticas a la que mayor financiación se les daría serían los correspondientes a SSPD, transporte, seguridad, salud y educación, las demás son las de menor proyección.⁶¹

⁶¹ Los ingresos del gobierno local aparecen de la siguiente forma, respecto de su capacidad para recaudar mayores fondos: (1) impuesto predial, (2) tarifas del consumo SSPD, (3) alquileres y ventas, (4) multas de

9.2 Finanzas Santiago de Cali: 1961-1969

Tomando las finanzas reales del municipio de Santiago de Cali entre 1961-1969, en ingresos ordinarios y recibos extraordinarios, gastos corrientes e inversiones públicas de las entidades del gobierno local, se puede determinar la capacidad de las entidades para funcionar y financiar los servicios urbanos. Nuevamente, al igual que en las proyecciones de Planeación Municipal, algunas cifras se obtienen a partir de la suma de los totales de los ingresos ordinarios y extraordinarios, del mismo modo que de los gastos de funcionamiento e inversiones públicas de cada una de las entidades descentralizadas y central (alcaldía).

En primer lugar, el ingreso general en los nueve años es de 3.049 millones de los cuales, 2.456 millones corresponden a ingresos ordinarios y 593 millones para recibos extraordinarios, pasando de 222 millones en 1961 a 504 millones en 1969 (sumando extraordinarios y ordinarios). Al lado de ello, EMCALI y la Alcaldía presentan recaudos de 2.843 millones equivalentes al 93.2%, donde cabe destacar su importancia financiera, ya que son las que mayor capital recogen en la ciudad. El primero presenta un ingreso total de 2.211 millones (75.5%), pasando de recaudar 145 millones en 1961 a 342 millones en 1969. El segundo registra 638 millones (20.9%), obteniendo 64 millones en 1961 hasta llegar a 76 millones en 1969. En el caso de Valorización, INVICALI y EMSIRVA presentan entradas de 206 millones, correspondientes al 6.7%, superando los 13 millones de 1961 y llegando a 76 millones en 1969.⁶² (Véase Tabla 5, Grafica 5, Tabla 6 y Grafica 6)

autoridades privadas, (5) transferencias intergubernamentales, (6) recibos extraordinarios y préstamos a entidades internacionales. (Planeación Municipal, 1971).

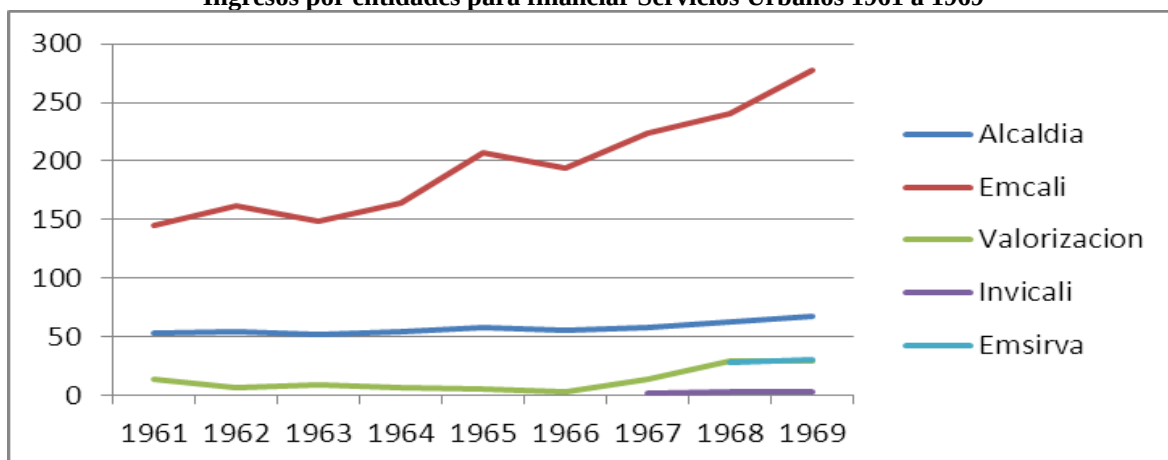
⁶² Hay que hacer notar que los diferentes montos que se destinan a gastos corrientes e inversiones públicas se deben, también, a las distintas transferencias del gobierno nacional.

Tabla 5.
Ingresos por entidades para financiar Servicios Urbanos 1961 a 1969

Ingresos Ordinarios						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	53	145	13	-	-	211
1962	54	162	6	-	-	222
1963	52	148	9	-	-	209
1964	54	164	7	-	-	225
1965	58	207	5	-	-	270
1966	55	194	3	-	-	252
1967	58	224	14	2	-	298
1968	63	240	29	3	28	363
1969	67	277	29	3	30	406
Total	514	1.761	115	8	58	2.456

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 5.
Ingresos por entidades para financiar Servicios Urbanos 1961 a 1969



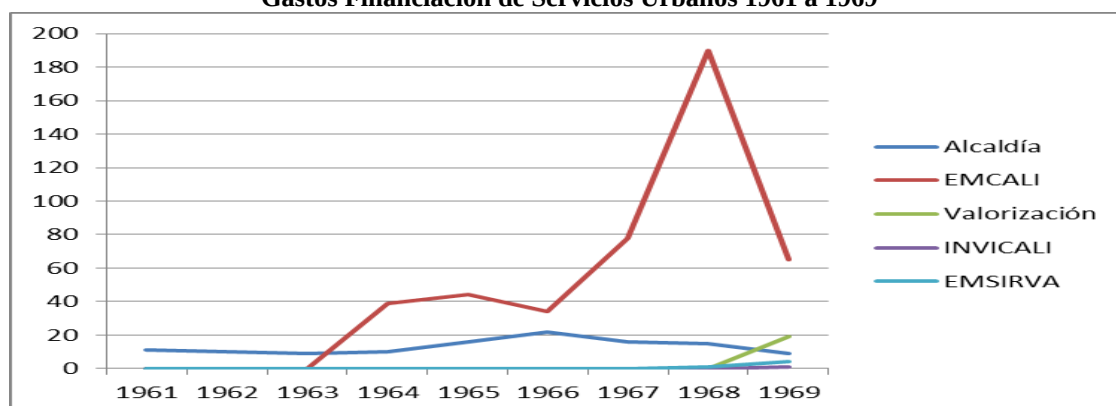
Fuente: Tabla 5

Tabla 6.
Gastos Financiación de Servicios Urbanos 1961 a 1969

Recibos Extraordinarios						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	11	-	-	-	-	11
1962	10	-	-	-	-	10
1963	9	-	-	-	-	9
1964	10	39	-	-	-	49
1965	16	44	-	-	-	60
1966	22	34	-	-	-	56
1967	16	78	-	-	-	94
1968	15	190	-	-	1	206
1969	9	65	19	1	4	98
Total	118	450	19	1	5	593

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 6.
Gastos Financiación de Servicios Urbanos 1961 a 1969



Fuente: Tabla 5

En segundo lugar, los gastos desarrollan un total de 2.822 millones, donde se han invertido 2.028 millones en gastos de funcionamiento o corrientes y 794 millones en políticas públicas, que hacen parte de los programas de inversión. El primero, pasando de 163 millones en 1961 a 326 millones en 1969 y, el segundo, de 16 millones en 1961 a 192 millones 1969. Como se indicó en los ingresos, EMCALI y la Alcaldía son los organismos de mayor posicionamiento en el gasto de la ciudad y el gobierno, con un total de 2.596 millones. El primero, observa un total de 1.951 millones (69.1%), de los cuales 1.407 van para gastos corrientes, pasando de 105 millones en 1961 a 344 millones en 1969 y 544 millones a inversiones públicas, registrando 83 millones en 1964 y 121 millones en 1969.⁶³ Mientras que, el segundo tiene un general de 645 millones (22.8%), 520 millones de gastos corrientes, pasando de 69 millones en 1961 a 76 millones en 1969, y 125 millones en inversiones oficiales con 13 millones en 1961 a 14 millones en 1969. (Véase Tabla 7, Grafica 7, Tabla 8 y Grafica 8)

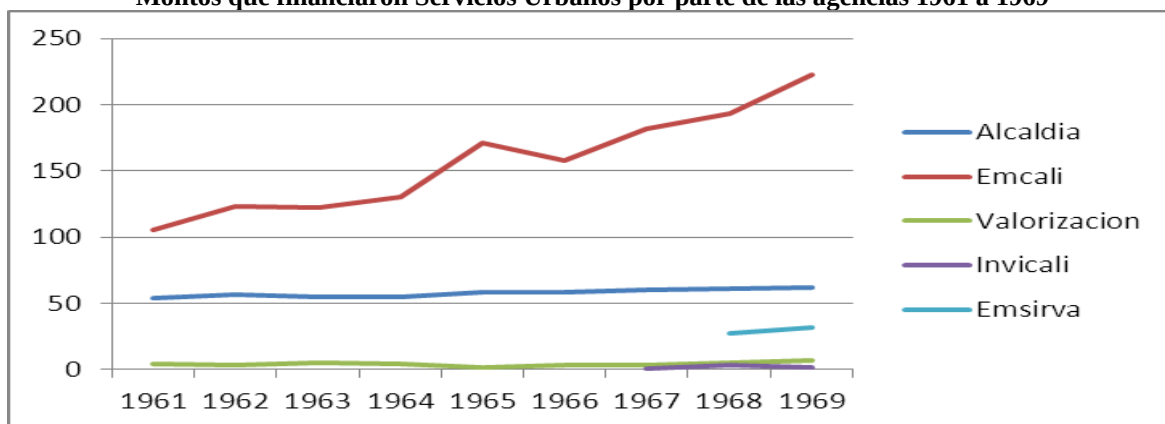
⁶³ Ya que se habla de EMCALI, para este lapso de tiempo, los préstamos del Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo llevarían a ser una de las empresas más importantes a nivel latinoamericano⁶³. Además, su reorganización, si se quiere, para los 60s como empresa autónoma dejando que planifique, y aplique el presupuesto propio en las políticas públicas le dio un mayor impulso a su labor.

Tabla 7.
Gastos de las entidades que financian Servicios Urbanos 1961 a 1969

Gastos corrientes						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	54	105	4	-	-	163
1962	57	123	3	-	-	183
1963	55	122	5	-	-	182
1964	55	130	4	-	-	189
1965	58	171	2	-	-	231
1966	58	158	3	-	-	219
1967	60	182	3	1	-	246
1968	61	193	5	3	27	289
1969	62	223	7	2	32	326
Total	520	1.407	36	6	59	2.028

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 7.
Montos que financiaron Servicios Urbanos por parte de las agencias 1961 a 1969



Fuente: Tabla 7

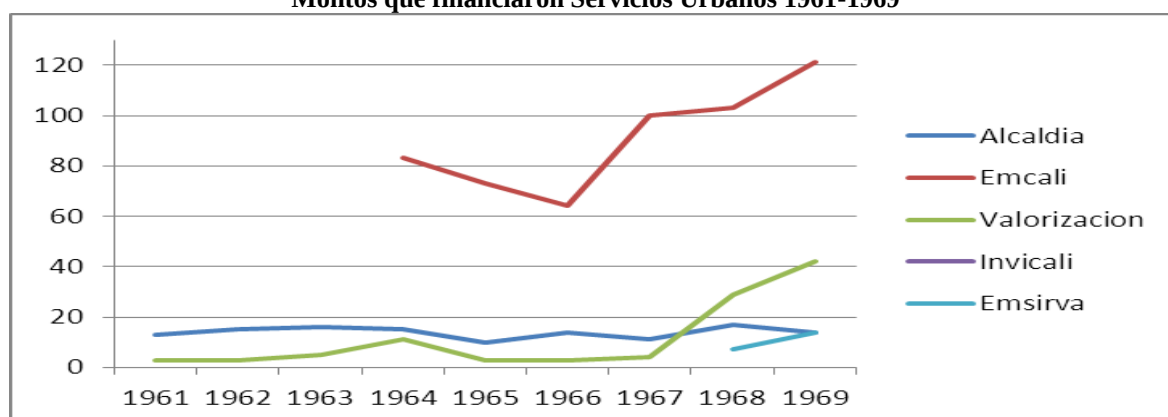
Para entidades como Valorización, INVICALI y EMSIRVA hay un total en gastos de 226 millones (8%), de los cuales 101 millones van para el funcionamiento y los restantes 125 millones se destinan a planes, políticas y programas a desarrollar por las entidades en la ciudad, y 101 millones para gastos de funcionamiento. Individualmente, por ejemplo, Valorización, como la tercer institución de mayor consumo y la segunda a nivel descentralizada, presenta un consumo de 139 millones (4.9%), 36 destinados a gastos de funcionamiento o corrientes y 103 millones a inversiones públicas. Por ultimo, EMSIRVA e INVICALI presentan un total de 87 millones, 27 millones en funcionamiento o gastos corrientes y 22 millones en inversiones públicas; comprenden el restante 3.1%.

Tabla 8.
Montos que financiaron Servicios Urbanos 1961-1969

Inversiones publicas						
Año	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	13	-	3	-	-	16
1962	15	-	3	-	-	18
1963	16	-	5	-	-	21
1964	15	83	11	-	-	109
1965	10	73	3	-	-	86
1966	14	64	3	-	-	81
1967	11	100	4	-	-	115
1968	17	103	29	-	7	156
1969	14	121	42	1	14	192
Total	125	544	103	1	21	794

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Grafica 8.
Montos que financiaron Servicios Urbanos 1961-1969



Fuente: Tabla 8

Al llegar a este punto, y comparar los ingresos y gastos generales (donde se restan los ingresos totales con los gastos totales) de cada año de este periodo, debemos saber que puede arrojar argumentos similares a los que se pueden generar tomando la relación ingresos-gastos por entidad. Analizando lo primero, se determina que existe en los 9 años de gestión pública superávit de 638 millones, pero se registran perdidas totales de 38 millones, en 1964 con 24 millones y 1969 con 14 millones. (Véase Tabla 9) En segundo lugar, EMCALI, la Alcaldía y Valorización son las que mayores déficits presenta en estos nueve años. El primero, registra 210 millones en 1964 y 12 millones en 1969, el segundo tiene un detrimento de 3 millones en 1961, 8 millones en 1962, 10 millones en 1963 y 6

millones en 1964, y Valorización observa 1 millón en 1963, 8 millones en 1964, 3 millones en 1966, 5 millones en 1968 y 1 millón en 1969.

Tabla 9.
Comparacion de gastos e ingresos administracion central y descentralizada 1961-1969

	Alcaldía	EMCALI	Valorización	INVICALI	EMSIRVA	Total
1961	-3	40	6	-	-	43
1962	-8	39	0	-	-	31
1963	-10	26	-1	-	-	115
1964	-6	-210	-8	-	-	-24
1965	6	2	0	-	-	13
1966	5	6	-3	-	-	281
1967	3	20	7	1	-	31
1968	0	134	-5	0	-5	124
1969	0	-12	-1	1	-12	-14

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

En este punto, se puede destacar que: los recaudos de las entidades van aumentando progresivamente, al igual que los gastos en general, sean inversiones públicas o gastos corrientes; este último siendo mayor que las inversiones. En el caso de los ingresos, son más los que llegan por los dispositivos fijados por la norma que aquellos que entran por situaciones extraordinarias, pero hacen parte importante al ser incluido en los gastos del gobierno. Mientras que, para la situación de los gastos se tiene un problema muy relevante, y es que hay una fuerte estructura burocrática que se refleja en el aumento de los funcionarios y tareas, ya sean por razones políticas o por aspectos técnicos que requiere el gobierno para cumplir sus objetivos. Se evidencia cuando, en la descripción realizada sobre los gastos de algunas a entidades y a nivel general, se detalla que se destinan amplios montos a los gastos de funcionamiento o corrientes que no se comparan a las inversiones públicas; se termino por medio del Acuerdo No. 095 de 1966 reorganizar la administración municipal.⁶⁴

En cuanto a las políticas publicas que están dentro del rango de inversiones publicas de la Tabla 8, puede suponerse a través de los datos financieros de 1961-1969, que dentro de lo poco que se inyecta a su implementación, hay una mayor aplicación y desarrollo de los

⁶⁴ Acuerdo No. 095 de 1966. "Por el cual se reorganiza la administración Municipal". Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

temas de servicios públicos domiciliarios; este era una de las proyecciones de Planeación Municipal. En un segundo lugar, están la seguridad, salud pública, educación (acreditadas por la Alcaldía) y, en tercer término, los planes de obras publicas, vivienda, mataderos, parques, zonas verdes, etc., que ejecutan Valorización, INVICALI y EMSIRVA.⁶⁵ Ciertamente es que, es una situación relacionada con las entidades que ostentan herramientas de recaudo que les permite obtener capitales mayores, y otras que están incapacitadas para aplicar mejor sus programas por su dependencia.⁶⁶

Basándose en lo anterior, la transformación de la ciudad esta sobre las primeras instituciones, y de la buena o mala gestión de los primeros va depender cuanto es el monto o capital que les llegara a los segundos. Particularmente, se precisan inconvenientes de carácter estructural y de autonomía que aun no tiene cabida en el sistema político nacional y municipal, que llegaran a partir de la década de los 80s y 90s con los avances en la descentralización y modernización de la administración pública. De hecho, los problemas económicos de la nación (ineficiencia fiscal y problemas de gobernabilidad y gobernanza) se convertirían en una de las razones de los problemas de la ciudad y de los cambios mencionados, asociados a una transición de modelo de gestión.⁶⁷ También lo serian, ya en las entidades territoriales, la constate creación de cargos, las reestructuraciones a instituciones y exoneración de impuestos que no estaba dentro de las proyecciones de Planeación Municipal por ser factores coyunturales.⁶⁸

9.3 Comparando posible financiación con lo financiado

A nivel general, haciendo un paralelo con los pronósticos de Planeación Municipal y la realidad financiera del municipio de Santiago de Cali, se ha determinado que hay un

⁶⁵ Véase (Planeación Municipal; 1971).

⁶⁶ la Alcaldía con sus impuesto prediales, al transito, multas, etc., y EMCALI con la favorabilidad que representan los impuestos al consumo de las familias ubicadas en los distintos predios.

⁶⁷ Iregui, Ana M. et al. (2001). Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

⁶⁸ Véase, Acuerdos No. 31 y 48 de 1965; Acuerdos No. 10 y 85 de 1966; Acuerdos No. 14 y 33 de 1967; Acuerdo No. 36 de 1968. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

proceso similar y bastante lineal; los efectos que se producen son los mismos, la diferencia radica entre las cantidades de capital que registran uno y otro. Asimismo, en ambas estadísticas hay años en los que se proyectaron pérdidas al comparar los ingresos con los gastos. Siendo más explícitos, a nivel general hay pérdidas menores que tomando anualmente el desarrollo fiscal de la Alcaldía, EMCALI, EMSIRVA, INVICALI y Valorización individualmente en ambas estadísticas.

Podríamos decir que, existen problemas en la redistribución del gasto público, en el que su mayor destinación se fija en asuntos corrientes para el funcionamiento de las instituciones, y las inversiones públicas son mínimas, generando una reflexión profunda sobre la organización político-administrativa del gobierno local, sus funciones o roles que se desarrollan en términos cualitativos y cuantitativos. También, sobre las proyecciones que quieren marcar y los efectos a esperar de sus determinaciones. Es una situación que la NGP critica categóricamente de las organizaciones burocráticas en Latinoamérica, especialmente lo concerniente a la superpoblación de funcionarios, exceso de papeleo y trámites que hacen lento la coordinación institucional y la ejecución de los programas de inversión.⁶⁹

Estos factores avalan la postergación de los proyectos, aumentan los montos de ejecución por las demoras en su proceso y suelen terminar en manos desconocidas, siendo el reflejo de lo que es la corrupción, el clientelismo, generando la pérdida de credibilidad sobre la administración pública en general. De este modo, argumenta Suárez (2002) que otros de los problemas básicos de los gobiernos es la deficiencia en la planificación de políticas estables, fundamentalmente en el tratamiento presupuestal, la redistribución de las ganancias, el ingreso ordinario, y el saneamiento fiscal o pago de la deuda pública.

En segundo lugar, hay entidades a las cuales los instrumentos con los que recaudan los ingresos los favorecen mucho más, respecto de aquellas a las que se les debe destinar parte de los primeros para su funcionamiento. Por ejemplo, el impuesto predial y las tarifas al consumo de los servicios públicos domiciliarios (SSPD) hacen parte de estos mecanismos.

⁶⁹ Ramio Matas, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. . Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 21 febrero: 2001, Caracas.

En el caso de los impuestos de Valorización, estos no se cobran todo el tiempo, es periódico, por lo que se hace necesario ajustar a las entidades dependientes de otros ingresos para su funcionamiento. Nuevamente, como ya se menciona, existe un fuerte vínculo entre las instituciones que tienen el proceso mencionado y que se convierte en algunos casos en un problema para el gobierno. Una excelente gestión lleva a percibir buenos recaudos e inversiones, de lo contrario no; si la gestión del Municipio y EMCALI es buena, EMSIRVA e INVICALI tendrían más recursos.

En tercer lugar, y por último, existen políticas prioritarias y no prioritarias, aunque muchos no lo quieran ver así, los montos invertidos muestran que los programas de inversión se pueden jerarquizar. Entre las primeras se encuentran: las de los Servicios Públicos Domiciliarios, su expansión puede generar mayores ingresos. Seguido de la Seguridad, Salud Pública, Educación, Recreación, Cultura y Transporte, Aseo, Zonas Verdes. Y como no prioritarias, por razones múltiples que hemos dado a conocer, se encuentran los programas de Obras Públicas, Renovación Urbana y Vivienda que desarrollan Valorización e INVICALI.

9.4 Programa de Inversiones y Gastos: 1970-1975 y 1976-1985

Estos dos periodos se toman juntos porque los datos obtenidos de Planeación Municipal no otorgan las cifras de los ingresos obtenidos para cada una de las entidades, ni siquiera a nivel general. Lo único que se analizan son los gastos emitidos por el gobierno para dar soluciones a problemas de un primer periodo que se han acumulado y reducido la eficiencia de la gestión, lo que lleva a pensar como reunir esfuerzo para controlar esos factores negativos. Los valores que se anotan en este periodo no están abreviados como en el periodo anterior, y para el caso del periodo 1970-1975 los datos si se muestran por institución y de forma anual, pero los del 1976-1985 solo registran totales.⁷⁰

⁷⁰ Cali. Planeación Municipal. Plan General de Desarrollo de Cali y su área metropolitana, 1970-1985-2000. Colombia: Imprenta Departamental, 1971. (p. 273), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

A nivel general, los gastos en políticas públicas para 1970-1975 es de 5.064.034.952 millones y para 1976-1985 son de 3.399.409.842 millones. Para el primer periodo, se observa que los programas de SSPD de EMCALI son los de mayor inversión con 1.394.600.000 millones en 6 años, pasando de gastar 106.500.000 millones en 1970 a 332.300.000 millones en 1975, equivalente al 27.5%. Seguido de “Recreación”, con un total de 1.049.438.11 millones, pasando de 443.933.610 millones en 1970 a 60.160.000 millones en 1975, donde se incluyen los auxilios que dan algunas autoridades nacionales y departamentales a los VI Juegos Panamericanos (es el 20.7%). Tercero “Renovación Urbana”, con 946.322.917 millones, iniciando en 67.620.208 millones en 1970 y 270.480.834 millones en 1975 (18.6%). (Véase Tabla 10, Tabla 11 y Anexo: Grafica 10)

Tabla 10.
Programa de inversiones 1970-1975

Agencia	1970	1971	1972	1973	1974	1975
EMCALI	106.500.000	254.700.000	349.200.000	169.900.000	182.000.000	332.300.000
EMSIRVA	2.380.534	8.832.666	6.800.134	7.732.000	6.279.601	4.967.466
Recreación	443.933.610	303.310.000	25.530.500	80.504.000	136.000.000	60.160.000
Cultura	-	22.227.829	14.921.604	15.496.280	2.400.000	2.400.000
Seguridad	-	26.246.128	30.176.827	26.842.872	15.338.520	16.169.579
Salud	11.728.550	1.263.000	4.276.400	21.023.200	17.171.600	23.894.500
Centros Cívicos	56.767.790,60	60.268.083	4.605.100	-	-	-
Central de Transportes	-	1.519.337	1.519.337	1.519.338	-	-
Educación	-	81.007.331	81.007.331	81.007.331	81.007.331	81.007.331
Renovación Urbana	67.620.208	67.620.208	135.240.417	202.680.625	202.680.625	270.480.834
C. Abastecimiento		-	44.196.936	*	22.291.394	-
Centros Comerciales	-	9.471.800	18.626.000	33.939.200	-	-
Mejoramiento Matadero	1.343.414	-	-	-	-	-
Plan Vial	100.000.000	184.000.000	110.000.000	110.000.000	110.000.000	110.000.000
Total	790.274.107	1.020.466.382	826.100.586	750.644.846	775.169.071	901.379.710

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Para el segundo periodo (1976-1985), 10 años de gestión y de financiación a los servicios urbanos, los programas donde hubo una mayor intervención fueron: “Plan Vial” con 1.100.000.000 millones (32.3%); “Renovación Urbana” con 811.442.501 millones (23.8%); “Educación” con 810.073.320 millones (23.8%) y “Recreación” con 403.143.000 millones (11.8%); representan, por tanto, el 91.9% de las inversiones públicas. Para este mismo

lapso de tiempo, por medio del acuerdo No. 34 de 1978, se municipaliza la “Oficina de Catastro”, significando mas ingresos para la Alcaldía, dentro de los cuales caben muchos de los programas que se registran en los planes de inversiones. (Véase Tabla 11 y Anexo: Grafica 11)

Tabla 11.
Programa de inversiones 1970-1975 y 1976-1985

Agencia	1970 - 1975	1976-1985
EMCALI	1.394.600.000	-
EMSIRVA	36.992.601	14.993.199
Recreación	1.049.438.110	403.143.000
Cultura	57.445.713	28.371.598
Seguridad	114.773.926	-
Salud	79.357.300	175.826.050
Centros cívicos	121.640.974	37.385.200
Central de transportes	4.558.012	-
Educación	405.036.655	810.073.320
Renovación urbana	946.322.917	811.442.501
Central de abastecimiento	66.488.330	18.174.974
Centros comerciales	62.037.000	-
Mejoramiento matadero	1.343.414	-
Plan vial	724.000.000	1.100.000.000
Total	5.064.034.952	3.399.409.842

Fuente: Elaboración propia según datos Plan General de Desarrollo de Cali, 1971.

Es así como, avanzando en el análisis de estos 16 años de gestión y 9 alcaldías, se realizaron actividades que, hasta cierto punto, mejoraron la cara de la ciudad. Hablo de los VI juegos Panamericanos realizados en Cali, los diferentes desarrollos de infraestructura en semaforización, andenes, calles que pueden desconocerse. Una tarea ardua que significo conseguir para la ciudad un evento de tal magnitud. De hecho, Edgar Vázquez argumenta que se inicio una reforma administrativa para:

“(…) alcanzar, así fuera parcialmente este objetivo, el alcalde convoco en 1970 a los gerentes de los institutos descentralizados con el fin de formar un “Comité de Coordinación y Planeación” (...) Técnicamente este organismo informal cumplió un papel importante en el cumplimiento de las obras que se preparaban para los juegos que se avecinaban.” (2001; 284)

De otro lado, mirando las situaciones negativas de la gestión se encuentran aspectos que no son nuevos, pero que requieren su nombramiento para establecer algunos de los inconvenientes que se le adjudican desde 1961 a la administración en términos de sus

gastos o inversiones. Principalmente, se encuentran las exoneraciones de impuestos a institutos de educación superior como el “Instituto Antonio José Camacho”, la Universidad Libre y la Universidad Santiago de Cali⁷¹, la creación de cargos en INVICALI, la Contraloría, EMSIRVA, EMCALI, entre otras. Disposiciones que, por un lado, significan la reducción de las inversiones públicas y, del otro, el aumento en los gastos de funcionamiento que comúnmente se conocen como corrientes.

Lo anterior, se extiende con los inconvenientes que en el periodo 1961-1969 se recalco, y es que existen programas e instituciones que tienen menor relevancia en términos de sus inversiones públicas o financiación, pero que no se traducen en que sean inoperantes porque todas ellas son necesarias en el desarrollo de la ciudad. Por ejemplo, en 1970-1975 sobre “Aseo-EMSIRVA”, se dio un total de 36.992.601 millones, 2.380.534 millones en 1970 a 4.967.466 millones en 1975 (0.7%). La “Central de Transportes”, con 4.558.012 millones, 1.519.331 millones en 1971 hasta 1.519.338 millones en 1973 (0.09%). Por último, “Mejoramiento Mataderos” con 1.343.414 millones en los seis años, con solo una financiación en 1970 observa el 0.02%. Igualmente, para 1976-1985, nuevamente, es “Aseo-EMSIRVA” con 14.933.199 millones (0.4%), la “Central de Abastecimiento” con 18.174.974 millones (0.5%) y “Extensión Cultural” con 28.371.598 millones (0.8%). (Véase Anexo: Grafica 10 y Grafica 11)

Comparación

De los datos anteriores, se pueden extraer las siguientes consideraciones, resaltantes en el análisis de las finanzas y la gestión del municipio de Santiago de Cali, como también de las políticas públicas ejecutadas por las instituciones a su orden. Primero, se puede prever que la disminución en los gastos de inversión pública se debe a un mayor gasto de funcionamiento que llevo consigo, por ejemplo, la realización de los VI Juegos

⁷¹ Desarrollados mediante los Acuerdos No. 49 y 62 de 1970; el No. 2 54 de 1971; No. 10, 45 y 60 de 1973; No. 20 de 1974; No. 25, 37, 40 y 49 de 1975; No. 37 de 1977, No. 08 de 1978, No. 20, 27, 28 y 29 de 1979. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

Panamericanos en 1971. Asimismo, lo son las obras aledañas que debían mostrar a la ciudad de Cali como un espacio innovador para el mundo, a su vez moderno y limpio. De esta forma, se dejó con menos presupuesto de lo normal para los siguientes años a la administración, aunque se dice que para los 70s posiblemente la disminución de sus gastos encuentra cabida en una situación financiera deficiente.

En segundo lugar, ambos periodos pueden observar una gestión deficiente por medio de la disminución del total invertido, pasando a 1970-1975 con una suma de 5.064.034.951,60 millones frente a los 3.399.349.842 millones de 1976-1985. El avance de las políticas habría sido menor para 1976-1985, y se pensaría que algunas políticas a largo plazo ya para este periodo no requieren tanta inversión y son destinados a otros programas como los de EMSIRVA, Salud, Educación y Planes Viales que van en aumento. Sin embargo, se tiende a reforzar la idea de los problemas financieros y administrativos que llevaron para el año 1978, por medio del Acuerdo No. 33, la orden al Alcalde de desarrollar un proyecto de reorganización administrativa y financiera, contando otros problemas prácticos como: los efectos de no tener políticas de largo plazo congruentes.⁷²

Por ejemplo, un análisis de la experiencia de EMCALI que desde los 80s se mencionaban algunos de problemas de gobernabilidad, donde las influencias políticas, por la alta capacidad de esta para generar recursos, inversiones y ganancias, han hecho que la entidad sea una de las que mostraría altos índices de corrupción. No obstante, en estos últimos dos periodos no se puede determinar el monto de los déficits, ni el de la deuda pública adquirida por el gobierno en conjunto. De todas formas, los problemas financieros se logran observar en las bajas inversiones en estos 26 años (1961-1985). En EMCALI, es necesario recalcar que, aunque se había destacado como una buena empresa, desde:

⁷² Acuerdo 33 de 1978. “Por medio del cual se concede al Alcalde de Santiago de Cali para reestructurar y reorganizar la Administración Municipal y sus Finanzas”. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

“(…) 1984 se conoció de el soborno de la Ericsson que consistió en un contrato para instalar 65.000 líneas telefónicas por 16 millones de dólares, y el caso de cinco años, a un año del plazo de vencimiento del contrato, solo habían instalado 30.000...”⁷³

Continuando, la disminución de los montos invertidos tiene efectos reflexivos en torno a los mecanismos de recaudo del capital en algunas entidades, como también de las influencias políticas en los asuntos administrativos que determinan la distribución del presupuesto. Admitamos que, esto último tiene sustento si se conoce que hay un sistema burocrático en ascenso en pleno contexto Frente Nacionalista que se extendió hasta las corporaciones públicas como el Concejo Municipal, la Alcaldía y gerencia descentralizada; producto de esto se presentan problemas de funcionarios no idóneos y sin ética laboral.⁷⁴ Asimismo, las nominas paralelas, siendo algo que posteriormente reformularía fuertemente la NPM como uno de los cambios a desarrollar. Al mismo tiempo, de los ya conocidos fenómenos del clientelismo, corrupción (y otros delitos contemplados en los códigos) y a los que continuamente incurren las autoridades locales.

Estas problemáticas se llevan gran parte de los ingresos del municipio (alcaldía y descentralizada) que para los organismos de control, y para la opinión pública, atentan contra la democracia, la ciudad y la ciudadanía, convirtiéndose en dineros que explican los altos costos de funcionamiento y pérdidas para el gobierno. Realmente, los postulados de la Nueva Gestión Pública, que guarda como principio la reducción del presupuesto de ejecución de programas, y mayor impulso social y económico, no se asomaban por nuestra nación y menos en los municipios porque aun no se impulsaba bien la descentralización en un contexto reacio al cambio. Apenas esto estaba pasando por los países escandinavos y anglosajones (ver publicaciones del CLAD).⁷⁵

⁷³ Véase (Gamboa, 2009). Disponible en: <http://www.renovacionmagisterial.org/RSindical/200908/j.gamboa.emcali.pdf>

⁷⁴ Además, Entre 1970 y 1986 hay más de 17 acuerdos que indican que se añadieron personal, oficinas y la exoneración de impuestos. Véase, Acuerdo No. 61 de 1973; Acuerdo No. 13 de 1974; Acuerdos No. 17, 28, 39, 41 de 1976, No. 24 y 28 de 1977, No. 08, 26, 30 y 42 de 1978; No. 02 de 1982; No. 37 de 1984. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

⁷⁵ Véase, Quintín (2002), Oszlak (1997), Ramio (2001), Sescovich (2003), Varela (2006), Vicher (2009).

Incluso, años después no pasaría algo en que Eisenstadt (1945) pone atención, y es que para pasar del modelo tradicional a la nueva gerencia de lo público se deben romper con los tradicionales valores y estructuras que no permiten el cambio. Cuestión que, aparentemente, ocurriría de los 90s en adelante con la promulgación de la Constitución de 1991, la descentralización y demás cambios desarrollados por el presidente Cesar Gaviria entre 1990-1994. Donde estaba en especial cuidado, “(...) el mejoramiento de la administración en el terreno de la eficiencia y la eficacia...”⁷⁶, pero donde “El mayor desafío (...) es cumplir (...) con eficacia respecto del cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficacia, es decir, con el menor costo social posible. (Finot, 1998; 1)

Por ultimo, lo que se observo en las 9 alcaldías de estos dos periodos (1970-1975 y 1976-1985), donde pasaron mandatarios como Carlos Holguín Sardi (1970-1973), Alfredo Carvajal Sinisterra (1974-1976), Rodrigo Escobar Navia (1978-1981), Alfredo Domínguez Borrero (1981-1982) y Álvaro Navia Prado (1984-1985), muestra problemas administrativos y políticos. Pasando por la ineficiencia técnica de las instituciones, hasta la imposición de actitudes a los funcionarios medios y bajos por parte de las directivas. Además, aspectos como las reestructuraciones constantes, entre ellos: el proyecto de reforma 1978 para la Alcaldía, INVICALI, la Contraloría. Por lo pronto, estos cambios y problemáticas consumen tiempo y recursos, lo que retrasa los cronogramas de las políticas publicas, las tareas diarias de la administración, la perdida de credibilidad de los representantes y acudir a créditos para cumplir con los objetivos.

9.5 Programa de Inversiones y Gastos: 1986-1992

En este punto de las inversiones públicas de la ciudad, los documentos de Planeación Municipal, donde se muestra los datos de Hacienda Municipal, están estructurados por fondos, muy distinto al formato que se venía manejando en periodos anteriores. Los fondos, tienen implícito las políticas que hacen parte de su nombre, por ejemplo: Fondo de

⁷⁶ Tirado Mejía, Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. VII. Colombia: Planeta, 1989. (p. 120)

Seguridad o Fondo de Salud.⁷⁷ Del mismo modo, se recalca que los datos anotados solo corresponden a la administración central porque para la administraron descentralizada no se encuentran datos o cifras.

Para empezar, hay un total en los siete años de 248.740 millones en ingresos, pasando de 8.966 millones en 1986 a 86.322 millones en 1992, siendo este último el año de mayor recaudo. Individualmente, los fondos que mayores cobros obtuvieron fueron Fondos Comunes con 186.707 millones (75%) y el Fondo de Valorización con 17.443 millones (7%); en los 7 años sumarian el 82%. Mientras que, los fondos en los que menores montos ingresaron fueron, paradójicamente, el Fondo de Salud y Fondo de Seguridad con 3.003 y 7.699 millones, equivalentes al 4.2%. En general, hubo un aumento gradual de los ingresos, tendencia que sigue si se mira el periodo 1961-1969 con 3.049 millones. (Véase Tabla 12 y Anexo: Grafica 12)

Tabla 12.
Ejecución de ingresos por fondos 1986 a 1992

Fondos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Total
Fondos comunes	6.284	8.257	12.753	20.208	28.096	46.081	65.028	186.707
F. Pavimentos	689	786	1.373	2.191	1.679	2.695	2.740	12.153
F. Transito	776	698	1.326	1.455	1.969	2.559	5.214	13.997
F. Valorización	786	577	708	2.704	2.889	4.681	5.098	17.443
F. Servicio Medico		194	601	932	1.439	1.759	2813	7.738
F. Seguridad	431	531	686	895	1.118	1612	2.426	7.699
F. Salud	-	-	-	-	-	-	3.003	3.003
Total	8.966	11.043	17.447	28.385	37.190	59.387	86.322	248.740

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal, Cali.

Ahora bien, en los gastos por fondos hay un total de 243.289 millones, donde, observando la tendencia particular de los fondos, se evidencia que aquellos de mayor gasto publico son, otra vez, los Fondos Comunes con 187.411 millones (77%), pasando de 5.897 millones en 1986 a 66.443 en 1992. Seguido del Fondo de Valorización, con un general de 13.639 millones, pasando de 825 millones en 1982 a 4.279 millones en 1992, equivalente al

⁷⁷ Los formatos del DAPM cambiaron continuamente, significando problemas estadísticos ya que se que se equivocó en algunas de las cifras proporcionadas y que se hace importante evidenciar.

5.6%.⁷⁸ Ya en el caso de los de menor inversión o gasto, se encuentran el Fondo de Salud y Fondo de seguridad con 2.741 y 7.033 millones respectivamente, correspondientes al 3.9%. (Véase Tabla 13 y Anexo: Grafica 13)

Tabla 13.
Ejecución de gastos por fondos 1986 a 1992

Fondos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Fondos comunes	5.897	7.642	12.188	19.635	28.972	46.634	66.443	187.411
F. Pavimentos	666	635	1.135	2.215	1.498	2.791	2.222	11.162
F. Transito	679	614	1.204	1.357	1.654	2.729	5.335	13.572
F. Valorización	825	425	511	2.353	2.148	3.098	4.279	13.639
F. Servicio Medico		191	576	928	1.434	1.768	2.814	7.711
F. Seguridad	240	530	674	890	1116	1.551	2.052	7.053
F. Salud	-	-	-	-	-	-	2.741	2.741
Total	8.307	10.037	16.288	27.378	36.822	58.571	85.886	243.289

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal, Cali.

Entre tanto, en lo que respecta a la repartición del gasto de la Alcaldía, se muestra que la deuda publica, los gastos de funcionamiento y la inversión es mayor a medida que pasan los años. Entre estos tres rangos, el de mayor consumo son los de funcionamiento con 83.821 millones (34.4%), seguido de la inversión publica con 113.086 millones (46.4%) y, por ultimo, los montos que llevan al pago de la deuda pública que son de 46.418 millones (19%); cancelando 1.723 millones en 1986 y 19.932 millones en 1992. Por ejemplo, Fondos Comunes presenta un pago de los pasivos por una cuenta de 38.613 millones, abonando 964 millones en 1986 y 17.639 millones en 1992. En el caso de los gastos de funcionamiento, presentan un resultado de 70.085 millones ejecutando 4.049 millones en 1986 y 18.371 millones en 1992. Por ultimo, la implementación de políticas públicas es de 78.713 millones, logrando 884 millones para 1982 y 30.433 millones en 1992. (Véase Anexo: Tabla 14)

Precisamente, al desplazar un poco los argumentos sobre los pagos que la alcaldía realiza para la deuda pública, tomando el último año del gobierno de German Villegas (1990-1992) y el primer año de Roddrigo Guerrero (1992-1994), el municipio de Santiago de Cali

⁷⁸ En esta serie de gastos, se asume, son destinados a funcionamiento interno, pagos de materiales, suministros, bienes y servicios, y las diferentes políticas públicas que desarrollan para cada periodo de gobierno que era muy cambiante por ser de libre nombramiento, y no por elección popular.

adeuda un total de 68.949 millones. En el se invirtió a su pago un monto de 31.457 millones, faltando 37.492 millones. (Véase Anexo: Grafica 33) Por ultimo, al comparar gastos e ingresos totales hay, en estos 7 años de gestión local en Cali, ganancias de 5.451 millones. De forma anual, hay pérdidas en 1992 por 2.567 millones, de los cuales no hay registro alguno sobre abono para su saneamiento ni en el año 1993. De resto, en los anteriores 6 años solo hay ganancias que suman 5.015 millones, siendo 1988 el de mayor rendimiento con 1.159 millones; muy diferente si se compara individualmente el recorrido de algunos fondos en términos de la repartición del gasto público. (Véase Tabla 15)

Tabla 15.
Comparación gastos en ingreso administración central 1986-1992

Fondos	Año
1986	5.897
1987	666
1988	679
1989	825
1990	368
1991	240
1992	-2.567
Total	5.015

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal, Cali.

Comparación

Inicialmente, podemos establecer que un análisis general de gastos e ingresos no arroja la incapacidad que tienen los fondos, y las instituciones respectivas, para hacer un buen manejo del erario. Eso solo lo devengan la investigación de forma individual por fondos, que muestra cuales son los respectivos pagos para saldar siguiendo los abonos anuales que van en constante aumento. Quiere decir que, no han establecido medidas rigurosas para los manejos administrativos perezosos por parte de sus empleados y directivas, porque los déficits son mayores en el tiempo.

Tiene mas peso, lo anterior, cuando hay entidades que sus ingresos no les permiten saldar los pasivos, por lo que se vuelve al síntoma de la dependencia. Llevando a que, si entidades como EMCALI y la misma Administración Central Local les va mal financieramente, se traduzca en menos ingresos para otras instituciones, a las que les llega por ley ciertos

porcentajes. Se contempla, entonces, una inhabilidad para distribuir de la mejor forma el capital entre inversión pública, funcionamiento, deuda pública y el saneamiento fiscal; ni las transferencias del gobierno nacional permitan llenar esas carencias fiscales. (Planeación Municipal; 1992).

De otro lado, si se comparan los ingresos con el periodo de 1961-1969, excluyendo a 1970-1975 y 1976-1985 porque no hay registros de sus ingresos, se nota un alza en los recaudos. Se pasó de recaudar 3.049 millones en el primero a 248.740 millones en el segundo. Igualmente, los gastos oficiales han elevado para este periodo, se invirtieron 243.289 millones (mucho más que en 1961-1969 con 2.822 millones), en 1970-1975 con 5.064.034.952 millones y con 3.399.409.842 millones en 1976-1985. De todas formas, el elevado recaudo y consumo local no es ejemplo de una eficiente y eficaz gestión, si lo fuera los valores de la deuda no serían crecientes. Hay, por tanto, problemas en los cronogramas de inversiones que son muy amplios para el nivel de ingresos del gobierno local, sumando los problemas que se deben a los déficits económicos de la nación y la falta de autonomía para los municipios que desde 1986 empezó a funcionar en materia presupuestal con los planes de desarrollo. Podemos incluir, además, la incapacidad de encontrar mecanismos para cumplir con sus tareas y la poca apertura de la participación social y política para el control a la gestión, que ha sido opacada por el exceso de burocracia y los niveles de incompetencia.⁷⁹

Este último punto, se puede destacar observando el número de funcionarios adscritos a toda la administración de Santiago de Cali desde 1989 a 1992, que es de 40.613 funcionarios. Se pasó de 9.342 funcionarios en 1989 a 10.684 en 1992 (1.522 empleados más), plasmando problemas en los cambios de valores para asumir la modernización del Estado y lo que acarrea consigo. (Véase Anexo: Tabla 30) Lo que debiera suceder, es que esta reducción

⁷⁹ Maldonado; 1995.

del número de funcionarios incida en la reducción de gastos innecesarios y mayor desarrollo de las políticas públicas.⁸⁰

Gracias a esto, planteamientos como los de Boston (1991) y Horn (1995) tienen cabida en el caso Caleño. Se argumenta que, lo importante es controlar la burocracia, muy incompatible con este periodo. Porque, según planeación Municipal, el número de funcionarios baja a partir de 1996, siendo el tope máximo 1995 con 13.650 mil funcionarios (Véase Anexo: Tabla 30 y 32). A ello, hay que saber que existen influencias de políticos que llevan a un uso inapropiado de su rol, no ético de las normas y del erario de la ciudad, todo lo que se describe como razones administrativas, técnicas y políticas en la Nueva Gestión Pública; siendo la estructura de lo que llaman reinventar al gobierno.

Conviene distinguir, complementado lo anterior, una anomalía que no debe darse y es la exoneración de impuestos a iglesias, en las áreas de industria y comercio, rifas y juegos, e instituciones de educación superior para su estimulación. Aunque, independientemente de las razones de no cobrar el valor del impuesto, deja de generar ingresos y da paso a un bajo impulso de recaudo e inversión. Por último, la reformulación de instituciones gubernamentales como INVICALI y la creación de cargos en la Personería, la Secretaría de Educación, EMCALI, La personería, Catastro, etc., también son factores que requieren una evaluación rigurosa para evitar tener que reformular el gobierno constantemente.

9.6 Programa de inversiones y Gastos: 1993-2000

Para el año 1991, en adelante, los archivos institucionales empleados para el seguimiento financiero de la ciudad cambian su formato, estructura los ingresos y gasto de forma separada entre la Alcaldía y la Administración Descentralizada.⁸¹

⁸⁰ Vicher, Diana. Reflexiones sobre las reformas neo-gerenciales ¿hacia una nueva forma administrativa?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista chilena de administración pública / No. 13, junio 2009.

⁸¹ Planeación Municipal; C., Lloreda Ricardo. Cali en cifras 2000. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2000. (p. 97-102), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

Esta revisión de 8 años, inicialmente, revelo ingresos de 8.814.203 billones, de los cuales 3.226.066 billones son de la administración central local (36.6%), registrando 144.637 millones en 1993 y 499.178 millones en el año 2000. Mientras que, para la administración descentralizada, donde se encuentra EMCALI, EMSIRVA, Fondo Financiero Especializado, Cali-asfalto EICE, O. Catastro e INVICALI, hay un total de 5.588.137 billones (63.3%), registrando 27.504 millones en 1993 y 45.050 millones en el año 2000. Típicamente, mas de la mitad de los ingresos se encuentran en los 5.215.677 billones de EMCALI y la Alcaldía, equivalentes al 59.1% de los ingresos totales. (Véase Tabla 16, Tabla 17 y Anexo: Grafica 16 y Grafica 17)

Tabla 16.
Ejecución de ingresos administración central local 1993-2000

Año	Alcaldía
1993	144.637
1994	212.625
1995	270.559
1996	526.731
1997	476.986
1998	487.990
1999	607.360
2000	499.178
Total	3.226.066

Fuente: Elaboración propia segunda datos Cali en Cifras 2000 – Planeación Municipal, Cali.

Tabla 17.
Ejecución de ingresos administración descentralizada 1993-2000

Año	EMCALI	EMSIRVA	F. Financiero especializado	Caliasfalto Eice	O. Catastro	INVICALI	Total
1993	269.108	20.147			1.498	5.859	296.612
1994	391.492	22.724			4.402	7.990	426.608
1995	459.061	26.509			4.077	17.619	507.266
1996	805.517	39.141	16.400	1.744			862.802
1997	721.869	43.821	15.226	1.574			782.490
1998	878.821	41.429	14.673	1.284			936.207
1999	896.208	38.728	1.595	970			937.501
2000	793.601	43.128	511	1.411			838.651
Total	5.215.677	275.627	48.405	6.983	9.977	31.468	5.588.137

Fuente: Elaboración propia segunda datos Cali en Cifras 2000 – Planeación Municipal, Cali.

Indagando los gastos, en segundo lugar, hay un total de 9.127.523 billones, de los cuales la Alcaldia presenta un total de 3.474.283 billones (38%), obteniendo 144.629 millones en 1993 y 606.518 millones en el año 2000. Estos gastos difieren un poco de los periodos

anteriores, ya que las inversiones oficiales o publicas que desarrollan estas entidades son, en los 8 años, de 1.598.877 millones (46%), logrando 78.354 millones en 1993 a 252.842 millones en el 2000, superiores que los de funcionamiento con 1.104.418 millones (31.7%) que fueron de 36.584 millones en 1993 y 182.008 millones en el año 2000. Para lo que es la deuda pública, sigue siendo la de menor abono con 640.649 millones (18.4%), registrando 29.691 millones en 1993 y 131.352 millones en el 2000, pero es de características crecientes. (Vease Tabla 18, Tabla 20 y Grafica 20)

Tabla 18.
Ejecución de gastos administración central 1993-2000

Año	Alcaldía
1993	144.629
1994	207.486
1995	259.993
1996	594.721
1997	516.791
1998	511.425
1999	632.720
2000	606.518
Total	2.867.765

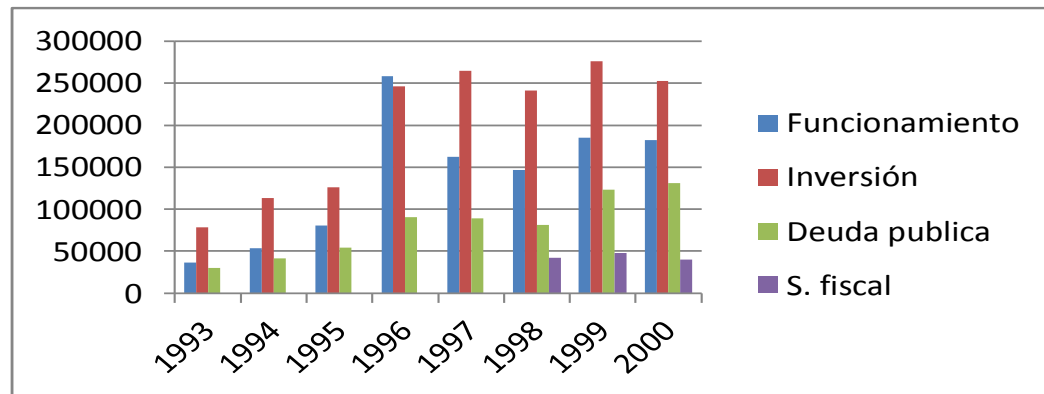
Fuente: Cali en cifras 2000 - Planeación Municipal, Cali.

Tabla 20.
Repartición del Gasto administración central 1993-2000

Año	Funcionamiento	Inversión	Deuda pública	S. fiscal	Total
1993	36.584	78.354	29.691		144.629
1994	53.361	112.963	41.162		207.486
1995	80.202	125.784	54.007		259.993
1996	258.037	245.991	90.693		594.721
1997	162.572	265.097	89.122		516.791
1998	146.694	241.553	81.117	42.061	511.425
1999	184.960	276.293	123.505	47.962	632.720
2000	182.008	252.842	131.352	40.316	606.518
Total	1.104.418	1.598.877	640.649	130.339	3.474.283

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 2000.

Grafica 20.
Repartición del Gasto administración central 1993-2000



Fuente: Tabla 20

Entre tanto, en el saneamiento fiscal solo se invirtió en el año 1998 la suma de 42.061 millones, en 1999 con 47.962 millones y en el año 2000 con un valor de 40.316 millones, para un total de 130.339 millones, correspondiente al 3.7% de los gastos. Se especifica, por tanto, un mal momento en términos del superávit que no lleva al equilibrio de los ingresos y gastos, de paso a seguir invirtiendo montos mucho más elevados referentes a la deuda y/o sobre los programas oficiales del gobierno.

En el caso de los gastos de la administración descentralizada, hay un total de 5.653.240 millones (61.9%), cumpliendo con 144.629 millones en 1993 a 947.671 millones en el año 2000, mucho mayor que sus ingresos. Así, la repartición del gasto difiere de la Alcaldía ya, que los gastos de funcionamiento que son de 3.606.200 millones (63.7%), al registrar 200.851 millones en 1993 y 696.906 millones en el 2000, vienen siendo mayores que las inversiones públicas con 1.216.403 millones (31.5%). Estas pasaron de 68.101 millones en 1993 a 136.378 millones en el año 2000. De paso, para lo que es el abono a la deuda pública, se dio un total de 830.637 millones (14.6%), dando 30.491 millones en 1993 y 114.387 millones en el año 2000. (Véase Tabla 19 y Anexo: Tabla 21)

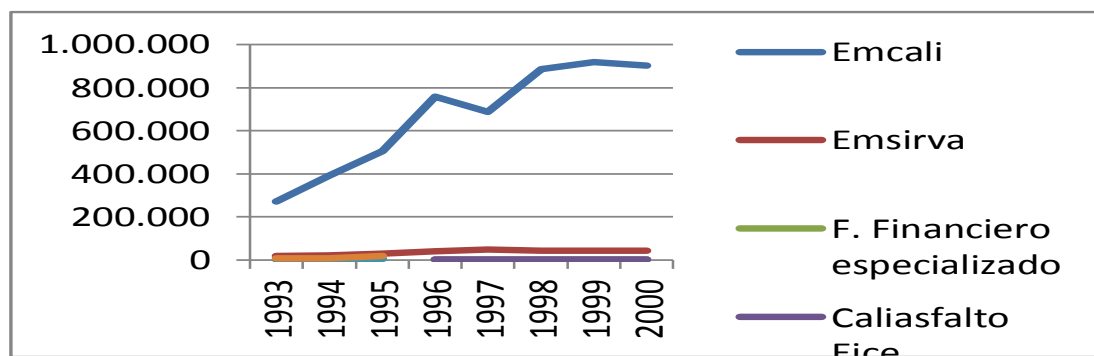
Tabla 19.
Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000

Año	EMCALI	EMSIRVA	F. Financiero especializado	Caliasfalto Eice	O. Catastro	INVICALI	Total
1993	270.721	18.991			2.094	7637	299.443
1994	389.346	22.070			4.404	6589	422.409
1995	504.461	28.363			4.077	17248	554.149
1996	758.269	39.438	494	2.404			800.605
1997	685.849	47.651	536	1.804			735.840
1998	885.138	41.515	946	945			928.544
1999	917.678	43.516	1.596	1.789			964.579
2000	901.396	43.467	1.395	1.413			947.671
Total	5.312.858	285.011	4.967	8.355	10.575	31.474	5.653.240

Fuente: Cali en cifras 2000 - Planeación Municipal, Cali.

EMCALI, por ejemplo, es la entidad que genera mas de la mitad de los gastos para la gerencia descentralizada con 5.312.858 billones, equivalentes al 58.2% en los 8 años (porcentaje adquirido con los gastos generales, que suman la Alcaldia y la descentralizada). La Grafica 19 proyecta la creciente de las insituciones en su consumo, y de paso el superpocisionamiento de EMCALI respecto de otras entidades, incluso sobre la Alcaldia. De este modo, siguiendo los acuerdos del Concejo Municipal, se emprendieron proyectos para estabilizar las finanzas del municipio que ivan de mal en peor, obteniendo la liquidacion de Cali-asfalto y la “Reforma Administrativa” del año 1996 mediante el acuerdo No. 01.⁸²

Grafica 19.
Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000



Fuente: Tabla 19

⁸² También se implementaron proyectos para el cuidado de los animales, el control disciplinario en todas las dependencias, y el fortalecimiento del desempeño fiscal y financiero del municipio. Véase, Acuerdos No. 13, 15 y 24 de 1993; Acuerdos No. 01, 18, 15 y 16 de 1995; Acuerdos No. 08 y 14 de 1996; Acuerdo No. 07 de 1988; Acuerdos No. 45 y 49 de 1999. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

En dicha reforma, la Oficina de Catastro e INVICALI (Insitute de Vivineda de Cali) que eran anteriormente instituciones descentralizadas, aunque sujetas en cierto porcentaje presupuestal a EMCALI, EMSIRVA y el Municipio, pasaron a ser parte de la adminsitracion central. Es por eso que en algunas tablas, como la 22, no aparecen datos, siendo 1995 su ultimo año. De ahí en adelante, nacen entidades como Cali-asfalto EICE, el Fondo Financiero Especializado, Metrocali y Calisalud. Por ejemplo, la importancia de Catastro en Cali es importante, ya que es un instrumento que sirve para la recaudacion del impuesto predial a travez del estudio continuo de los predios que hay en la ciduad. Por ultimo, esta fue adscrita la oficina de Hacienda Municipal en 1997 y su acttualizacion es tan importante porque evita cobros elevados.⁸³

En tercer lugar, comparando a nivel general ingreso y gastos, sumando las dos gerencias (Alcaldía y descentralizada), hay una ganancia total de 108.422 millones. Particularmente, la alcaldía tiene una ganancia de 15.713 millones y la administración descentralizada presenta 92.709 millones. Por otro lado, hay para la Alcaldía ganancias en los años 1993, 1994 y 1995, pero existieron perdidas en los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 por montos de 263.930 millones. Mientras tanto, para la administración descentralizada hay ganancias en los años 1994, 1996, 1997 y 1998, pero hay déficits en los años 1993, 1995, 1999 y 2000 de 494.465 millones.⁸⁴ (Véase Tabla 22)

⁸³ Departamento administrativo de planeación municipal (2012). El Catastro en Cali. Evolución y recomendaciones de política. (p. 1-9), Disponible en: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=50160>

⁸⁴ Asimismo, referenciado un poco la situación de EMCALI, para el año 1999 se radico el acuerdo 034 que permitió que las unidades ENERCALI, EMCATEL, ACUACALI y GENERCALI se mantuvieran unidas, peor a la vez se permitió hacer alianzas con operadores nacionales o extranjeros mediante el módulo de “alianzas estratégicas”. (Gamboa, 2009; 1)

Tabla 22.
Comparación ingresos y gastos 1993-2000 (déficit/superávit)

Año	Administración Central	Administración Descentralizada
1993	8	-2,831
1994	5,139	4,199
1995	10,566	-355,536
1996	-67,990	32,197
1997	-39,805	46,650
1998	-23,435	9,663
1999	-25,360	-27,078
2000	-107,340	-109,020

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

Ahora, tomando el recorrido de alguno de los mandatraios locales, a finales del gobierno del alcalde Rodrigo Guerrero (desde 1993) el monto que adeudaba la administracion central local era por 183.244 millones, aportando solo 132.971 millones y debiendo 50.273 millones. Por su parte, para Mauricio Guzman (1995-1997) el monto de la deuda publica era de 778.283 millones, pasando de 166.629 millones en 1995 a 335.976 millones en 1997, de los cuales hubo un abono de 520.607 millones y acumulandose 257.676 millones.

Para el gobienio de Ricardo Cobo Lloreda (1998-2000), bajo el lema de “Cali: un compromiso por la ciudad”, encontramos obras importantes como la reparación del velódromo, la avenida circunvalar, la trocal de agua blanca. Su gobierno se enmarco en la estabilidad financiera de la ciudad que no fue muy productiva, la cual para el pago de la deuda publica no fue algo positivo en sus inicios. Los objetivos proyectados con el “Convenio de Desempeño” no pudieron influir mucho en la disminución de los pasivos. (Otalora y otros; 2006) El acuerdo que se formalizo, se dio al poco tiempo de terminar su mandato, afectando su continuidad y de paso los ingresos del municipio; problemas u obstáculos como el índice de la tasa DTF no favorecían la situación.⁸⁵

Por ultimo, el saldo de la deuda era de 1.241.291 billones en su periodo de gobierno, pasando de 352.395 millones en 1998 a 471.249 millones en el 2000, pagando un total de 817.718 millones, y debiendo 423.573 millones. Lo cierto es que, era un contexto en el que

⁸⁵ Se expresa que la deuda llegaba a los 286.000 millones con las entidades financieras, existían obligaciones con Bancali por 21.000 millones. Sin embargo, mas adelante mediante la instauración del juego de simulación financiera produjo efectos un poco mejores, tanto así que se logro disminuir el índice DTF.

se requerían de decisiones drásticas en torno al tema fiscal, sobre el saneamiento del déficit y el pago de la deuda pública interna y externa. Ambos factores, contando los problemas técnicos de la administración, del clientelismo y la corrupción, significó mas insostenibilidad para la aplicación de las políticas y la mortandad burocrática por la imposibilidad de pagar las nominas tan amplias que caracterizaron al municipio. Así, en términos generales, de 1993 al año 2000, existió un total de saldo adeudado por 2.202.818 billones, de los cuales invirtieron a su saneamiento 960.976 millones y faltando por cubrir 1.241.842 billones. (Véase Anexo: Grafica 33)

Comparación

A partir de la descripción realizada, la administración descentralizada genera más ingreso y gastos que la administración central local, lo mismo que pasa en términos de los montos que abona para la deuda pública; incluida las perdidas normales de su presupuesto. También, la inyección de capital en la ciudad para la implementación de las políticas públicas es cada vez mayor, por eso hay entidades como EMCALI que tienen más de la mitad de los ingresos y gastos.⁸⁶ Si se comparan los ingresos de 1993-2000, que son de 8.814.203 billones, con los períodos anteriores, se muestra una recaudación mucho más amplia. Los ingresos de 1961-1969 son de 3.049 millones, para 1970-1975 y 1976-1985 no hay registros, aunque por lo que argumenta Maldonado (1995), así como las transferencias son mayores, los ingresos en este periodo también lo sean. Ya para los gastos, que son de 9.127.523 billones, han sido muy superiores a los de 1986-1992 con 243.289 millones, el periodo 1976-1985 con 3.399.409.842 millones y 1970-1975 con 5.064.034.952 millones,

⁸⁶ Para ser más precisos EMCALI, por ejemplo, tiene entradas entre 1991 y 1999 de 4.764.553 millones y la administración municipal de 2.909.633 millones, una diferencia de 1.854.920 millones. Para los gastos EMCALI devenga unas inversiones de 4.755.544 millones y la Alcaldía 2.891.312 millones, una diferencia de 1.864.232 millones. Ya para el periodo 2000-2010 EMCALI ha generado recaudos de 14.477.987 millones y la administración central 11.893.895 millones, 2.584.092 millones más. Mientras que, los gastos para EMCALI dan un total de 14.602.745 millones, y los del municipio son de 10.954.163 millones; 3.648.582 millones de disparidad. (Véase Tabla 25 y Anexo: Tabla 22, 23 y 24)

colocando a 1986-1992 y 1993-2000 como los de mayores inversiones para Santiago de Cali hasta la fecha.

Ahora bien, aunque son progresivas las acciones del gobierno para salvaguardar la estructura fiscal de la ciudad, se debe exteriorizar que la Alcaldía es más disciplinada en el pago de sus pasivos que la administración descentralizada; este último, es más lo que debe asignar a ello. Presenta, además, mejores manejos administrativos y menos influencias políticas que la estructura descentralizada, donde su institución insignia (EMCALI) pasaría mas a delante ha ser intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos. Potencialmente, otro de los factores que logran influir en las deficiencias de la administración descentralizada es que, al ser varias las instituciones, lleva a que esa autonomía pierda un control tan riguroso como el del primero.

Parte de estos problemas se deben, también, a comprometer vigencias futuras, exonerar de impuestos a instituciones, reformas instituciones, etc.⁸⁷ Efectivamente, si la idea es fomentar las lógicas neoliberales de las reformas, deben existir menores gastos de funcionamiento (estabilizar la economía y dar continuidad a las políticas) que disminuyan los gastos de inversión y generen un mayor desarrollo. Pero, para el gobierno de Cali es casi que imposible cuando se interponen los pagos de los pasivos. Oszlak (1997) diría que, las reformas debieron entrar a complementar las reglas de juego existentes, pero la realidad financiera de esta ciudad anota que los distintos cambios ejecutados como la autonomía administrativa, la elección popular de alcaldes, etc., no han sido del todo buenas; mas cuando su anterior modelo generaba muchas mas inconsistencias.

Dando vida a estos planteamientos del autor, para 1996, por medio del acuerdo No. 01, se siguió modernizando la administración, que daría aparentemente un buen resultado a nivel financiero para el municipio. Lo cierto es que, los resultados no fueron los esperados, tanto así que, todas las disposiciones normativas alcanzadas con la llegada de la nueva carta política, no significo un avance respecto de su proceder histórico en el manejo de su

⁸⁷ Véase, Acuerdo No. 19 de 1994; Acuerdos No. 45 y 49 de 1999. Disponible en: <http://www.concejodecali.gov.co/>

presupuesto. Por ejemplo, para el año 2001, en la Alcaldía de Jhon Maro Rodríguez, empezó un proceso de saneamiento fiscal por la insostenibilidad, obligatorio por la incapacidad monetaria para realizar sus obligaciones. De igual manera, por la descoordinación política y administrativa, la ineficiencia laboral, la corrupción y el clientelismo.

Además, son tan amplios los gastos de funcionamiento que la burocracia los acapara, sin olvidar que hay una constante intromisión de la política en la administración; ello repercute en la eficacia de las políticas públicas.⁸⁸ Al parecer, la burocracia en Cali pasó de 11.822 en 1993 a 11.465 en el 2000, siendo muy pobre para el contexto en el que se encuentra y se desarrollan las reformas NGP; crítica constante a los países latinoamericanos. (Véase Anexo: Tabla 30 y 32) Ello es así porque, las tradiciones políticas y administrativas no son compatibles y es casi que impuesto a zonas subdesarrolladas que están atados a sus políticas por los niveles de endeudamiento. Se argumenta que, a finales del siglo XX, la burocracia no puede ser tan extensa, donde las políticas modernizadoras se trabajan a fondo a partir del gobierno de Virgilio Barco en 1986, la promulgación de la nueva Constituyente en 1991 y el periodo presidencial de Cesar Gaviria. Y, habiendo pasado 8 años desde la promulgación de la constitución y 5 años del gobierno de Gaviria, no se cumple a cabalidad lo que dice Eisedant (1945): un cambio en los valores de los actores del sistema, sino solo la entrada de nuevas reglas de juego.⁸⁹

Por ejemplo, mirando el proceso de descentralización, no ha sido lo bastante fructífero en el saneamiento fiscal y su sostenimiento que signifique que ha sido cambiante el proceso para el cese de la deuda pública, entre otros inconvenientes. Por el mismo lado, no se amplió la participación, no se generaron redes abiertas para la hechura de las políticas, ni aumento la credibilidad del gobierno. Lo único en lo que avanza fue en la desconcentración de las demandas y la economía para el orden nacional, y las entidades propias para la

⁸⁸ Frente a esto Sescovich (2003) argumenta que debe existir una nula influencia de la política en los manejos meramente burócratas de las instituciones para que el gobierno sea mejor.

⁸⁹ Según los indicadores de la ciudad Santiago de Cali, no hay ganancias o lo que llaman en los ámbitos de la economía, la contabilidad o la administración de empresas como “superávit”, por lo que la incertidumbre en la ciudadanía es cada vez mayor.

planificación de sus políticas que aliviano un poco la situación del país y las entidades territoriales, pero no la cambio drásticamente como se pretendía.

Por último, las reformas y los diferentes autores de la NGP explicaban algo que en el gobierno de Cali no ha sucedido bien y es que acabo tarde con los problemas del burocratismo, pero no su fuerte vínculo con los partidos políticos. No se aplicó la transparencia de la cual tanto se habla con la reordenación estatal, ello consecuente con una tradición política que auspicia los intereses privados por encima de los generales. Sin ir tan lejos, tenemos el gobierno de coalición Frente-nacionalista que lógicamente se extendió a los municipios, llevando en muchas ocasiones como menciona Humberto de la calle a que cuando no aparecen algunos ingresos en el orden local siempre se culpe al centro.⁹⁰

9.7 Programa de inversiones y Gastos: 2001–2010

Al examinar los gastos e ingresos para estos últimos 10 años (2001-2010) y comparándolos con los periodos ya descritos, es importante entender que ha habido una serie de cambios en la administración local de Cali. En el encontramos entidades diferentes a las que se han venido describiendo como: Metrocali S.A, Cali-asfalto EICE, Calisalud y otras que han tenido un recorrido mayor, es el caso del Fondo Financiero Especializado (liquidada en este periodo). Así, estos cambios marcan un proceso algo similar 20 años hacia atrás hablando de deuda, gastos e inversiones públicas; puntos centrales en los que gira la investigación.

Alrededor de los ingresos, como punto inicial, en los 10 años hay un total de 27.058.441 billones, de los cuales para la Administración Central corresponden 11.394.717 billones (equivalente al 42.1%). Este paso de 536.350 millones en el año 2001 a 1.874.750 billones en el 2010. (Véase Tabla 23 y Anexo: Grafica 23) De forma que los ingresos de la administración central local (Alcaldía) van en aumento, pero no se puede desconocer que este presenta déficit si se compara anualmente con los gastos producidos en el mismo

⁹⁰ Tirado Mejía, Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. II. Colombia: Planeta, 1989. p. 136

periodo, al igual que con los créditos adquiridos con entidades financieras; situación que más adelante se tocara.

Tabla 23.
Ejecución de ingresos administración central 2001 a 2010

Año	Alcaldía
2001	536.350
2002	541.937
2003	756.180
2004	871.264
2005	1.013.969
2006	1.185.607
2007	1.434.453
2008	1.501.498
2009	1.678.709
2010	1.874.750
Total	11.394.717

Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

Ahora bien, para la situación de la administración descentralizada se presentan unos ingresos de 15.663.724 billones que son el 57.8%. Así, se recaudo una suma de 966.852 millones en el año 2001 y 1.826.998 billones en el año 2010. De la misma forma, las entidades de mayores recaudos, aun manteniéndose, son EMCALI con 13.684.386 billones (50.4%, tomándolo con los ingresos totales y no la descentralizada) Metrocali con 1.178.806 billones y EMSIRVA con 523.183 millones en lo corrido de 2001-2010; la Alcaldía y EMCALI, a nivel general, son las primeras tanto en ingresos como en inversiones o gastos. (Véase Tabla 24 y Anexo: Grafica 24)

Tabla 24.

Ejecución de ingresos administración descentralizada 2001-2010

	EMCALI	EMSIRVA	F. Financiero especializado	Metrocali S.A.	Cali salud EPS	Total
2001	914.066	51.026	1.760	-	-	966.852
2002	933.205	53.786	1.439	-	-	988.430
2003	1.185.517	50.648	1.186	130.696	32.273	1.400.320
2004	1.249.180	57.815	-	227.546	39.388	1.573.929
2005	1.402.446	68.963	-	229.148	55.514	1.756.071
2006	1.384.417	66.862	-	194.151	64.219	1.709.649
2007	1.616.606	74.390	-	48.339	81.570	1.820.905
2008	1.636.521	99.693	-	115.467	-	1.851.681
2009	1.634.695	-	-	134.194	-	1.768.889
2010	1.727.733	-	-	99.265	-	1.826.998
Total	13.684.386	523.183	4.385	1.178.806	272.964	15.663.724

Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

Como segundo aspecto a resaltar, los gastos del gobierno en general son de 25.687.860 billones, de los cuales a la Alcaldía le corresponden 10.347.645 billones (40.2%) pasando de 829.798 millones en el 2001 a 1.708.498 billones en 2010. Así, la repartición de su gasto a estado, en mayor medida, sobre las inversiones publicas con 5.905.639 billones (57%) pasando de 150.147 millones en 2001 a 1.314.212 billones en 2010. No obstante, para funcionamiento son de 3.555.445 billones (34.3%) registrando 202.523 millones en 2001 y 340.395 millones en 2010. Ya lo que concierne al pago de la deuda publica, se dieron 608.941 millones (5.8%) 18.135 millones para el 2001 y 53.891 millones en 2010. Por ultimo, el saneamiento fiscal aporta un total de 277.620 millones (2.6%) dando 127.566 millones en 2001 y 55.050 millones en 2010. (Véase Tabla 27, Grafica 27 y Anexo: Tabla 25 y Grafica 25)

Tabla 26.

Ejecución de gastos Administración Descentralizada 2001-2010

	EMCALI	EMSIRVA	F. Financiero Especializado	Metrocali S.A	Cali salud EPS	Total
2001	784.015	44.826	957	-	-	829.798
2002	1.033.140	50.522	963	-	-	1.084.625
2003	946.065	60.680	888	-	-	1.007.633
2004	1.200.687	58.948	-	61.665	39.388	1.360.688
2005	1.525.375	66.787	-	234.279	53.648	1.880.089
2006	1.469.052	62.552	-	230.552	64.219	1.826.375
2007	1.559.014	75.648	-	134.141	81.570	1.850.373
2008	1.649.932	92.162	-	43.309	-	1.785.403
2009	1.694.871	-	-	83.509	-	1.778.380

2010	1.839.198	-	-	97.653	-	1.936.851
Total	13.701.349	512.125	2.808	885.108	238.825	15.340.215

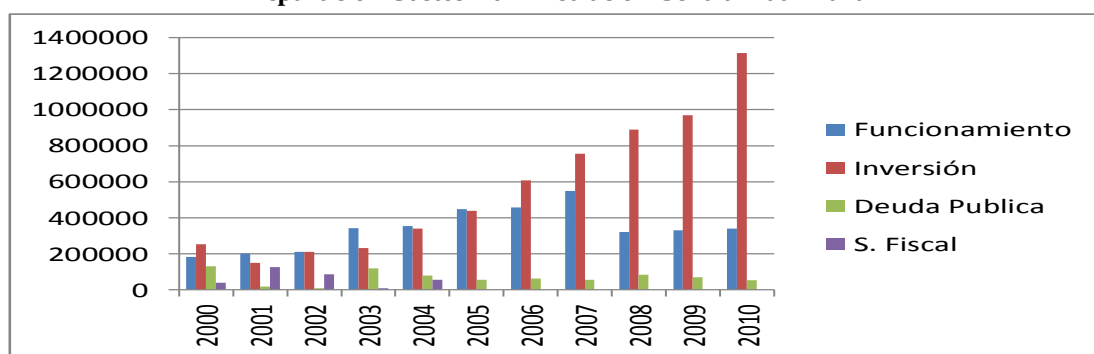
Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

Tabla 27.
Repartición Gastos Administración Central 2001-2010

Año	Funcionamiento	Inversión	Deuda Publica	S. Fiscal	Total
2001	202.523	150.147	18.135	127.566	498.371
2002	211.025	211.191	8.885	85.535	516.636
2003	342.837	231.066	119.163	9.469	702.535
2004	354.769	339.342	79.896	55.050	829.057
2005	447.278	438.734	57.114	-	943.126
2006	456.413	608.335	63.387	-	1.128.135
2007	548.170	754.673	55.922	-	1.358.765
2008	322.427	889.252	83.120	-	1.294.799
2009	329.608	968.687	69.428	-	1.367.723
2010	340.395	1.314.212	53.891	-	1.708.498
Total	3.555.445	5.905.639	608.941	277.620	10.347.645

Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

Grafica 27.
Repartición Gastos Administración Central 2001-2010



Fuente: Tabla 27

Entre tanto, la gerencia descentralizada enseña un total de gastos de 15.340.215 billones (59.7%), traspasando los 829.798 millones del año 2001 y registrando 1.936.851 billones en el 2010. Cabe señalar que, la repartición de su gasto se encuentra, en su mayoría, sobre funcionamiento con un total de 11.750.743 billones (76.6%), pagando 665.053 millones en 2001 y 1.500.818 billones en el año 2010. Mientras que, para inversión publica es de 2.471.102 billones (16.1%), inyectando 97.410 millones en el 2001 y 223.488 millones en el año 2010. Y para saldar los pasivos crediticios con las entidades financieras, se abono

1.244.286 billones (8.1%), 21.522 millones en el 2001 y 114.892 millones en el año 2010. (Véase Tabla 26 y Anexo: Grafica 26 y Tabla 28)

Ampliando un poco el rubro de los gastos de funcionamiento, se encuentra el número de funcionarios adscritos a la administración para reconocer cuantitativamente si aún existen los problemas de exceso de burocracia, o si son bajos para este periodo respecto de los anteriores. Según los datos de Hacienda Municipal, disminuyeron a partir de 1995, pasando de 18.538 a 5.063 empleados en el año 2010, queriendo decir que en este tema la aplicación de los postulados de la nueva gerencia de lo público ha avanzado demasiado. Pero, por el otro lado, no se sigue entiendo el porque en la gerencia descentralizada de los excesivos gastos de funcionamiento, que son supremamente mayores en estos 10 años; por encima de las inversiones publicas. (Véase Anexo: Tabla 30, Tabla 31 y Tabla 32)

Al mismo tiempo, EMCALI sigue liderando las entidades de mayores gastos en políticas y en funcionamiento. Aun con esto, ha continuado con la mala situación fiscal por lo que, hasta cierto punto, se puede creer que las políticas no son del todo efectivas en un contexto en el que su presupuesto se va más en gastos corrientes que en el desarrollo de sus programas sociales y económicos. De paso, en este contexto se presenta la segunda y tercera toma de EMCALI que fueron solucionadas con las intervenciones de los mandatarios Jhon Maro Rodríguez y Jorge Iván Ospina, todo con el objetivo de terminar con su intervención, aumentar los derechos de los trabajadores y que no se desprendiera el componente de Telecomunicaciones de EMCALI que, aunque muchas son las perdidas generadas, es importantísima para la ciudad.⁹¹

También, con el tema de EMSIRVA, tras su liquidación a finales de 2008 con 99.693 millones en ingresos y 92.162 millones en gastos, se muestra una problemática enorme financieramente hablando. Por ejemplo, en el 2003 ingreso 50.648 millones y gasto 60.680 millones, un déficit de 10.032 millones. Su último déficit administrativo fue en el 2004, gastando 1.113 millones más, y el pago de su deuda se desarrollo abonando un total de

⁹¹ Gamboa L., Jorge. Reseña histórica y cronológica de la crisis de Emcali y el comportamiento de los actores. Santiago de Cali, Agosto de 2009. Disponible en:

<http://www.renovacionmagisterial.org/RSindical/200908/j.gamboa.emcali.pdf>

19.886 millones, que no fueron suficientes para salvar la empresa.⁹² Ya lo que corresponde al Fondo Financiero Especializado y Calisalud son 277.349 millones (1.8%) en ingresos y 241.633 millones en gastos, siendo el 1.5% del total general de gastos; postulando la tesis según la cual, la estabilidad de las entidades descentralizadas es muy regular.

Precisamente, haciendo la comparación entre ingresos y gastos, en el decenio de la administración central y descentralizada no hay pérdidas, sino ganancias de 1.370.581 billones. Individualmente, la alcaldía observa superávit de 1.047.072 billones y la descentralizada de 323.509 millones. Del mismo modo, anualmente por gerencia no existen, según los contenidos financieros de Hacienda Municipal, déficit presupuestal. Mientras que, para la administración descentralizada hay déficits presupuestal para los años 2002 (96.195 millones), 2005 (124.018 millones), 2006 (116.726 millones), 2007 (29.468 millones) y 2009 (9.491 mil millones). (Véase Tabla 29)

Tabla 29.
Comparación ingresos y gastos 2001-2010

Año	Administración Central	Administración Descentralizada
2001	37,979	137,054
2002	25,301	-96,195
2003	53,645	229,718
2004	42,207	42,207
2005	70,843	70,843
2006	57,472	57,472
2007	75,688	75,688
2008	206,699	206,699
2009	310,986	310,986
2010	166,252	166,252

Fuente: Cali en Cifras 1992, 2000, 2004, 2010 y 2011

Esto es consecuente con los malos procesos administrativos y de planificación que lleva esta gerencia, y la intromisión de la política en sus asuntos internos y servicios que otorgan a la ciudad y la ciudadanía; no solo en este decenio. Las instituciones locales de la ciudad son fácilmente permeables, llevándolos a endeudarse, a tener poca cobertura y calidad en las políticas, retroalimentando la ineficiencia de su personal y las disposiciones legales en

⁹² Cali en cifras 2010. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2010. (p. 113-118). Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

cuanto a sanciones o intervenciones que demoran aun más las labores. Fue así como, Otalora, et al. (2006) explica que en el gobierno de Jhon Maro Rodríguez (2001-2003) se emprendiera resarcir la situación financiera, ajustándose el gobierno a un programa de saneamiento financiero por causa de anteriores gobiernos.

De hecho, la gestión realizada, según las precisiones hechas por el Alcalde, determinan que el pago del déficit de los primeros dos años de este periodo (2001 y 2002), la obtención de superávit y la disminución del pago de la deuda, se deben a este programa de saneamiento y la disciplina que ha alcanzado regularmente la administración. Según los datos de Hacienda Municipal, entre el 2001-2003, la alcaldía tenía una deuda de 1.726.629 billones, 540.078 millones en 2001, 615.692 en 2002 y 570.589 millones en 2003, que en cuanto al gasto hecho para su depuración fue de 146.183 millones. (Véase Tabla 27 y Anexo: Grafica 33)

Para la administración descentralizada, hay un pago correspondiente a la deuda pública en los 10 años de 1.244.286 billones, pagando 30.500 millones en el 2001 y 114.892 millones en 2010; no hay registro sobre cuanto ha sido el monto real que se adeudaba. EMCALI, por su parte, sigue siendo con 1.201.063 billones en los 10 años, entregando 21.522 millones en 2001 y 114.892 en 2010, la de mayor índice de pago de este rubro, lo que indica que sus deudas son mucho mayores que las de las otras entidades que componen la administración descentralizada. (Véase Anexo: Tabla 28) De todas maneras, y en conjunto a las consideraciones de la alcaldía, lo que se muestra es una insuficiencia tributaria tanto en ingresos como también en las ganancias, que se pueden destinar a las obligaciones fiscales internas y externas.

Por ultimo, en la administración de Apolinar Salcedo (2004-2007), considerada como una de las peores en el siglo XXI gracias a sus irregularidades contractuales y colaciones políticas con el Concejo Municipal, la deuda sube casi que consecuente con el aumento a cuatro años del periodo de Alcalde. En este mandato se da un total de 2.291.855 billones y de 957.869 millones para su pago. Particularmente, se argumenta que gran parte de estos problemas financieros, también, son un producto de la incapacidad u omisión de los ediles con el ejecutivo, como entidad encargada de dar estabilidad política, social y financiera. Por

otro lado, en la administración de Jorge Iván Ospina (2008-2011), para su primer año la deuda iniciaba con 564.556 millones, a los cuales se les invirtió a su liquidación 223.364 millones, siendo muy poco lo que ha gestionado la administración en este decenio, ya que a nivel general (2000-2008) se tuvo una deuda de 5.054.019 millones con un pago de 1.102.473 millones.

Comparación

Con todo lo anterior, se puede hacer una comparación de la situación del periodo 2001-2010 con los anteriores, la razón es realizar una conexión entre la situación que esos periodos marcaron, para anotar que la experiencia Caleña en las finanzas es un poco lineal. Incluso, es muy parecida aun habiéndose ejecutado durante todo este tiempo cambios normativo, políticos y económicos en el municipio, en la forma como debe operar el Estado por medio de la llamada descentralización que resumiría un cambio de modelo, del cual ya se hizo mención en el Capítulo I y II de esta investigación.⁹³

A este propósito, cuando se toma los ingresos de 2001-2010, que son de 27.058.441 millones, se explica que las transferencias intergubernamentales y los recaudos generales son cada vez ascendentes. De 248.740 millones en 1986-1992, se pasó a 1993-2000 a un presupuesto de 8.814.203 millones. La curva creciente del presupuesto que ingresa a las entidades indica que, a medida que el ingreso es mayor, los gastos de funcionamiento (hasta el año 2000 para la alcaldía) e inversión pública también; la tendencia de la alcaldía es similar en términos de la deuda pública (1991-2010). Por otro lado, en el caso de los gastos, se pasó de invertir 2.822 millones en 1961-1969, en 1970-1975 5.064.034.952 millones, 3.399.409.842 millones en 1976-1985, 243.289 millones en 1986-1992, 9.127.523 millones en 1993-2000 y 25.687.860 millones en el periodo 2001-2010. De la misma forma, si se toman los gastos anualmente, y se equiparan con sus respectivos ingresos, se encontrarán los respectivos déficits fiscales de las entidades y en general del gobierno.

⁹³ Tirado Mejía, Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. II. Colombia: Planeta, 1989. p. 136

Lo que se puede extraer de este proceso es la pereza fiscal, de la cual habla Iregui (2001) en *“Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”*, del año 2000 hacia atrás, donde las transferencias crecientes llevan a que las autoridades locales no les importe mucho la situación del municipio. Así, invierten en las políticas con los dineros que llegan por las partidas del gobierno nacional, sumándose la constante exoneración de impuestos, entre otros proyectos. Igualmente, el problema de los constantes plazos de liquidación de empresas como el Fondo Financiero Especializado y las reestructuraciones de empresas como la secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, que son reparados con las transferencias. Como se indico, son problemas financieros que se deben a las indemnizaciones del personal que sale de la institución, y de otras medidas que se adoptan en una reorganización administrativa y financiera.

Ahora vemos que, existen problemas de eficiencia y eficacia con la aplicación del presupuesto público, con los efectos que se esperan conseguir y los realmente obtenidos no solo en el tema de las inversiones publica, sino también en lo correspondiente a porcentajes que se destinan a saneamiento fiscal, deuda pública, etc. Se estaba, por tanto, priorizando el gasto público en ciertos asuntos que desestabilizaban otros rubros, al que también se le asignan recursos del municipio o administración descentralizada. De manera que, eso fue lo que llevo al gobierno de Jhon Maro Rodríguez a establecer el programa de ajuste financiero para el 2001 con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Obligando a disminuir los gastos de funcionamiento y establecer prioridades en el uso de los ingresos.

Ello muestra que, la reforma estatal y la modernización de la administración publica o sea, el abandono de los métodos de la burocracia Weberiana o del modelo legal-racional, no han dado los efectos esperados, fácilmente notable en la reforma administrativa que realizo el mismo alcalde en menos de 10 años de haberse instaurado la de 1996. Se hace conveniente anotar la imposibilidad de los gerentes de guiar la administración, hace falta un sistema de reclutamiento eficiente (muy criticada por el nuevo modelo); la corrupción, además, aun sigue siendo parte del que hacer administrativo. Por eso, son un sin numero de aspectos que, aunque se modificaron legalmente en la operación de instalar la nueva gerencia publica, en la practica arroja resultados similares al viejo sistema burocrático.

En concreto, la racionalización de la cual se habla dentro del paquete de ajustes se demoró, debieron entrar tras la institucionalización de la Constitución Política de 1991 que abrió paso a esa renovación de la gestión pública, haciendo extenso señalamiento en la eficiencia, eficacia, la carrera administrativa, la gobernabilidad, la gobernanza y la no influencia de la política en la administración. Sin embargo, habiéndose solucionado los problemas del exceso de burocracia, no se logra comprender porque los niveles tan altos de gasto en funcionamiento y los de endeudamiento que, para beneficio de la ciudad, se cierran con el programa de saneamiento fiscal. Al final, se reforzó el gobierno local mediante un Plan de ordenamiento Territorial (POT), algunas reformas, liquidaciones de empresas y la implementación de mecanismo para combatir la corrupción, que requieren de tiempo y planificación continua por sus autoridades.

10. CONCLUSION

Todo lo descrito en los tres capítulos de la investigación, principalmente sobre el desarrollo de las finanzas del municipio como punto central, y que ha sido complementado mediante un análisis mínimo de las reformas administrativas de la ciudad y el avance de lo que ha sido el modelo burocrático y las lógicas del Nueva Gestión Publica, lleva a precisar las siguientes anotaciones sobre lo que en 49 años (1961-2010) ha sido Santiago de Cali en materia de gestión publica. Se hace de una forma muy general, indicando los diversos aspectos y procesos desarrollados en cada uno de los periodos analizados, donde uno de los principales actores de un territorio, como lo son el Estado y la administración publica, toman constantemente decisiones que pueden, o no, afectar la estabilidad de sus instituciones y la de su comunidad; necesariamente en el uso del presupuesto local.

Inicialmente, en el tratamiento del presupuesto público, desde 1961 hasta el año 2010, se presentan inconvenientes en dos puntos centrales: (1) la organización administrativa y (2) la redistribución del gasto. Siendo dos componentes decisivos mencionados por el modelo burocrático y NGP. En cuanto al primero, los mismos órganos de planeación argumentaron que al gobierno de Cali le cuesta hacer un uso congruente del presupuesto, de modo que lo hace inoperante e incompatible con los principios de la eficiencia y eficacia, como los más mencionados por la administración pública. Además, la entidad territorial local, siendo la unidad político-administrativa de mayor contacto con los ciudadanos, debe reconocer la importancia de lo que es organizarse para establecer competencias, responsabilidades y estabilidad al mismo gobierno. Así como las herramientas y metodología ha emplear para la estabilidad social, financiera y administrativa.

La estabilidad de la cual se hace mención, especialmente la administrativa, es consecuente con los cambios políticos que se puedan desarrollar a nivel nacional y la misma forma como esta organizada el sistema político colombiano, llevando a que muchas acciones del gobierno local respondan a ordenes del ámbito nacional e incluso departamental. No se puede olvidar que la descentralización llega para dar competencias a las ciudades y departamentos, y aunque se les otorga autonomía política, administrativa y de forma

mediana en lo fiscal, estos solo son encargados de hacer un buen uso de las herramientas que el gobierno nacional ha transferido. De forma que, las diversas reestructuraciones a la parte administrativa de la administración de Cali tienen una razón de peso para hacerla efectiva, concretamente cuando las diferentes autoridades políticas lo han visto como algo pertinente en base a los resultados de un anterior gobierno. Seguido, de los efectos que no han podido obtener con el destino y la cantidad del presupuesto local a las políticas publicas en cada uno de los temas que son indispensables tanto para la ciudad, como para la administración local.

Aunque en nuestro caso han sido varias las reformas aplicadas, nos han dejado interrogaciones para evaluar más a fondo, como: ¿Cuáles fueron los motivos reales, y de mayor peso, de las reformas administrativas y financieras?, ¿Qué tan convenientes y que tanto sirvieron dichos cambios?, ¿Cómo fueron aplicados, y específicamente en que zonas de la administración?, ¿Quién o quienes lo aplicaron?.

Frente a estos argumentos e interrogantes, las autoridades políticas de la ciudad, los funcionarios públicos de alto, medio y bajo rango muestran una gran descoordinación respecto del rumbo o propósito al que debe llegar la administración, en base a un plan de desarrollo. Al mismo tiempo, los problemas que se reconocen en materia administrativa, sea por falta de autonomía o porque Santiago de Cali esta mal estructurada, se debe lograr hacer o buscar una altísima utilidad de los recursos de infraestructura (instituciones publicas) físicos humanos y fiscales. Aunque, lógicamente, han hecho falta y muchas veces los que están no son los adecuados, la administración ha hecho los intentos, si se quiere, requerido para cambiar la situación de la ciudad pero han necesitado de mucho más tiempo.

Por ejemplo, los temas administrativos afectan los temas financieros y, aunque estos recursos son limitados, debe reconocerse que una buena organización de las entidades públicas, dependencias, secretarias, etc., y la planificación, objetivos y autoridades responsables, lograrían hacer un buen uso y obtener los efectos deseados por el gobierno y su comunidad. Mientras que, un capital amplio sin planificación y sin propósitos establecidos pierden rumbo, y llegan a generar muchos mas problemas de los inicialmente

abordados. Por eso, en nuestro caso de investigación, aunque la transición de modelo no cambio drásticamente la situación del municipio en materia administrativas y financiera, insistió mucho en herramientas como la planificación, control, rendición de cuentas, entre otras., muy necesarias para mejorar aspectos de la gobernabilidad y la gobernanza.

Asimismo, como se menciona en párrafos anteriores, las problemáticas administrativas inciden fuertemente en el ámbito fiscal, por ejemplo en el destino, los montos asignados y los tiempos de aprobación y ejecución. En esa medida, la situación de la administración pública de Cali no ha sido la más favorable, pero tampoco ha sido la peor, ya que el sistema prioriza a ciertas ciudades; por ejemplo, en las motos de las transferencias que ayudan a las tareas del gobierno. Lo cierto es que, lo poco que ha tenido el municipio ha sido despilfarrado por personas que no les interesa en mucho la estabilidad administrativa, fiscal y política. Recordemos que la mala aplicación del presupuesto trae consecuencias sancionatorias a los funcionarios públicos, especialmente a alcaldes, concejales e instituciones de control que son las figuras más representativas del gobierno, además tiene efectos sociales y políticos, particularmente en temporada electoral.

Como muestra, uno de los problemas para la administración local, con la mala aplicación del presupuesto, son los niveles de endeudamiento que pueden significar varios aspectos como: la restructuración administrativa, para reducir el tamaño de la administración; problemas en el pago de los pasivos a entidades financieras por los créditos a los que se acceden; inconvenientes con el pago de la nomina del gobierno; reducción en la inversión publica (políticas publicas). Conjuntamente, de la reproducción del clientelismo y la corrupción que son aspectos mencionados ampliamente en las respectivas críticas al modelo burocrático, pero del que no se salva la New Public Management.

Entre tanto, con los diversos problemas e inconvenientes que se han reconocido en los 49 años de gestión financiera y administrativa en Cali, la Constitución política de 1991, en equiparación a la de 1886, abrió aun más las opciones para el desarrollo fiscal, administrativo y político de las entidades territoriales. La autonomía concedida a las ciudades, permitió que las decisiones y determinaciones de las autoridades locales

adquirieran importancia, pero el balance realizado ha expulsado que esas decisiones no han sido de mucho avance. Especialmente, en el tema administrativo y financiero fueron mínimo tres o cuatro las reformas ejecutadas, pero la última de las decisiones de mayor importancia y trascendencia fue el incursionar en un programa de saneamiento fiscal para el 200-2001, que se mantiene por medio de la aprobación del Ministerio de hacienda y crédito publico; el factor negativo fue la intervención de EMCALI y, antes del año 2000, el endeudamiento del gobierno en general.

Incluso, siguiendo los planteamientos de la Nueva Gestión Publica que guardan relación con la incursión de la Constitución Política de 1991 y la modernización de la administración, la insistencia en la reducción del gasto público de forma progresiva puede ser interpretada como una falta al desarrollo social y económico de un territorio. Se puede basar en la idea de que, como las políticas públicas logran los efectos deseados, no hay necesidad de invertir nuevamente el mismo presupuesto porque lo que queda son residuos que hay que abordar. Justamente, esta se convirtió en una de las críticas al nuevo modelo, las políticas residuales no siempre resuelven los inconvenientes sociales y económicos, y a pesar de ello la administración en los 90s continuó con los déficits fiscales. De manera que, en Santiago de Cali los progresivos deterioros financieros no ofrecieron efectos positivos para el gobierno y la ciudad, ni puntos a favor en términos de gobernabilidad y gobernanza para las autoridades locales; la planificación fue uno de los problemas graves que llevo a gastar más de lo que recaudaba la administración, más cuando los recursos eran escasos.

Podemos, así, vislumbrar que la administración desarrollo durante 1961 y el año 2010 factores negativos que se agrupan en: deuda publica interna y externa; sobre-burocracia y excesivos gastos de funcionamiento; ausencia de planificación rigurosa y herramientas de gestión lentas; carrera administrativa deficiente; corrupción y clientelismo; desorientación con los principios de la administración publica; y recursos escasos. Mientras que, las disposiciones asumidas para cambiarla han sido: cualificación de las funciones públicas, mediante la ampliación del conocimiento; vigilancia, control y sanción de las acciones de los funcionarios (rendición de cuentas); uso racional del presupuesto; desconcentración de los trámites; reforzamiento de la cultura organizacional; y el uso de tecnologías. De todas

formas, han sido estas últimas herramientas que no han podido desarrollarse en su totalidad no porque sean malas, sino que existe omisión y procesos que responden a factores políticos.

Ahora bien, en cuanto al segundo aspecto, el que los ingresos o recaudos del gobierno en general (más de la mitad) estén en manos de solo dos instituciones públicas, marca un desbalance en la estabilidad de la administración, elaboración y aplicación de las políticas públicas. También, incide en los gastos de funcionamiento y las influencias políticas individuales y partidistas que giran alrededor a estas instituciones (la alcaldía y EMCALI). Particularmente, los recursos que poseen, para muchos escasos por las dimensiones y problemas de la ciudad y la experiencia política del Frente Nacional Prolongado (1958-1974) marca una parte de los problemas financieros de la ciudad. Los niveles de endeudamiento y la sobre-burocracia, acompañada de incompetencia, guardan relación con lo anterior, y con el fuerte desarrollo de la corrupción y el clientelismo para la siguiente época. Es, así, como esto se convirtió en un problema para el modelo burocrático y la NGP en lo local, especialmente por lo que ya se mencionó: el amplio capital de funcionamiento que comían la Alcaldía y las entidades descentralizadas.

Aunque se pueden obtener muchas experiencias sobre el buen tratamiento y la no influencia de los partidos y políticos en la administración, fueron mucho más los problemas financieros de la administración que los buenos. Los gastos de funcionamiento, particularmente, marcaron parte de esos déficits fiscales, fueron tan amplios que se encontraban por encima de las inversiones públicas de todas las instituciones en muchos años. Solo del año 2000 en adelante la situación cambia, producto de medidas extremas adoptadas mediante el programa de saneamiento fiscal en el año 2000-2001, y que aun continúa.

Cabe señalar que las acciones no éticas y los tradicionales actos ilegales del sistema no se dejaron a un lado, ni con la entrada de los nuevos cambios constitucionales en el país (la descentralización principalmente) y la modernización de la administración pública. Los cambios no fueron un sinónimo de utilidad financiera para el gobierno, mas bien se

convirtió en un contexto en el cual las autoridades políticas no contaban con la capacidad financiera para estabilizarse, ni con las iniciativas para hacerlo. Tanto así que, habiendo entrado el reforzamiento para la administración territorial gracias al gobierno de Cesar Gaviria (1991-1994), se establece la reforma del año 1996 y, como ya se menciono, la entrada del programa de saneamiento por la insostenibilidad económica.

Conviene distinguir que las proyecciones de Planeación Municipal para 1961 lograron prever esta situación, al decir que las entidades de mayores ingresos y gastos (inversión y funcionamiento) son: EMCALI y la alcaldía. Las otras entidades que componen el gobierno, no alcanzan ni siquiera la mitad del total de gastos e ingresos, lo mismo que de los problemas de la sujeción a créditos para cumplir con las obligaciones que por ley les corresponden a las autoridades políticas de ambas gerencias. Igualmente, sobre los gastos de funcionamiento que serian mucho mas amplios que las inversiones publicas (incluso para las demás entidades descentralizadas) constatando la tesis según la cual, el desarrollo de la ciudad esta, prácticamente, en manos de dos entidades (EMCALI y la alcaldía).

Frente a esto, se expone que hay entidades independientes y dependientes. Las primeras como la Alcaldía y EMCALI, que cuentan con mecanismo (impuestos) de recaudo que les permite obtener mayores ingresos que otras entidades. De ahí las segundas, que, como su mismo nombre lo dice, reciben presupuesto de las primeras para operar, siendo el caso de EMSIRVA e INVICALI; sujetándolas a la buena gestión de las independientes. El no realizar una buena gestión trae consecuencias que ya se han visto con las reformas: el atraso en los cronogramas o políticas publicas, reduciendo los montos que normalmente invierten en su funcionamiento (incluso llegando a ser reformulada), estableciendo políticas residuales. Ello, también, encuentra explicación en el centralismo fiscal que caracteriza al sistema colombiano, ya que no permite que estas entidades dependientes manejen mecanismo alternos para recaudar los fondos necesarios para funcionar. Dictamen que solo esta en manos del Congreso de la republica, órgano encargado de aprobar las leyes.

Lo que se puede mencionar, siguiendo la situación fiscal del municipio, es que no hay medidas rigurosas para acabar con los malos manejos administrativos, la corrupción e

inconvenientes que presenta la administración pública. Existe pereza por parte de los empleados y servidores públicos, y en muchos casos no se cuenta con el personal calificado y requerido para cumplir con los roles públicos. Al mismo tiempo, no se ha insistido mucho, aunque con el cambio de modelo se halla presionado por ello, en la mejora de la planificación para la destinación de los dineros públicos, ni se priorizan las problemáticas de la administración y de la sociedad. De hecho, el que los recaudos vayan en aumento, al igual que los gastos, no significa que la administración ha cumplido con la ciudad y la estabilidad del gobierno. Si fuera así, los niveles tan altos de deuda que van también aumentando, y el impedimento a acceder a créditos financieros que se cortan en el año 2000, no estarían presentes, y las ganancias serían mayores que las que muestran Hacienda Municipal.

La explicación más directa a esta situación, son los inconvenientes en los programas de inversiones que han sido muy amplios para las vigencias fiscales de los periodos analizados. Curiosamente, al aumentar los años del periodo de gobierno de los Alcaldes, también lo hizo la deuda pública. Por otro lado, a pesar de que la modernización disminuyó tajantemente el número de funcionarios, se precisa que existe el fenómeno de las nominas paralelas dentro de la administración, convirtiéndose en un problema de más gastos, nuevamente, de funcionamiento no tan excesivo que salen de las vigencias fiscales o del presupuesto. Por lo tanto, la burocracia pública, al igual que los recaudos y gastos, van en aumento, solo que este llega a un tope máximo hasta 1995 producto de la reforma del Estado y la administración pública, llevada a cabo en el gobierno presidencial de Cesar Gaviria.

Al respecto conviene decir que, la llamada modernización registrada en el párrafo anterior, solo modificó las reglas de juego o sea, la normatividad que permitiría la entrada de las reformas neoliberales o NGP (descentralización, privatización, rendición de cuentas, etc.) y dejar en el pasado el modelo burocrático. El nuevo modelo, aunque ofreció nuevas oportunidades a la administración local para hacer una buena gestión pública, mantiene las finanzas del municipio, el fenómeno de la politiquería, la corrupción y el clientelismo en retroalimentación; se adaptaron al nuevo contexto. Estas se convirtieron en una barrera a la

nueva estructura jurídica, política, fiscal y administrativa a la que se adaptó Colombia, esperando que se avanzara mucho más por parte de las autoridades políticas en las relaciones con los demás sectores (gobernanza), en la eficacia y eficiencia para responder a las demandas sociales y las necesidades del gobierno (gobernabilidad).

Por ejemplo, uno de los aspectos que se logró alcanzar o reforzar fue la misma descentralización administrativa o desconcentración de trámites, tareas y demandas del orden nacional. La razón primordial, los problemas económicos de este nivel nacional. También la descentralización política con la elección popular de alcaldes, concejales, etc., y por último, la descentralización fiscal en la recaudación y aplicación del presupuesto. Por otro lado, complementando lo anterior, se alcanzaron efectos negativos en cuanto a la cultura política, gracias al fenómeno Frente Nacionalista que se extendió hasta los municipios, muy fuertemente, con la descentralización. Especialmente, se cobijó bajo organizaciones partidistas o movimientos independientes, de oposición, etc.

Es común que lo anterior encuentre relación fuerte con otro aspecto importante, y es que habiéndose reconocido los problemas financieros, administrativos y, si se quiere, políticos que se derivan de los primeros, en estos 49 años de gestión las autoridades correspondientes del control, vigilancia y sanción no hicieron una labor apropiada. Se puede pensar que, en muchos periodos de gobierno, se dio vía libre para el desarrollo de sus propuestas y programas de gobierno, esencialmente cuando hay un reconocimiento sistemático de las fallas que continuamente y repetitivamente desarrolla la administración local de Santiago de Cali. Podríamos tener, en consecuencia, que la administración local se ayudó mutuamente encontrando, así, otros factores convergentes en los efectos del mal uso del presupuesto público y en general de sus instituciones públicas.

Podemos añadir que, la superposición de los intereses privados es una realidad constante en el gobierno de Cali y que, hasta cierto punto, no ha sido legitimado por una parte de la ciudadanía, que exige mayores recursos y contundencia del gobierno. Mientras que, por el otro se ha convertido en iniciativas privadas de personajes que tienen poder, y que la justicia hace caso omiso de las responsabilidades de sus acciones, aunque hay actores que

no se han salvado. Es así como, las instituciones públicas, sean descentralizadas o no, son fácilmente permeables por actores y prácticas que desestabilizan la administración, afectando el desarrollo político, económico y social de la ciudad.

Producto de lo señalado, hemos encontrado la liquidación de varias entidades descentralizadas por su insostenibilidad financiera. Por ejemplo, en la administración central local la deuda pública es creciente hasta el año 2000, de ahí en adelante solo corresponde el pago de sus pasivos porque el programa de saneamiento fiscal no permite al gobierno acceder a créditos internos ni externos con ninguna entidad financiera. En cuanto a los gastos de funcionamiento, estos empiezan a disminuir un poco a finales de los 90s con la disminución de su burocracia, pero aun se considera que el balance de esta no arroja muchos resultados positivos. Asimismo, para la gerencia descentralizada debe también ser mayor, aunque no se tienen datos de ello, contando que los gastos de funcionamiento aun son muy altos y son comparables con las inversiones. De todas formas, en ambas administraciones, a medida que aumentan los ingresos, también lo hacen los gastos de funcionamiento y las inversiones públicas.

En suma, el aparente abandono de practicas enmarcadas en un modelo tradicional, si se quiere, para la administración publica local, que se desarrollo a nivel nacional, la entrada de nuevas herramientas jurídicas y técnicas para mejorar al gobierno de Cali, no se ha vislumbrado en los ultimo diez años de gestión del siglo XX, ni del siglo XXI. Ha traído críticas fuertes sobre las acciones de las autoridades políticas, en nombre de las instituciones oficiales, debido los efectos ocasionados para la administración. De todas maneras, todo ha sido malo, ya que si comparamos la gestión realizada antes y después de la promulgación de la Constitución de 1991, hay diferencias, pero también hay una disparidad entre el número de años de trabajo que no permiten un balance igualitario. Lo seguro es que, las reformas administrativas y financieras no han resuelto problemas de muchos años, marcando inconvenientes de gobernabilidad y gobernanza. Ello, porque no hay un equilibrio entre el nivel de demandas y la respuesta del gobierno, y no hay apoyo de algunos sectores políticos y sociales; las autoridades se quedan en actos ilegales e ineficiencia, incidiendo en la misma credibilidad del gobierno local.

12. BIBLIOGRAFIA

Acuerdos Concejo de Cali 1954-2012. www.concejdecali.gov.co

Alcaldía de Cali (1981). Santiago de Cali – 450 años de Historia. Editorial XYZ. (p. 181-240)

Alcaldía de Cali (2001). Programa de saneamiento fiscal y financiero del municipio. Cali (valle del Cauca) suscrito con las instituciones acreedoras.

Barona, Bernardo Z. La reestructuración de la administración del municipio de Santiago de Cali: Marco conceptual y rasgos esenciales. En: *Gestión y Política pública*, Vol. V, No. 2 (1996). (p. 397-424)

Blanco, Ismael / Goma, Ricar (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la Governance participativa y de proximidad. *Gestión y política publica*, Vol. XII, No. 001. Centro de investigaciones y docencia económicas, A.C., México (p- 5-42)

Cali. Alcaldía Municipal. Memoria del proceso de reforma administrativa del municipio de Cali. Colombia, 1978.

Cali. Planeación Municipal. Plan General de Desarrollo de Cali y su área metropolitana, 1970-1985-2000. Colombia: Imprenta Departamental, 1971. (p. 251-277), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

Cali. Alcaldía Municipal. Cali: datos y cifras 1998. Colombia: Cali. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 1998. Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

Camacho, Miguel. La encrucijada de los servicios públicos en Cali (1961-2004). Secretaria de Cultura y Turismo del Valle del Cauca. Cali. 2007.

Christensen, Tom y Laegreid, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y políticas publicas*, Vol. X, No. 1, 2001. (p. 55-100)

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. 2a ed. — Bogotá: El Ministerio, 2011. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/PublicacionesPpto/Manuales/Proceso%20Presupuestal.pdf>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Gobiernos locales: foro internacional sobre modelos de administración. En: Varios Autores. Cali en cifras 1992. Cuarenta años al servicio de Cali: 1953-1993. Departamento Administrativo de planeación Municipal, 1993.

----- Cali en cifras 2000. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2000. (p. 97-102), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

----- Cali en cifras 2004. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2004. (p. 89-93), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

----- Cali en cifras 2007. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2004. (p. 89-93), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

----- Cali en cifras 2008. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2004. (p. 89-93), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

----- Cali en cifras 2010. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2010. (p. 113-118), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

----- Cali en cifras 2011. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2011. (p. 111-116), Disponible en: <http://planeacion.cali.gov.co/>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2012). El Catastro en Cali. Evolución y recomendaciones de política. (p. 1-9), Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=50160>

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL - SERIE *Estudios y perspectivas* — México, D. F., agosto de 2006.

Edgar Varela B., Jaime Humberto E., y Diego E. Los retos de la gestión pública en Cali: eficiencia y modernización de la administración pública, rescate de la gobernabilidad financiera y recomposición de la soberanía institucional del gobierno local, En: Javier E. Medina V., Álvaro Pío Gómez e Isabel C. Gutiérrez G. (Comp.) (2009). *Visión Cali 2036*, diagnostico estratégico, pp. 31-65. Santiago de Cali: alcaldía de Santiago de Cali, Universidad del Valle.

El País – 12 Dic 2011. “Alcalde Jorge Iván Ospina alerta por mafia que roba lotes en Cali”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/alcalde-jorge-ivan-ospina-alerta-por-mafia-roba-lotes-en-cali>

EMSIRVA E.S.P. la limpieza es alegría. Edición No. 1. Santiago de Cali, abril de 2005. Disponible en: <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/varios/boletinemsirva.pdf>

Finot, Iván. Descentralización en America Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad. Revista del CLAD *Reforma y Democracia* No. 10, 1998.

Gamboa, Jorge. Reseña histórica y cronológica de la crisis de EMCALI y el comportamiento de los actores. Cali. 2009. Disponible en: <http://www.renovacionmagisteri.al.org/RSindical/200908/j.gamboa.emcali.pdf>

Guttman, Dan (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y política publica*. Vol. XIII, No. 001. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C, D.F., México. (p. 5-40)

Gutiérrez, Francisco (2002). Capítulo 7: la metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intervención?. En: Gutiérrez, Francisco (Compilador). *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Editorial Norma. (p. 319-355)

Heady, Ferrel (2000) .II. Enfoque Comparativo. La Burocracia Como Enfoque. En: Heady, Ferrel. “Administración pública: una perspectiva comparada”, estudio introductorio de Víctor Alarcón Olguín. Fondo de Cultura Económica. (p. 132-156)

Harvey, David (2007). III: El Estado Neoliberal. En: Harvey, David. Breve historia del Neoliberalismo. Ediciones Akal, S.A. (p. 73-96)

Iregui, Ana M., Ramos, Jorge y Amparo, Luz S. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. En Borradores de Economía, No. 175, Banco de la República, marzo. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

Longo, Francisco. Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 19 febrero: 2001, Caracas.

Mandel, E. (1973). La Burocracia. Schapire Editor. (p. 9-34)

Mayorga, F., Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR norte-sur IP8, Ginebra. No Publicado.

Michael M. Harmon y Richard T. Mayer (1999). V. Fundamentos de la teoría de las organizaciones y la administración pública. En: Michael M. Harmon y Richard T. Mayer. Teoría de la organización para la administración pública. Estudio introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes. Fondo de Cultura Económica Ltda. México, D.F. (p. 104-115)

Mokate, Karen. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). “Diseño y Gerencia de Políticas y programas Sociales”, Junio 2000.

Muñoz Aristizabal, Lina María y Correa, Rosalía. La historia del concejo de Cali. En: *Perspectivas Internacionales*. Cali, Colombia, Vol. 5, No. 1 (2009). (p. 61-83)

Muñoz, Rafael. Capítulo 1: retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio de siglo; Mishra, Ramesh. Capítulo 2: el Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En: Muñoz de Bustillo, Rafael (ed.) (2000). El Estado del Bienestar en el cambio de siglo. Alianza Editorial. (p. 17-135)

Nickson, Andrew. Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. . Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 19 febrero: 2002, Caracas.

North, Douglass C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura económica, México.

Nogueira, Marco Aurelio. Democracia política, gobernabilidad y representación. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*. No. 1, 1994, Caracas.

O'Donnell, Guillermo. Impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil Octubre 1996.

Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. . *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* No. 9, octubre: 1997, Caracas.

Otalora, Luis E., Lasso, David., Guerra, Guillermo., Delgado, Andrés. Finanzas Públicas de Cali. Pontificia Universidad Javeriana. Cali, Noviembre 23 de 2006. Disponible en: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:S6TkQY6yu5UJ:www.geocities.ws/alejandro8aj/RicCobo_JMaroRod_ApolSalcedo.pdf+&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESiX5CIIJpPxkSsZzbxR23LDJnHURD4zolGXd-ZwWHDJYWtVyykOPVitr8iNtaP03yAjoHuNF1ZDY8n2°m13wtzSuYF5CE0GcbPAYB1K2xF1W9HiXEpozSy8HptQ0M4GBOzeFmM&sig=AHIEtbRf7BXmo9Iwfrpv38aoMyh1k9Efw

Peters, B. Guy. De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. . *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* No. 24 febrero: 2002, Caracas.

Peter, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*. Gedisa Editorial.

Peters, B. Guy. Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. *Foto internacional* 182, XLV, 2005. (p. 585-598)

Pineda Nebot, Carmen. Mejora de la gobernabilidad del gobierno local: participación de más actores en el proceso presupuestario. VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal, 2002.

Pontificia Universidad Javeriana (2007^a). *Cali Visible*, edición No. 6. Disponible en: http://calivisible.javerianacali.edu.co/boletines/bol_etincalivisible6.pdf

Prior, Diego. Eficacia, Eficiencia y gasto Público. ¿Cómo mejorar?. Revista de Contabilidad y Dirección, Vol. 13, año 2011, pp. 11-20

Quintín, Antonio (2002). Capítulo IV: paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública. En: Quintín, Antonio. “Patrimonialismo, Burocracia y Post-burocracia en el diseño institucional de la Administración Pública Venezolana.” Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Ramio Matas, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. . Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 21 febrero: 2001, Caracas.

Ramírez Montenegro, Verónica (2009). Análisis de la participación en ejercicios de control ciudadano sobre la gestión pública estatal. Estudio de caso: Cali (2000–2007). Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá D.C. Disponible en. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1348/1/1113632309.pdf>

Richardson, Ruth. Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones. . Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 19 febrero: 2001, Caracas.

Rizo, Harold O. (1987). Hacia una reforma de la administración local en Colombia y proyecto de reforma a la estructura administrativa del municipio de Cali. Colombia: imprenta departamental.

Rodríguez Vásquez, Juan Carlos. Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático Weberiano. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Serna, Miquel Salvador. El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones en la gestión de las administraciones publicas. Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 20, junio 2001, Caracas.

Sescovich Rojas, Sonia. El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden. . Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* No. 26 febrero: 2003, Caracas.

Suárez Casanova, Alejandro. Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales. VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración publica. Lisboa, Portugal, 2002.

Tirado Mejía, Álvaro; Bejarano, Jesús Antonio; Melo González, Jorge Orlando. Nueva historia de Colombia. Vol. II. Colombia: Planeta, 1989. (p. 211-262)

Tirado Mejía, Álvaro. Nueva historia de Colombia. Vol. VII. Colombia: Planeta, 1989. (p. 43-155)

Varela Barrios, Edgar (2006). Visiones manageriales sobre el funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada. Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle (Cali, Colombia)

Varios Autores. Cali en cifras 1992. Cuarenta años al servicio de Cali: 1953-1993. Departamento Administrativo de planeación Municipal, 1993. (p. 25-29)

Vásquez, Edgar. Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, económica, cultura y espacio. Colombia; nueva biblioteca pedagógica, 2001.

Vicher, Diana. Reflexiones sobre las reformas neo-gerenciales ¿hacia una nueva forma administrativa?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista chilena de administración publica / No. 13, junio 2009. (p. 53-85)

Weber, Max (1964). II. los tipos de dominación y IX. La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado), En: Weber, Max. Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva. Fondo de Cultura Economía, México. (p. 170-241)

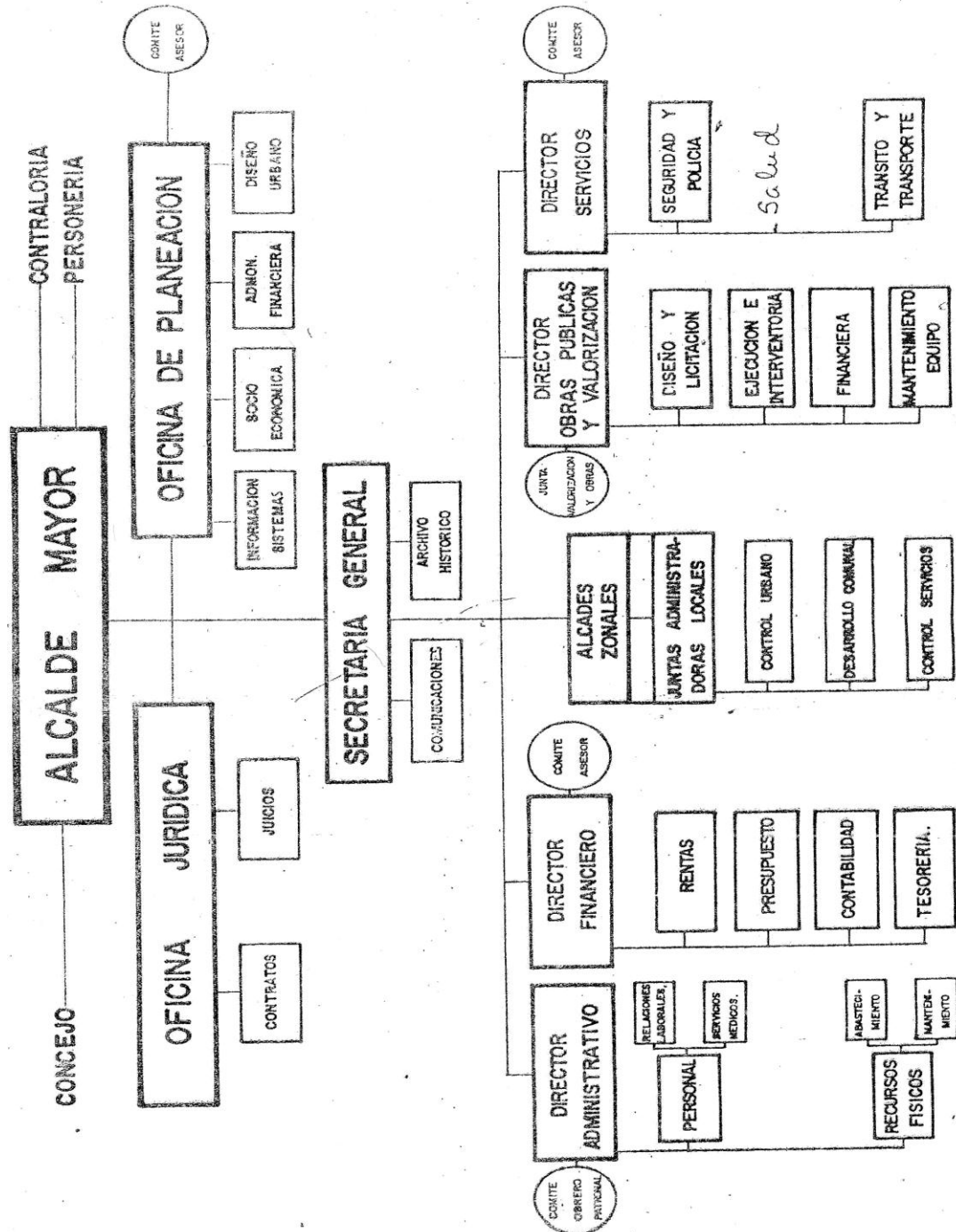
Zarbruggen, Cristian. Las redes de Políticas Públicas. Una revisión teórica. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003.

Maldonado, Alberto C., Moreno, Carlos O. transferencias y esfuerzo fiscal municipal. Revista Nómadas No. 3, *Descentralización: procesos y tendencias*, 1995.

Zambrano, Fabio P. el contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. Revista Nómadas No. 3, *Descentralización: procesos y tendencias*, 1995.

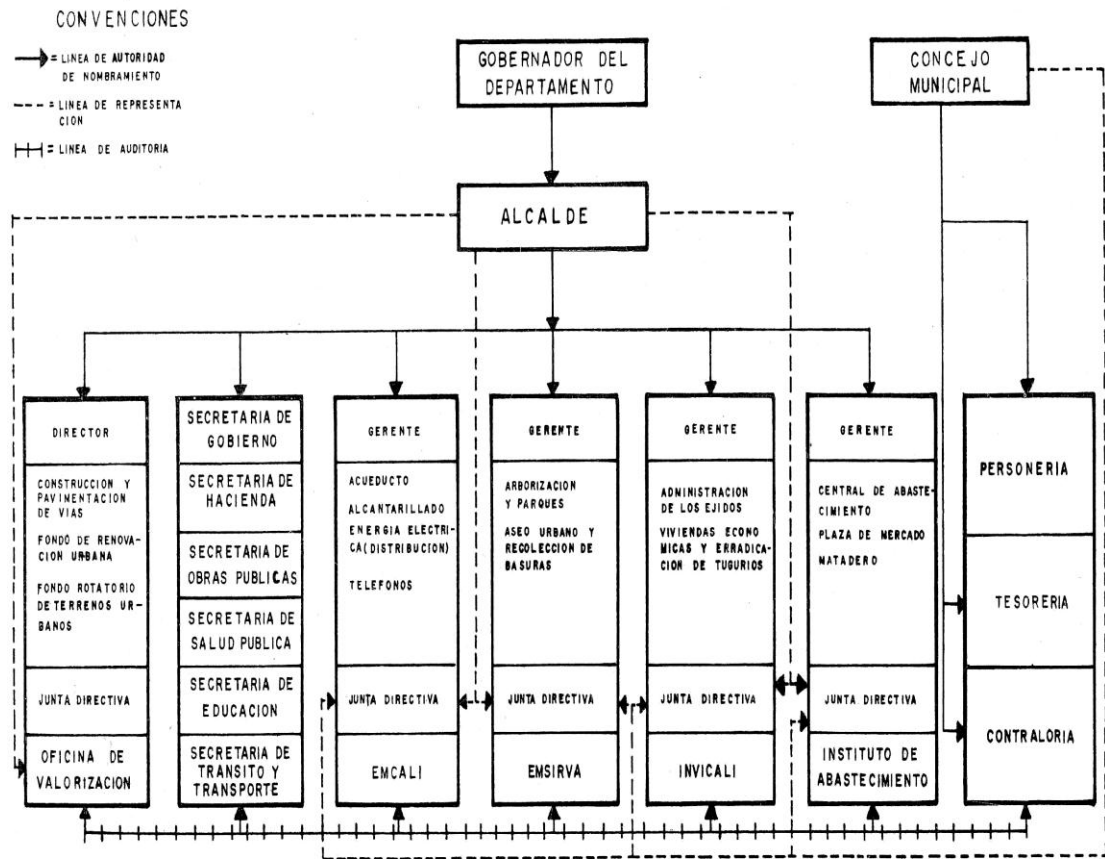
12. ANEXOS

ANEXO 1. Organigrama III
(Propuesta 1996)



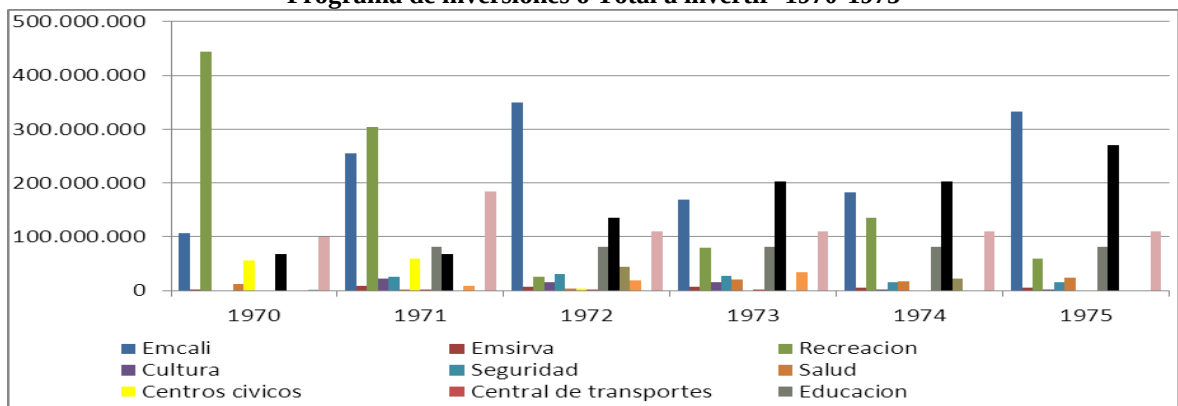
Fuente: (Cali. Alcaldía Municipal, 1987)

ANEXO 2. Organigrama I (Propuesta 1969)



Fuente: (Planeación Municipal, 1971)

ANEXO 3. Grafica 10. Programa de inversiones o Total a invertir 1970-1975

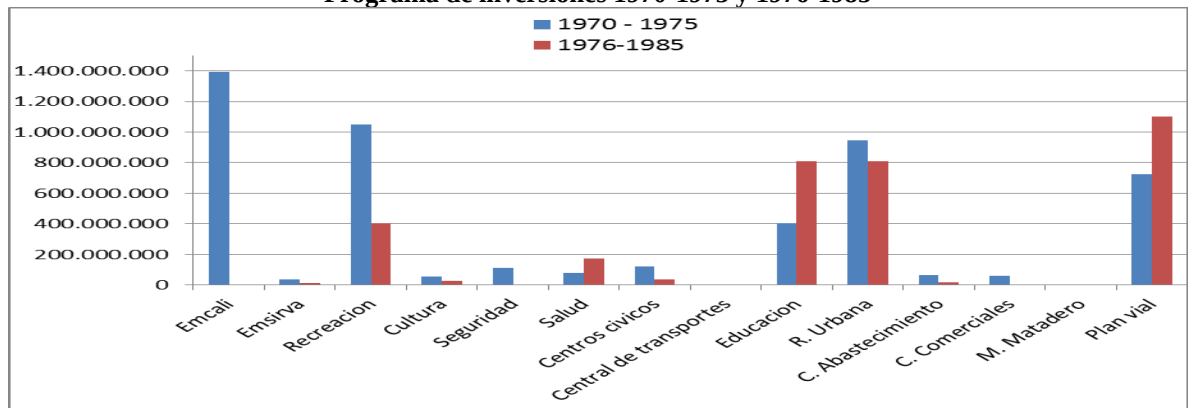


Fuente: Tabla 10

ANEXO 4.

Grafica 11.

Programa de inversiones 1970-1975 y 1976-1985

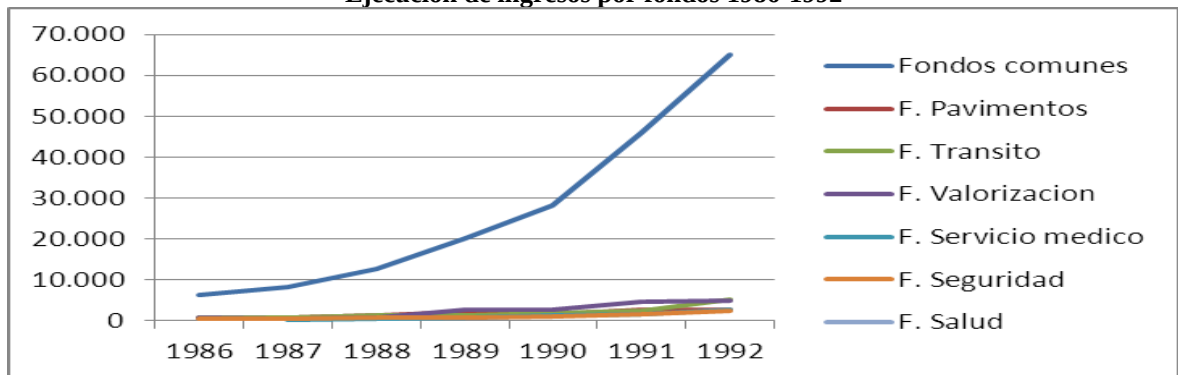


Fuente: Tabla 11

ANEXO 5.

Grafica 12.

Ejecución de ingresos por fondos 1986-1992

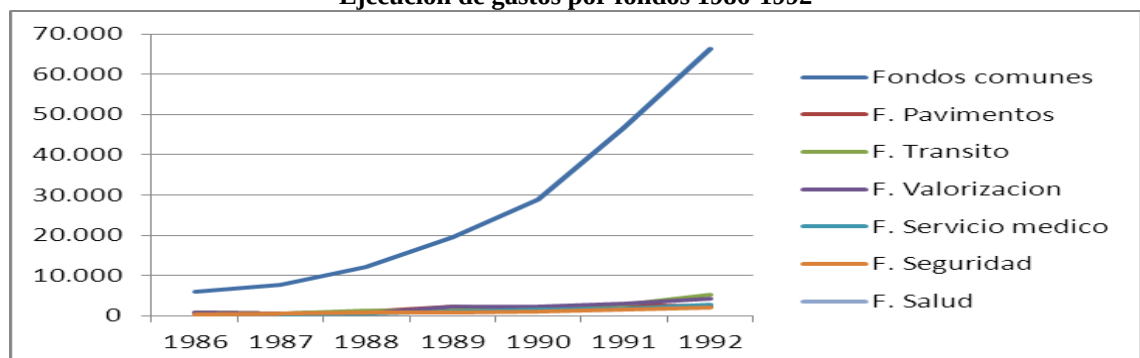


Fuente: Tabla 12

ANEXO 6.

Grafica 13.

Ejecución de gastos por fondos 1986-1992



Fuente: Tabla 13

ANEXO 7.

Tabla 14.

Repartición del Gastos por Fondos 1986-1992

	F. Comunes	F. Pavimentos	F. Transito	F. Valorización	F. S. Medico	F. Seguridad	F. L. Salud	Total
DEUDA PUBLICA							-	
1986	964	170	39	492	-	58	-	1.723
1987	1.219	143	41	164	-	36	-	1.603
1988	1.440	158	69	226	-	36	-	1.929
1989	2.215	263	125	419	-	12	-	3.034
1990	5.278	478	121	795	-	-	-	6.672
1991	9.858	534	213	920	-	-	-	11.525
1992	17.639	782	536	975	-	-	-	19.932
FUNCIONAMIENTO								
1986	4.049	27	257	211	-	114	-	4.658
1987	5.197	16	303	188	184	183	-	6.071
1988	7.537	28	486	159	574	223	-	9.007
1989	7.981	116	698	278	46	376	-	9.495
1990	13.818	35	1.014	421	59	443	-	15.790
1991	13.132	61	1.866	577	79	681	-	16.396
1992	18.371	74	2.311	619	114	883	32	22.404
INVERSIÓN								
1986	884	496	383	122	-	68	-	1.953
1987	1.226	476	270	73	7	311	-	2.363
1988	3.211	949	649	126	2	415	-	5.352
1989	9.439	1.836	534	1.656	882	502	-	14.849
1990	9.876	985	519	941	1.375	673	-	14.369
1991	23.644	2.196	650	1.601	1.689	870	-	30.650
1992	30.433	1.366	2.488	2.685	2.700	1.169	2.709	43.550

Fuente: Elaboración propia segunda datos Cali en Cifras 1992 – Planeación Municipal, Cali.

ANEXO 8.

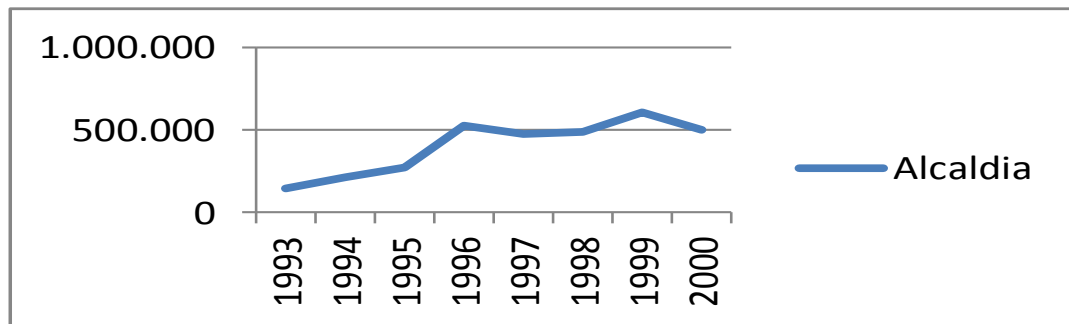
Tabla 15.

Comparación ingresos y gastos 1986-1992 (déficit/superávit)

Año	Administración por Fondos
1986	659
1987	1,006
1988	1,159
1989	1,007
1990	368
1991	816
1992	-2,567

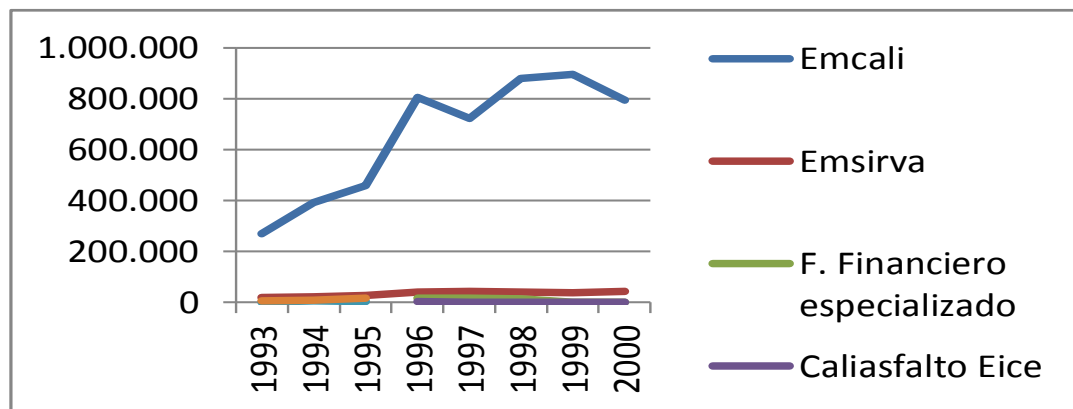
Fuente: Elaboración propia segunda datos Cali en Cifras 1992 – Planeación Municipal, Cali.

ANEXO 9.
Grafica 16.
Ejecución de ingresos administración central 1993-2000



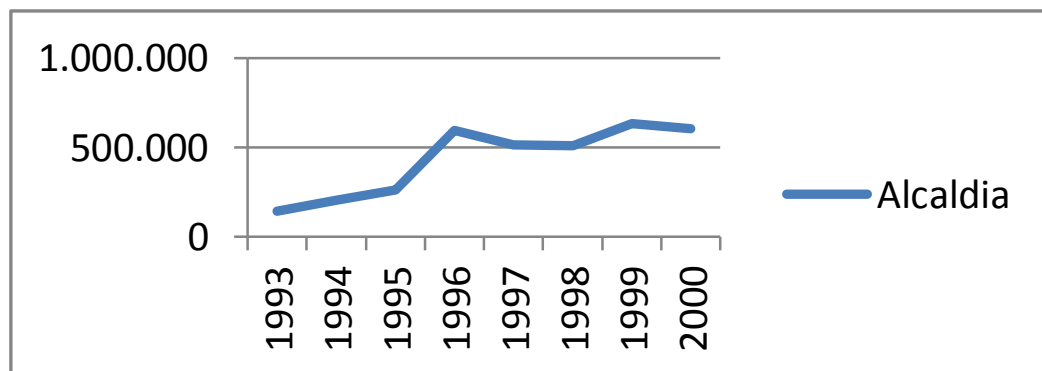
Fuente: Tabla 16

ANEXO 10.
Grafica 17.
Ejecución de ingresos administración descentralizada 1993-2000



Fuente: Tabla 17

ANEXO 11.
Grafica 18.
Ejecución de gastos administración central 1993-2000



Fuente: Tabla 18

ANEXO 12.

Tabla 21.

Repartición Gasto Administración Descentralizada 1993-2000

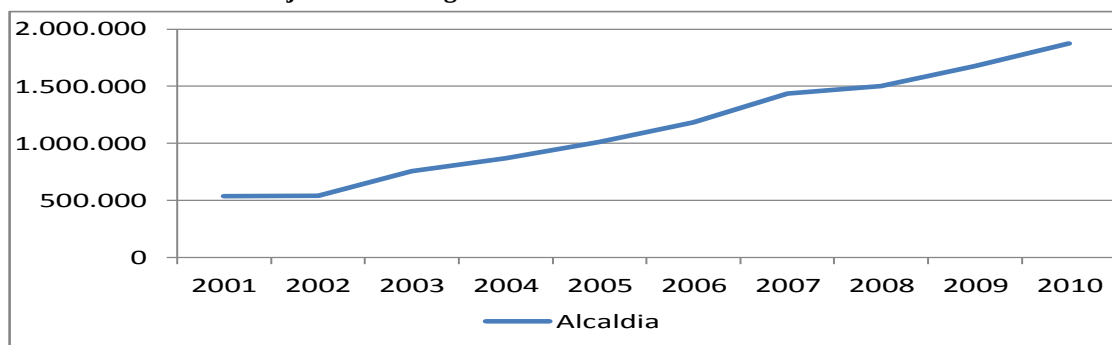
	EMCALI	EMSIRVA	F. F. Especializado	Cali- asfalto EICE	O. Catastro	INVICALI	Total
DEUDA PUBLICA			-	-	-	-	
1993	27.870	1.803	-	-	42	776	30.491
1994	26.847	3.590	-	-	9	1.181	31.627
1995	29.802	5.303	-	-	-	1.568	36.673
1996	147.321	6.489	-	-	-	-	153.810
1997	89.440	6.852	-	-	-	-	96.292
1998	159.650	6.025	-	-	-	-	165.675
1999	195.816	5.866	-	-	-	-	201.682
2000	111.109	3.278					114.387
FUNCIONAMIENTO							
1993	183.260	12.074	-	-	1.127	4.390	200.851
1994	245.313	16.586	-	-	1.786	2.620	266.305
1995	305.291	22.009	-	-	2.138	3.223	332.661
1996	321.396	25.112	494	1.849	-	-	348.851
1997	435.649	37.721	532	1.539	-	-	475.441
1998	586.966	34.320	777	905	-	-	622.968
1999	622.074	37.204	1.293	1.646	-	-	662.217
2000	654.781	39.323	1.389	1.413			696.906
INVERSIÓN							
1993	59.591	5.114	-	-	925	2.471	68.101
1994	117.186	1.894	-	-	2.609	2.788	124.477
1995	169.368	1.051	-	-	1.939	12.457	184.815
1996	289.552	7.837	-	555	-	-	297.944
1997	160.760	3.078	4	265	-	-	164.107
1998	138.522	1.170	169	40	-	-	139.901
1999	99.788	446	303	143	-	-	100.680
2000	135.506	866	6				136.378

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

ANEXO 13.

Grafica 23

Ejecución de ingresos administración central 2001-2010

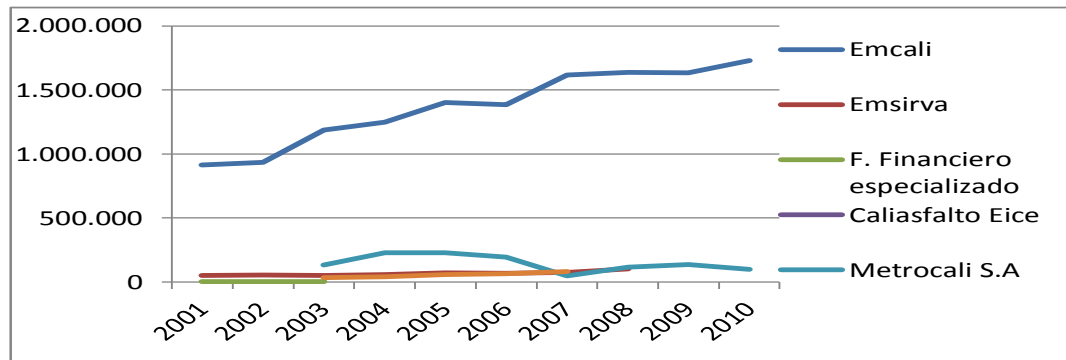


Fuente: Tabla 23

ANEXO 14.

Grafica 24.

Ejecución de ingresos administración descentralizada 2000-2010



Fuente: Tabla 24

ANEXO 15.

Tabla 25.

Ejecución de gastos Administración Central 2001-2010

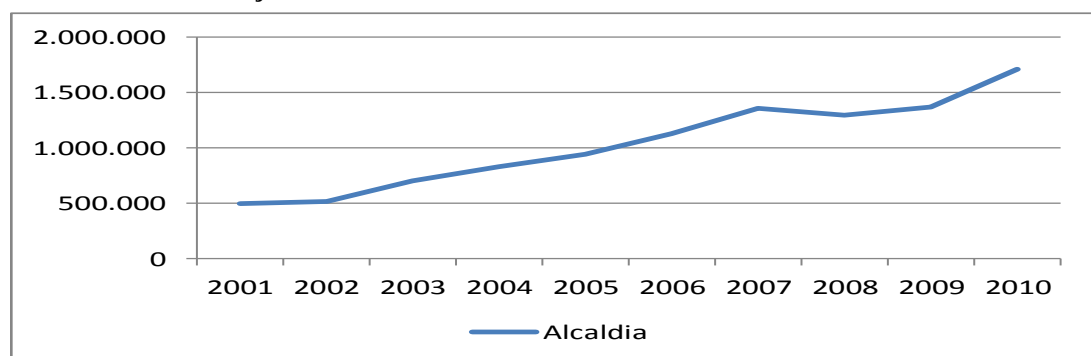
Año	Alcaldía
2001	498.371
2002	516.636
2003	702.535
2004	829.057
2005	943.126
2006	1.128.135
2007	1.358.765
2008	1.294.799
2009	1.367.723
2010	1.708.498
Total	10.347.645

Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

ANEXO 16.

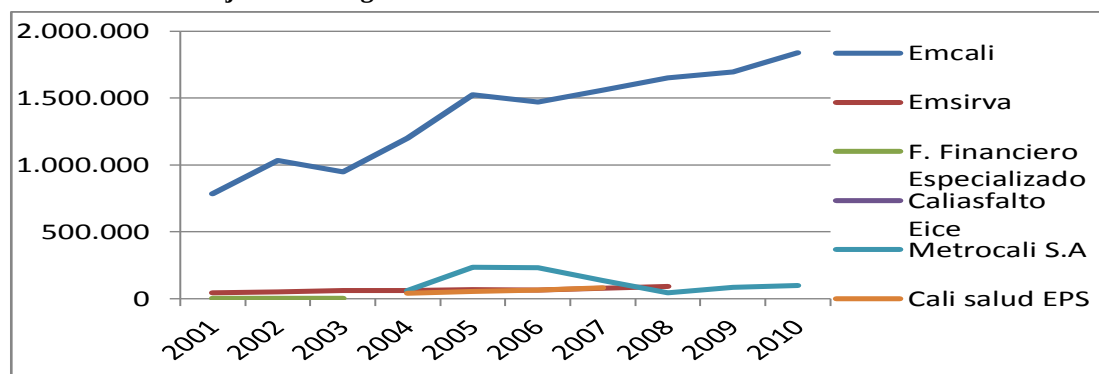
Grafica 25.

Ejecución de Gastos Administración Central 2001-2010



Fuente: Tabla 25

ANEXO 17.
Grafica 26.
Ejecución de gastos administración descentralizada 2000-2010



Fuente: Tabla 25

ANEXO 18.
Tabla 28.
Repartición Gastos Administración Descentralizada 2001-2010

	EMCALI	EMSIRVA	F. F. Especializado	Calisalud EPS	Metrocali S.A	Total
DEUDA PUBLICA						
2001	21.552	4.474	-	-	4.474	30.500
2002	92.965	2.345	-	-	2.345	97.655
2003	5.049	4.905	-	-	4.905	14.859
2004	250.000	4.711	-	-	4.711	259.422
2005	175.293	3.451	-	-	3.451	182.195
2006	128.813	-	-	-	3.451	132.264
2007	127.669	-	-	-	-	127.669
2008	140.244	-	-	-	-	140.244
2009	144.586	-	-	-	-	144.586
2010	114.892	-	-	-	-	114.892
FUNCIONAMIENTO						
2001	665.053	38.735	957	-	38.735	743.480
2002	799.530	46.848	963	-	46.848	894.189
2003	880.039	49.577	888	-	2.160	932.664
2004	893.438	50.349	-	39.234	2.703	985.724
2005	1.119.907	60.058	-	53.481	4.056	1.237.502
2006	1.136.295	58.827	-	63.984	5.194	1.264.300
2007	1.240.184	73.234	-	81.505	7.804	1.402.727
2008	1.306.652	88.234	-	-	5.096	1.399.982
2009	1.371.690	-	-	-	6.170	1.377.860
2010	1.500.818	-	-	-	11.497	1.512.315
INVERSIÓN						
2001	97.410	1.617	-	-	1.617	100.644
2002	140.645	1.329	-	-	1.329	143.303
2003	60.977	6.198	-	226	11.664	79.065
2004	57.249	3.888	-	154	58.962	120.253
2005	230.175	3.278	-	167	230.223	463.843
2006	203.944	3.725	-	235	225.358	433.262
2007	191.161	2.414	-	65	126.337	319.977
2008	203.036	3.928	-	-	38.213	245.177
2009	178.595	-	-	-	77.339	255.934
2010	223.488	-	-	-	86.156	309.644

Fuente: Cali en Cifras 2004, 2010 y 2011 - Planeación Municipal, Cali.

ANEXO 19.

Tabla 30.

Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 1989-1995

NOMBRE DE LA ENTIDAD	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL	9.342	9.947	10.460	10.864	11.822	12.242	13.650
Dependencias del Concejo	344	344	398	408	477	614	676
Concejo	42	42	50	50	74	96	150
Contraloría	203	203	226	228	228	267	273
Personería	99	99	122	130	175	251	253
Administración Central	4.011	4.443	4.735	5.096	5.170	5.976	7.329
Alcaldía	96	50	52	53	62	58	52
Secretaría de Coordinación y Control	-	-	-	-	5	4	5
Secretaría de Gobierno	494	494	494	494	493	451	569
Secretaría de Hacienda	209	209	212	212	212	200	215
Secretaría de Obras Públicas 1/	663	663	663	662	655	616	655
Secretaría de Tránsito y Transporte 2/	392	392	437	497	497	508	532
Secretaría de Salud Pública 3/	574	783	985	1.214	1.278	2.186	2.344
Secretaría de Educación	580	778	719	791	789	835	1.801
Secretaría de Servicios Administrativos	231	231	234	234	234	229	234
Secretaría de Desarrollo Comunitario	156	156	156	156	155	146	155
Secretaría de Programas Especiales	-	-	18	18	18	16	18
Departamento Administrativo de Planeación	198	98	100	100	100	90	100
Departamento Administrativo de Valorización	136	136	136	136	136	126	137
Departamento Administrativo de Control Físico	-	170	247	247	248	232	247
Departamento Administrativo del Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	6
Tesorería	168	168	168	168	168	161	168
Fondo de Vigilancia y Seguridad VISECALI	23	24	23	23	29	29	a/
Fondo de Servicios Médicos	91	91	91	91	91	89	91
Administración Descentralizada	4.987	5.160	5.327	5.360	6.175	5.652	5.645
Oficina de Catastro	123	126	130	135	172	170	168
Empresas Municipales de Cali EMCALI	3.472	3.702	3.762	3.763	3.901	3.813	3.921
Empresa de Servicios Varios EMSIRVA	1.236	1.213	1.292	1.292	1.932	1.350	1.237
Instituto de Vivienda de Cali INVICALI	156	119	143	170	170	319	319

Fuente: Cali Datos y Cifras 1998

ANEXO 20.

Tabla 31.

Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 1996-2000

Nombre de la entidad	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL No. FUNCIONARIOS	12922	12919	12671	12002	11465
Dependencias del Concejo	689	1022	1020	996	1021
Concejo	40	248	251	248	269
Contraloría	515	515	512	489	489
Personería	134	259	257	259	263
Administración Central	6900	7123	6716	6564	6644
Despacho Alcalde	9	9	9	18	26
Secretaría General	66	66	59	56	54
Direcciones Adscritas al Despacho	411	456	464	455	477
Jurídica	20	24	24	23	24
Control interno	6	14	15	15	14
Control Disciplinario Interno				8	10
Recurso Humano	186	192	175	160	141
Admtiva. Registro Estadístico de Bienes Inmuebles	90	93	109	109	124
Administrativa de Recurso Físico	28	42	41	40	40
Administrativa de Prevención y Desastres					9
Cultura	72	75	82	83	92
Informática y Telemática	8	8	5	6	8
Arborización, Parques y Zonas Verdes	1	8	13	11	15
Departamentos Administrativos	533	559	515	491	497
Planeación Municipal	87	92	81	77	82
Hacienda, Catastro y Tesorería	386	403	376	357	353
Gestión del Medio Ambiente	60	64	58	57	62
Gerencia del Desarrollo Territorial	34	60	88	92	99
Gerencia del Desarrollo Sectorial	5847	5973	5581	5452	5491
Gerencia	5	7	3	3	3
Secretarías Sector Físico	1191	1190	1081	1042	1006
Infraestructura Vial y Valorización	186	183	164	151	152
Ordenamiento Urbanístico	170	166	156	155	155
Tránsito y Transporte	514	527	483	461	428
Mantenimiento Vial y Vías Rurales	321	314	278	275	271
Secretarías Sector Social	4054	4012	3788	3716	3773
Educación	1572	1581	1490	1469	1474
Cultura y Turismo					
Salud Pública	2185	2136	2031	1982	2025
Bienestar Social y Gestión Comunitaria	129	128	110	111	113
Vivienda Social y Renovación Urbana	168	167	157	154	161
Secretarías Sector Colectivo	597	764	709	691	709
Gobierno, Convivencia y Seguridad	488	517	483	479	476
Deporte y Recreación	55	197	185	174	191
Fomento Económico y Competitividad	54	50	41	38	42
Administración Descentralizada	5333	4774	4935	4432	3800
EMCALI	4072	4100	3602	3237	3071
EMSIRVA	1240	653	1309	1148	657
CALIASFALTO	4	4	4	37	37
Fondo Financiero Especializado	17	17	20	20	35

Fuente: Varela, Escobar y Escobar; 2009.

ANEXO 21.

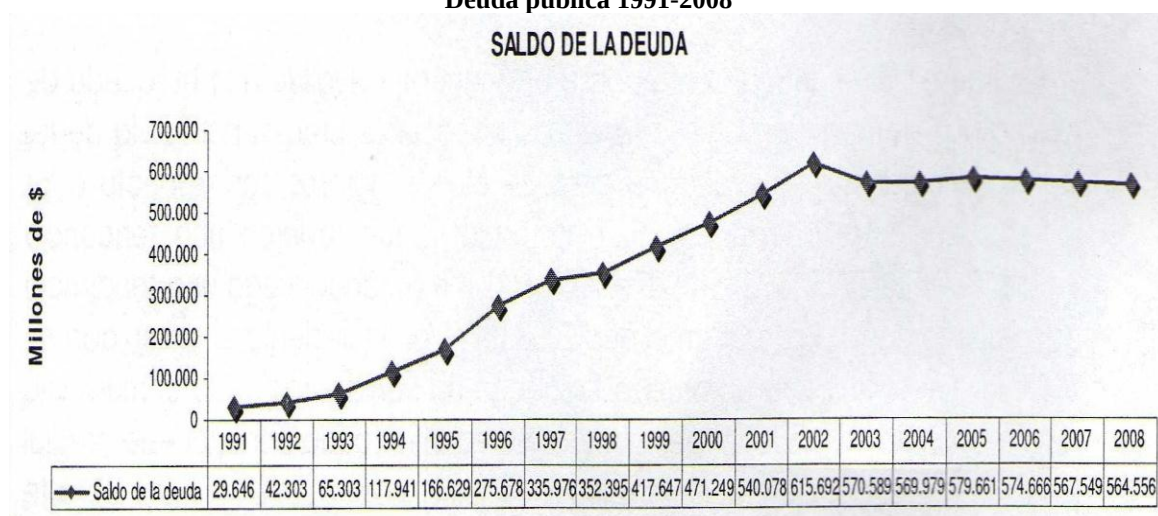
Tabla 32.

Número de funcionarios del Municipio de Santiago de Cali 2001-2010

Entidad	2001 (I sem)	2001 (II sem)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Funcionarios	10,883	7,705	7,860	6,924	6,270	6,238	5,398	5,421	5,621	4,972	5,063
Dependencias del Concejo	1,039	552	563	636	570	504	494	493	490	465	501
Concejo	291	210	208	236	200	206	192	190	182	180	220
Contraloría	486	240	238	258	253	181	184	185	192	184	181
Personería	259	102	117	142	117	117	118	118	116	101	100
Administración central	6,269	3,628	3,627	2,953	2,834	2,803	2,08	2,045	2,179	2,011	2,073
Despacho Alcalde	48	17	39	33	50	44	43	32	35	39	40
Secretaría General	115	30	35	33	48	62	63	62	64	58	59
Direcciones adscritas al despacho	307	119	148	289	172	177	203	211	215	210	207
Jurídica	23	25	28	29	34	32	31	32	33	29	28
Desarrollo Administrativo	284	94	120	250	125	133	153	62	161	163	160
Control Disciplinario				10	13	12	12	11	12	12	12
Control Interno y Gestión de Calidad						7	9	9	6	7	
Departamentos Administrativos	604	204	199	191	225	230	223	219	227	220	222
Planeación	217	66	63	62	79	78	78	78	80	76	80
Hacienda	329	128	126	124	137	138	129	121	125	125	123
Gestión del Medio Ambiente	58	10	10	5	9	14	16	20	22	19	19
Gestión del Desarrollo Sectorial	5,159	3,258	3,206	2,407	2,339	2,29	1,548	1,521	1,638	1,484	1,545
Secretarías Sector Físico	785	316	305	486	482	477	489	476	583	481	576
Infraestructura Vial y Valorización	383	158	153	155	158	152	158	146	125	164	158
Tránsito y Transporte	402	158	152	331	324	325	331	330	431	327	418
Secretarías Sector Social	3,768	2,634	2,596	1,625	1,54	1,499	686	655	655	648	631
Educación	785	316	305	1,094	1,01	981	164	155	174	154	151
Cultura y Turismo	88	39	37	36	40	36	40	44	44	34	33
Salud Pública	1,903	1,361	1,344	396	362	353	343	320	296	327	320
Desarrollo social y Bienestar Social	200	59	54	55	85	90	99	100	105	92	90
Vivienda Social y Renovación Urbana	155	36	44	44	43	39	40	36	36	41	37
Secretarías Sector Colectivo	642	308	305	296	317	314	373	390	400	345	338
Gobierno, Convivencia y Seguridad	463	185	191	184	177	174	235	248	251	226	221
Deporte y Recreación	179	123	114	112	140	140	138	142	149	119	117
Administración Descentralizada	3,525	3,525	3,67	3,335	2,860	2,89	2,802	2,866	2,952	2,496	2,489
EMCALI	2,908	2,908	3,044	2,675	3,312	2,312	2,284	2,348	2,043	2,436	2,446
EMSIRVA	604	604	617	645	554	578	518	518	491		
Fondo Financiero Especializado	13	13	9	15							
Calisalud EPS						14	22	17	17	17	
Metrolali									41	43	43

Fuente: Cali en cifras 2001-2011

ANEXO 22.
Tabla 33.
Deuda publica 1991-2008



Fuente: Varela, Escobar y Escobar; 2009.