



REVISTA BOLETÍN REDIFE: 14 (3) MARZO 2025 ISSN 2256-1536

RECIBIDO EL 18 DE OCTUBRE DE 2024 - ACEPTADO EL 20 DE DICIEMBRE DE 2024

# Rediseño del Estado Subnacional del Valle del Cauca: Capacidad Institucional y Gestión de personal 2004-2018

## Redesign of the Subnational State in Valle del Cauca: Institutional Capacity and Personnel Management (2004-2018)

1 1 2

**Ildebrando Arévalo Osorio<sup>1</sup>**

Escuela Superior de Administración Pública-  
ESAP

### Resumen:

Este artículo analiza el proceso de rediseño del Estado subnacional en el Valle del Cauca, Colombia, entre 2004 y 2018, con un enfoque en la capacidad institucional y la gestión de personal. A través de un estudio de caso, se examinan tres reformas administrativas consecutivas que buscaron modernizar la administración pública, fortalecer la profesionalización de la burocracia y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Utilizando un enfoque metodológico mixto que combina análisis documental de

<sup>1</sup> Profesor Investigador Esap, Escuela Superior de Administración Pública-ESAP

Email: [ildebrando.arvalo@esap.edu.co](mailto:ildebrando.arvalo@esap.edu.co) Orcid: 0000-0002-3507-091X

normativas, planes de desarrollo y decretos, con una encuesta aplicada a funcionarios de carrera administrativa. La muestra incluyó 174 funcionarios, representativos de un universo de 450 empleados públicos. Los datos se analizaron en función de tres dimensiones clave: reclutamiento y contratación, capacitación y desarrollo de recursos humanos, y evaluación del desempeño. Además, se contrastaron los hallazgos con marcos teóricos como los de Oszlak (2003) y O'Donnell (1998), que abordan la capacidad institucional y la estatalidad en América Latina. Se identifican avances significativos en la implementación de modelos gerenciales inspirados en la Nueva

Gestión Pública (NGP). Sin embargo, persisten desafíos como la coexistencia de prácticas clientelistas, la falta de alineación entre competencias y funciones, y la debilidad en la institucionalización de la meritocracia. El estudio concluye que, aunque las reformas han logrado transformaciones estructurales, su impacto en la consolidación de la democracia y la equidad social sigue siendo limitado.

**Palabras clave:**

Rediseño del Estado, capacidad institucional, gestión de personal, reformas administrativas, Valle del Cauca, Nueva Gestión Pública, meritocracia.

**Abstract:**

This article examines the process of redesigning the subnational state in Valle del Cauca, Colombia, between 2004 and 2018, with a focus on institutional capacity and personnel management. Through a case study, three consecutive administrative reforms aimed at modernizing public administration, strengthening the professionalization of the bureaucracy, and improving the efficiency of public service delivery are analyzed. Using a mixed-method approach that combines document analysis and surveys of public officials, significant progress is identified in the implementation of managerial models inspired by the New Public Management (NPM). However, challenges persist, including the coexistence of clientelist practices, misalignment between competencies and functions, and the weak institutionalization of meritocracy. The study concludes that, although the reforms have achieved structural transformations, their impact on the consolidation of democracy and social equity remains limited.

**Keywords:**

State redesign, institutional capacity, personnel management, administrative reforms, Valle del Cauca, New Public Management, meritocracy.

**Introducción**

En Colombia y América Latina, el rediseño del Estado y de la administración pública abarca desde la década de 1980 hasta las dos primeras décadas del siglo XXI. Aunque en cada país el proceso presenta características particulares, comparte elementos comunes con los demás Estados de la región. En todos los casos, las élites y diversos actores políticos llevan a cabo distintas tareas que facilitan la consolidación de sus funciones estatales, tales como la capacidad de mantener y fortalecer la cohesión social, promover el desarrollo de sus habitantes, ampliar la equidad, garantizar la propiedad, los derechos individuales y el cumplimiento de los contratos, así como asegurar los derechos de segunda y tercera generación y fomentar la competitividad económica a nivel nacional e internacional. Estas tareas, por su complejidad, no podían ser asumidas por el modelo clásico weberiano, el cual no logró asegurar a la mayoría de los ciudadanos el acceso a los servicios necesarios para mejorar su calidad de vida. Además, su estructura organizacional rígida, estable y extensa resultaba incapaz de responder de manera dinámica a las demandas endógenas y exógenas en un mundo en constante cambio, impulsado por la ciencia, la tecnología y las comunicaciones.

David Osborne, citado por el administrador público Sergio Chica, sostiene que, para superar la administración pública de corte burocrático, esta no debe limitarse a una simple reforma, sino que debe reinventarse, dando paso a un modelo de administración pública gerencial (2008, p. 58). Esta reinención tiene como una de sus metas fundamentales la creación de las condiciones mínimas necesarias para edificar un régimen democrático. Para lograrlo, es necesario subsanar las deficiencias del Estado, fortalecer su capacidad y abordar tanto sus debilidades estructurales como la captura parcial por actores clientelistas e ilegales. Por su



parte, Duque, citando a O'Donnell, resalta que uno de los requisitos clave para consolidar la democracia es el desarrollo de la "estatalidad", entendida como la capacidad del Estado para mantener niveles de coacción e institucionalidad básicos, que garanticen la regulación social. En este sentido, los países de América Latina que han logrado consolidar su democracia lo han hecho sobre la base de esta estatalidad, es decir, de la capacidad del Estado para mantener los niveles de coacción e institucionalidad necesarios para sostener la regulación social (2017, p. 158).

Oszlak coincide con O'Donnell al proponer la estatalidad ("stateness") como un concepto clave en el análisis del "grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades, expresadas en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales, que definen la existencia de un Estado". Además, apoyándose en el trabajo de un colectivo de autores, encabezado por Philippe C. Schmitter, en su estudio "Historical Perspectives on the State, Civil Society and the Economy in Latin America: Prolegomenon to a Workshop at the University of Chicago, 1976-1977", Oszlak diferencia los atributos del Estado en América Latina, señalando su capacidad para: (1) externalizar su poder, (2) institucionalizar su autoridad, (3) diferenciar su control e (4) internalizar una identidad colectiva (2007, p. 4).

Ambos autores coinciden en identificar el doble carácter de instancia de articulación del Estado, de relaciones sociales con el aparato institucional. Sin embargo, a efectos analíticos Oszlak diferencia ambas formas de conceptualización, "la primera alude a una relación social abstracta, la segunda se refiere a actores concretos -organizaciones burocráticas- que son su objetivación institucional. E, históricamente, el proceso de conformación de ambas esferas sufrió importantes desfasajes.

Es decir, la aparente correspondencia entre las mismas (resultante de ser una materialización de la otra) expresa una relación teórica que en los hechos se vio a menudo alterada por la relativa autonomización del estado "aparato" respecto del estado "relación social" ... y el desarrollo de instituciones estatales constituye solo uno de los atributos de la "estatalidad" (pp. 6-7).

Entre las cuatro capacidades estatales del Estado, según Oszlak, la capacidad institucional es la de institucionalizar su autoridad, la cual se expresa en "la posesión de este de la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución" (2014, p. 1). Las propuestas analíticas de O'Donnell y Oszlak ofrecen marcos teóricos y metodológicos innovadores, sugerentes para investigar el rediseño del Estado subnacional del Valle del Cauca, identificar sus capacidades institucionales como resultado de las reformas implementadas en las dos primeras décadas del siglo XXI, y evaluar la disponibilidad oportuna de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el fortalecimiento de la gestión pública.

El rediseño del Estado corresponde a la administración pública, entendida como la institucionalidad administrativa total del Estado. En términos de Wladimir Pérez (2013), la administración pública es, por un lado, el poder del Estado materializado en organizaciones institucionales y observado como un sistema dual técnico-instrumental, lo que lleva a su estructuración cerrada (y con competencias específicas) en un sistema de cohesión y covarianza; y, por otro lado, es político-administrativa en el sentido sociológico de la funcionalidad de las instituciones de manera no estructural.

La funcionalidad no estructural, en el ámbito de la administración, implica que ésta debe ser analizada a partir de sus relaciones con su entorno, es decir, con la política, el poder del Estado y la sociedad civil. En otras palabras, puede concebirse como un sistema cognitivamente abierto y plural, sujeto a las presiones de la sociedad civil, su entorno político ejecutivo y los actores de la sociedad política. Estos últimos, en última instancia, terminan construyendo sistemas de coerción, consenso y persuasión que afectan la cognición tanto de los actores institucionales como de las instituciones mismas (pp. 55-56).

Para que el Estado sea un mejor administrador del territorio y la población, debe inducir cambios en la conducta de los actores sociales, evitar bloqueos a sus políticas, aumentar su autonomía para promover el desarrollo, contar con una estructura administrativa coherente y auto orientada, y evitar su captura burocrática (Evans, 1996, p. 557). Asimismo, debe aumentar su capacidad institucional, reducir la brecha entre lo que aspira a hacer y lo que efectivamente consigue, debido a los obstáculos que por diversas razones entorpecen la realización de las tareas requeridas (Oszlak y Orellana, 1993, p. 7).

### **La Constitución Política de 1991, punto de partida del rediseño del Estado**

En Colombia, el rediseño del Estado y de la administración pública ha sido objeto de estudio por varios autores, entre ellos Fabio Velásquez (1998), Velásquez, González, Rodríguez, Pérez y López (2009), Palacios (2012) y González (2014). Estos analizan el rediseño del Estado a través de las reformas institucionales, las cuales buscan fortalecer las capacidades del Estado y abordar las particularidades de la gestión pública en el ámbito nacional. Según Velásquez, el régimen político dominante en Colombia desde principios de la década de 1970, producto del Frente Nacional, vivió una crisis de legitimidad a

mediados de los años 80. Esta crisis se produjo en un contexto de estabilidad macroeconómica, impulsada por la economía de la droga, y marcada por múltiples formas de violencia (política, social, pública y privada).

Dicha crisis estuvo determinada por la asfixia electoral del sistema bipartidista dominante, las altas tasas de abstención, las extensas redes de clientelismo que se habían afianzado en todo el país, y la fragmentación de los partidos políticos, junto con la constante recomposición del liderazgo político a nivel local y regional, como resultado de los procesos de descentralización. Además, la inexistencia de una oposición política y el autoritarismo en las relaciones entre el Estado y la sociedad contribuyeron a la deslegitimación del régimen. La solución tentativa a esta crisis fueron las reformas políticas implementadas, que incluyeron reformas al Estado de corte intervencionista, la descentralización político-administrativa y fiscal, así como la expedición de la Constitución de 1991.

Estas reformas combinaron respuestas a las exigencias de organismos internacionales, las tendencias del mercado global en el contexto de la globalización, el cambio tecnológico, la apertura económica, la privatización, y las crecientes demandas sociales tanto del campo como de la ciudad. Dichas demandas reflejaban la incapacidad del Estado y su gestión intervencionista para satisfacer las necesidades de la población y la imposibilidad de influir en las decisiones públicas debido al cierre institucional que limitaba la participación ciudadana.

En los análisis del modelo de Estado intervencionista que prevaleció en Colombia en los años 70 del siglo pasado, este era diferente al modelo keynesiano adoptado en los países desarrollados. En estos últimos, la consolidación del Estado intervencionista se debió a su capacidad para articular los cambios en la esfera de la producción con los del consumo. La organización del trabajo, junto

con la introducción de técnicas de dirección, control y organización, permitió un aumento en la productividad laboral, lo cual resultó en incrementos en el ingreso y en el consumo de toda la sociedad. Sin embargo, la crisis comenzó a gestarse con el agotamiento del modelo de acumulación vigente a nivel mundial a fines de los años 60 y principios de los 70, a causa de la decreciente tasa de ganancia, los problemas derivados del petróleo y las transformaciones en la acumulación del capital a nivel global.

Las principales transformaciones que marcaron esta crisis se sintetizaron en varios aspectos. En primer lugar, se produjo un crecimiento desorbitado del sector financiero y de los mercados de capitales, con un mayor control por parte de las compañías multinacionales sobre las políticas fiscales, monetarias y cambiarias de los países en desarrollo. En segundo lugar, los avances tecnológicos, especialmente en el ámbito de la informática, transformaron las formas de producción y el funcionamiento del mercado, donde las multinacionales no solo gestionaban las patentes, sino que también influían en los contenidos de los medios de comunicación. En tercer lugar, las formas de organización del trabajo experimentaron cambios significativos, con un creciente predominio de los trabajadores profesionales y ocasionales en las estructuras ocupacionales, mientras que las organizaciones sindicales perdieron relevancia.<sup>2</sup>

En este contexto, el Estado keynesiano perdió su razón de ser. Los criterios utilizados por el Estado para manejar las políticas monetaria, fiscal, crediticia, industrial, agrícola y social ya no eran compatibles con los principios de rentabilidad y costo-beneficio que guían a las empresas multinacionales dominantes en la economía mundial. Esta incompatibilidad también se aplicaba a los Estados latinoamericanos, que en esa época se enfocaban en fortalecer los mercados nacionales y sus incipientes

<sup>2</sup> Herrera, Wilson. (1994). *Desarrollo económico, desarrollo regional y descentralización*, en AA.VV. *Laberintos de la descentralización*. SINAPSIS – ESAP: Bogotá

procesos de industrialización a través de grandes inversiones en infraestructura y el establecimiento de industrias. Sin embargo, dado su tamaño, estas industrias no podían ser asumidas por el sector privado. Al mismo tiempo, el Estado fue cuestionado después de haber creado las condiciones de rentabilidad futura. Como resultado, “el capital privado considera que ha obtenido la suficiente madurez y poder para retomar en sus manos, a un costo sustancialmente bajo, estas empresas públicas, y cosechar sus dividendos, privatizando lo previamente creado y mantenido socialmente”.<sup>3</sup>

La descentralización política, fiscal y administrativa fue parte de la respuesta a la crisis de legitimidad que exigía la negociación de consensos políticos, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la expedición de la nueva Constitución Política, el situado fiscal para los municipios y la asignación de regalías petroleras a los departamentos y municipios productores de esta materia prima. Sin embargo, existió una brecha significativa entre la letra de la Constitución y las acciones del nuevo sistema político, especialmente en el cumplimiento de su artículo 22, que define la paz como un derecho y deber tanto de gobernantes como de gobernados. En la práctica, se multiplicaron los agentes y las formas de violencia. De hecho, la descentralización fue aprovechada por los líderes locales como una herramienta para reemplazar al Frente Nacional y centralizar el manejo de recursos económicos y políticos (Palacios, 2012). Estos líderes “descentralizaron” la coacción, ya sea abierta o encubierta, y aprovecharon la crisis de los partidos políticos para ejercer más poder local, tanto legal como armado, además de controlar más recursos, comenzando por la tierra.

La misma descentralización, que redefinió las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales, socavó algunos de sus principales

<sup>3</sup> Pradilla Cobos, Emiliano. *Las políticas neoliberales y la cuestión territorial*. Citado por Herrera, p.43



objetivos, como la coherencia de las políticas públicas y la transparencia y eficiencia de la gestión pública. Además, la Constitución fortaleció el regionalismo y propició disputas por el control electoral entre diferentes actores legales e ilegales, armados y enfrentados en la llamada "guerra sucia". Los jefes paramilitares, por ejemplo, se beneficiaron electoralmente de las desmovilizaciones acordadas con el gobierno, consolidaron sus latifundios, gestionaron fondos públicos como el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), accedieron al crédito público a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y los Fondos Ganaderos, y lograron poner sus bancadas en el Congreso y otras corporaciones públicas. En resumen, se agravó la fragmentación territorial del Estado, se rompieron las líneas de mando de la Administración Pública y se concentraron los recursos, lo que perjudicó a los campesinos y a las familias de bajos ingresos en los departamentos dominados por los nuevos "señores electorales".

Por su parte, Fernán González sostiene que la reforma política derivada de la Constitución de 1991 terminó profundizando los efectos perversos de la descentralización, un proceso que ya se venía gestando desde los inicios del Frente Nacional y que contribuyó a la fragmentación del poder. Una de las consecuencias no deseadas de la descentralización fue la mayor erosión del régimen político y la desarticulación del sistema tradicional de las maquinarias políticas de los partidos, que históricamente mediaban entre los niveles local, regional y central. Se pensó que la elección popular de alcaldes y gobernadores debilitaría el poder de los corruptos barones y caciques, pero, en realidad, resultó en la dilución de los vínculos entre los niveles local, regional y nacional de la política. Anteriormente, la dependencia burocrática de estos líderes clientelistas respecto al nivel central del partido

los obligaba a mantener conexiones entre los diferentes niveles de gobierno (2014, p. 402).

El profesor e investigador de la Universidad del Valle, Wilson Delgado Moreno, sintetiza el nuevo diseño del Estado derivado de la Constitución de 1991 como una fusión "entre la descentralización administrativa, en términos de la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participación por parte del municipio, y la democracia participativa" (Delgado Moreno, 2013, p. 5). Esta fusión es crucial para comprender cómo actores privados e ilegales han cooptado partes significativas del Estado local y regional. La modernización del Estado está vinculada a la dinámica de mercantilización de lo público, en la cual los bienes y servicios que, en el modelo weberiano, eran suministrados por el Estado, pasan en gran medida a ser gestionados por actores privados o mediante alianzas entre los sectores público, privado y el tercer sector. Estos procesos se rigen por las lógicas del mercado y los discursos derivados del New Public Management, lo que desdibuja la distinción entre las zonas de mercado y las zonas de no mercado, complicando así la dicotomía entre lo público y lo privado (Delgado Moreno, 2013, p. 5).

Después de más de tres décadas de haberse instituido la Constitución de 1991, el Estado colombiano sigue destacándose por la debilidad de su democracia, la cual ha sido calificada por el politólogo Javier Duque como una "subpoliarquía". Esta deficiencia se refleja tanto en los procedimientos como en las dimensiones sustanciales de respeto a los derechos humanos, libertades civiles y en sus resultados. (2017, p. 158).

### **Reformas del Estado y modernización de la administración pública**

De acuerdo con María de Lourdes Flores, "el concepto de reforma del Estado es vasto, debido a la diversidad de temas que abordan los ámbitos de la política económica, la administración

pública, la política social, la política electoral y la naturaleza del Estado” (2003, p. 1). Oszlak, por su parte, propone diversas delimitaciones del concepto. Coincidiendo con Barzelay (2002), sostiene que las políticas orientadas a reducir el tamaño del Estado, disminuir su rol y dismantelar su estructura, no implican necesariamente innovaciones o modernización en la gestión pública. Las reformas que, según Barzelay, deberían considerarse como innovadoras son las que denomina “políticas de gerenciamiento público”, cuyo éxito se mide en términos instrumentales o tecnológicos y cuya aplicación se lleva a cabo "dentro" del aparato estatal. Estas políticas corresponden a lo que se conoce como “reformas de primera generación”, que provocan más cambios en la sociedad y el mercado que en el propio Estado. Su fórmula busca reducir la intervención estatal, promoviendo la privatización en la medida de lo posible, descentralizando servicios públicos a niveles subnacionales, desregulando al máximo el funcionamiento de los mercados, tercerizando gestiones de apoyo que puedan ser delegadas, desmonopolizando la gestión pública y privatizada para fomentar la competencia y reducir costos, y aligerando las plantillas de personal estatal mediante retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas (Oszlak, 2020, 2003).

Ante los efectos limitados de las reformas de "primera generación", las reformas de "segunda generación" tuvieron como objetivo producir innovaciones en la gestión pública que se orientaran “hacia adentro” del Estado. En lugar de cambios meramente jurídicos o transacciones económico-financieras, estas reformas implicaron transformaciones tecnológicas y culturales que se reflejan en gobiernos más abiertos, el paso de una gestión por procesos a una gestión por resultados, la creación de mecanismos de rendición de cuentas, la reasignación de recursos hacia políticas sociales más inclusivas, y la introducción del mérito y la flexibilidad como criterios de gestión propios

del mercado laboral en el sector público. Estas reformas afectan principalmente a variables asociadas con la organización y funcionamiento de la burocracia: su marco normativo, estructura organizativa, dotación de personal y recursos materiales, procesos y procedimientos de gestión, la capacidad de sus agentes y el comportamiento de estos en la producción de bienes, servicios y regulaciones a su cargo (Oszlak, 2023, p. 45-46).

La clasificación de las reformas propuesta por Oszlak, que distingue entre aquellas orientadas hacia adentro y hacia afuera, parte de la intención de lograr un mejor o un menor Estado. Las reformas “hacia adentro” buscan introducir cambios en las estructuras organizativas, los regímenes de personal, los procesos administrativos, la formación de los recursos humanos o la informatización de la gestión, mientras que las reformas “hacia afuera” se enfocan en modificar las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los estados nacionales, los gobiernos subnacionales, el mercado y las organizaciones sociales, tales como la privatización, la desregulación, la tercerización, la descentralización o la reducción de la dotación de personal estatal a través de retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas. Ambos tipos de reforma tienen un sentido y un contenido político-ideológico muy diferentes, tanto en sus objetivos como en los aspectos que buscan transformar o, en ocasiones, disimular. Para los fines de este estudio, se adopta la propuesta de Oszlak y Barzelay de considerar las reformas en la administración pública en la gobernación del Valle del Cauca como reformas “hacia adentro”, debido a los efectos que producen en la organización y el funcionamiento de la burocracia.

### **Rediseño del Estado y Función pública**

El rediseño del Estado mediante reformas es un proceso de mediana duración en la metodología propuesta por el neoinstitucionalismo histórico,

que requiere de un período extenso para la maduración de las reformas. En el caso colombiano, durante el siglo XX e inicios del XXI, se llevaron a cabo varias reformas orientadas a crear un sistema de función pública que regulara el empleo público en las entidades y dependencias de la administración pública. Estas reformas se materializaron en diversos estatutos de personal, que consagraron, de manera simultánea, un servicio civil profesional y un sistema de patronazgo político, el cual favorecía el ejercicio discrecional de la clase política colombiana en las organizaciones públicas, en detrimento de la autonomía y de la formación de una burocracia profesional, en sintonía con el tipo ideal weberiano.

A lo largo del siglo XX, el Congreso de la República aprobó cuatro reformas orientadas a establecer un sistema de función pública que regulara la gestión del personal en la administración del Estado. Estas reformas se concretaron en las leyes 165 de 1938, 19 de 1958, 65 de 1967 y 61 de 1987. La primera reforma surgió en el contexto de la coyuntura crítica que dio lugar a la transformación constitucional de 1936, mientras que las tres siguientes fueron el resultado del desarrollo legal de la reforma a la Carta Política aprobada por plebiscito en 1957, en otro período crítico. Todas ellas promovieron, simultáneamente, dos arreglos institucionales contradictorios y excluyentes en la gestión pública del personal: un sistema de función pública weberiano, basado en el concurso de méritos y la igualdad de oportunidades, y un sistema de patronazgo político, sustentado en el mecanismo de la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa.

Con la Ley 65 de 1967 y su Decreto 2400 de 1968, la carrera administrativa quedó excluida durante más de dos décadas de las administraciones públicas territoriales. Su restauración fue ordenada por la reforma constitucional de 1991; sin embargo, la Ley 27 de 1992, encargada de su desarrollo legal, al igual que las leyes 443 de

1998 y 909 de 2004, mantuvieron la trayectoria de desarrollo institucional (path dependence)<sup>4</sup> iniciada en 1938 por la administración pública nacional: la combinación de concursos públicos de méritos con la inscripción extraordinaria para el ingreso de los ciudadanos a la función pública municipal y departamental.

A finales del siglo XX, en el contexto de una nueva coyuntura crítica que dio origen a la Carta Política de 1991, el Estado y la administración pública colombiana se convirtieron en objeto de reformas. Entre ellas destacan las orientadas a instalar una nueva Función Pública en la gestión de personal que permitiera la formación de una burocracia más profesional. El presidente de la República, Andrés Pastrana, mediante el Decreto Ley 1567 de 1998, estableció la normativa clave que reguló la carrera administrativa y creó un sistema de estímulos para los empleados públicos. Su principal objetivo fue fortalecer la eficiencia, la calidad y la meritocracia dentro del servicio público, garantizando que los empleados fueran seleccionados y promovidos con base en su mérito y desempeño. Para ello, el decreto estableció normas específicas sobre el ingreso, ascenso, evaluación, estabilidad laboral y permanencia en los cargos de carrera administrativa, buscando asegurar que dichos procesos fueran justos, competitivos y basados en el mérito, e incorporando un sistema de estímulos, incentivos y recompensas, promociones por mérito, capacitación y movilidad.

Sin embargo, en las nuevas normas constitucionales y legales, se evidencia la presencia no de una sola orientación, sino de varios modelos de función pública o servicio

<sup>4</sup> La path dependence o dependencia del camino en administración pública se refiere a cómo las decisiones y políticas adoptadas en el pasado influyen en las opciones disponibles y en los resultados futuros de las políticas públicas. En otras palabras, las trayectorias históricas y las elecciones previas condicionan las decisiones actuales, limitando la posibilidad de cambios o reformas profundas, debido a una tendencia a seguir las mismas rutas establecidas anteriormente, aunque ya no sean las más eficientes.



civil. En primer lugar, el artículo 125 de la Constitución Política establece reglas formales que interpretan principios y mecanismos del modelo ideal de la función pública weberiana. En este marco, el mérito reemplaza a la confianza política como valor fundamental para ingresar, promover y permanecer en el servicio civil. El empleo de carrera se define como el principio rector y la regla básica de las relaciones laborales en todos los niveles de la administración pública colombiana, y se protege mediante principios fundamentales como la igualdad de oportunidades, la estabilidad y la seguridad social.

Las normas que reglamentaron la carrera administrativa en la Ley 909 de 2004 (Art. 27) asignan como objetivos centrales mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas y ofrecer a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para acceder a ellas. El concurso público se destaca como el mecanismo idóneo para la demostración objetiva, transparente y sin discriminación del mérito. La lista de elegibles y el cubrimiento de las vacantes deben realizarse atendiendo estrictamente al orden del mérito. La provisión de los empleos de carrera a través del encargo o nombramiento en provisionalidad, en caso de vacancia definitiva, solo está autorizada si va acompañada de la convocatoria al concurso, y por un período no mayor a cuatro meses, mientras se lleva a cabo el reclutamiento.

La evaluación es considerada un proceso clave para verificar objetivamente el cumplimiento del mérito en el desempeño de los cargos, y constituye una causa para el retiro de la función pública de los funcionarios de carrera que no obtengan calificaciones satisfactorias. La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), un órgano permanente de carácter nacional, independiente del poder ejecutivo, imparcial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía, es la entidad encargada de administrar y supervisar la carrera administrativa general (CP, Art. 130), a la cual están adscritos

los empleados de la función pública de los niveles departamental y local.

La Corte Constitucional (CP, Art. 241) es la institución responsable de ejercer el control sobre la Carta Política (revisión judicial) para proteger la integridad y supremacía de sus valores, entre los cuales se incluyen el mérito y la igualdad de oportunidades en el servicio público (Leyes 27/1992, 443/1998, 909/2004). Los órganos responsables de la dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública incluyen el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), las Unidades de Personal de las entidades y las Comisiones de Personal.

En segundo lugar, existe un modelo de función pública con atributos de patronazgo político, especialmente en los nombramientos de los directivos administrativos, que están determinados por la confianza política. Los legisladores les otorgaron la facultad de realizar procesos de selección en la carrera administrativa, atributos que fueron reconocidos en las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998. Con la aprobación de la inscripción extraordinaria de empleados provisionales en la función pública, el Congreso de la República facilitó el desconocimiento de los concursos públicos de méritos, al reemplazarlos por la demostración del cumplimiento de los requisitos del puesto y su acreditación a través de programas de capacitación, así como la convalidación de los procesos de selección de personal realizados por entidades que, posterior a la expedición de la Carta de 1991, pasaron a ser consideradas de carrera administrativa, sin verificar el cumplimiento de las reglas del mérito. Es relevante destacar que la inscripción extraordinaria es un mecanismo eficaz para favorecer el ingreso a la función pública local de aquellos funcionarios que llegaron a un cargo en provisionalidad por medio de una recomendación política.

El Congreso de Colombia se abstuvo de incluir la inscripción extraordinaria de los empleados provisionales en el servicio civil en la Ley 909 de 2004; sin embargo, otorgó ventajas frente al resto de los competidores, pues estableció que, al concursar, se les evaluaría y reconocería su experiencia, antigüedad, conocimientos y eficiencia en el ejercicio del cargo de carrera (Ley 909 de 2004, Art. 56 transitorio).

Para reforzar la discrecionalidad política en la gestión pública de personal, cuatro años después de la promulgación de la Ley 909 de 2004, el legislador introdujo nuevamente la regla de la inscripción extraordinaria, primero mediante la Ley 21 de 2008 y luego a través del Acto Legislativo 01 de 2008. Con estas decisiones, la clase política colombiana persistía en su intención de obstaculizar la implementación de la institución del mérito en la Función Pública.

En tercer lugar, se impulsaron reformas orientadas a flexibilizar la Función Pública weberiana y, por esta vía, a favorecer la instauración de reglas y mecanismos propios de una Función Pública gerencial, muy cercana al enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP). Los procesos de flexibilización fueron autorizados por la Constitución de 1991, mediante las facultades otorgadas al gobierno nacional (Art. 189, n.º 15), a los gobiernos departamentales (Art. 305, n.º 8) y a los municipales (Art. 315, n.º 4-7). Con estas prerrogativas, se les facultó para suprimir o fusionar entidades, eliminando empleos de carrera y suprimiendo cargos vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez (Ley 790 de 2002, Art. 18). Además, en aras de la modernización, los gobernadores y alcaldes también fueron habilitados para suprimir empleos públicos (Art. 305, n.º 7).

El contrato de prestación de servicios a término definido, suscrito entre entidades estatales y personas naturales sin generar relaciones laborales ni prestaciones sociales, también contribuyó a la erosión de la Función Pública

weberiana. Este tipo de contratos fue justificado como una medida para ejecutar actividades que no podían realizar los empleados de carrera o que requerían conocimientos especializados (Ley 80 de 1993). Con esta modalidad de contratos, el derecho privado mercantil, que entra en contradicción con el derecho público administrativo, se introdujo en la administración pública colombiana (Ley 50 de 1990, Reforma Laboral).

El propósito central de la Ley 909 de 2004 es crear un modelo de Función Pública o servicio civil organizado bajo los principios de una gerencia pública, que incluye cuatro modalidades de empleo que, aunque comparten su origen en un contrato laboral, se distinguen en su terminación. En el caso del empleo de carrera, su terminación está condicionada por la aplicación de reglas y procedimientos, mientras que, en los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de período fijo y temporales, la terminación depende de la discrecionalidad del gerente público (Ley 909 de 2004, Art. 1º).

El mérito, las cualidades personales y la capacidad profesional son los criterios clave en los procesos de selección en las cuatro modalidades de empleo público (Ley 909 de 2004, Art. 2º, n.º 2). La Función Pública gerencial busca: (i) la profesionalización del talento humano público basada en el mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos; (ii) la flexibilidad en la organización y gestión pública, permitiendo la adaptación a los cambios del contexto social sin detrimento de la estabilidad del empleo de carrera; (iii) la responsabilidad de los funcionarios públicos, que se concretará a través de la evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión; y (iv) la capacitación para elevar los niveles de eficacia (Ley 909 de 2004, Art. 2º, n.º 3).

El empleo público, considerado el núcleo básico de la estructura de la Función Pública,



se define como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a las personas, así como las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el objetivo de implementar los planes de desarrollo y los fines del Estado (Ley 909 de 2004, Art. 19, n.º 1). Los cuadros funcionales de empleo son agrupaciones de empleos que requieren los mismos conocimientos y competencias para cumplir funciones y responsabilidades similares. Estos cuadros buscan optimizar la gestión de personal de cada entidad y cubrir empleos en uno o varios organismos (Ley 909 de 2004, Art. 20).

Los empleos de carácter temporal se pueden contemplar excepcionalmente en las plantas de personal para cumplir funciones que no realizan los funcionarios de planta, desarrollar proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo o llevar a cabo labores de consultoría y asesoría institucional, con una duración máxima de doce meses. El ingreso a los empleos temporales debe realizarse con base en la lista de elegibles vigente para la provisión de empleos permanentes; si no es posible, se efectuará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos (Ley 909 de 2004, Art. 21).

En el esquema de Función Pública gerencial, la capacitación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con el fin de propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional (Ley 909 de 2004, Art. 36). Las Unidades de Personal son las encargadas de formular los planes y programas de capacitación, en concordancia con las normas establecidas y los resultados de la evaluación del desempeño.

La permanencia en el servicio público y la evaluación del desempeño de los empleados públicos están condicionadas por principios

y mecanismos diferentes y contradictorios. La demostración del mérito a través de calificaciones satisfactorias en el desempeño, el logro de resultados que contribuyan a las metas institucionales y la adquisición de nuevas competencias determina la permanencia de los funcionarios de carrera administrativa en la Función Pública gerencial. No obstante, dicha permanencia puede perderse por razones de buen servicio, mediante resolución motivada, o por la supresión del empleo por razones como la modernización del Estado (Ley 909 de 2004, Art. 37-41).

El modelo gerencial también promueve la creación, en la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, de un empleo público del nivel directivo, cuyo nombramiento no depende del gobierno respectivo. Su designación corresponde a la entidad nominadora, que podrá tomar en cuenta criterios de mérito, capacidad y experiencia en el desempeño del cargo. Esta entidad podrá aplicar pruebas para evaluar conocimientos o aptitudes, realizar entrevistas y valorar los antecedentes académicos y profesionales. No obstante, en última instancia, no será la competencia profesional ni el cumplimiento de los acuerdos de gestión lo que determine su nombramiento y permanencia, sino la discrecionalidad de la autoridad nominadora (Ley 909 de 2004, Art. 48-50).

En síntesis, a partir de 1991, los actores políticos relevantes de Colombia introdujeron nuevas reglas en la gestión pública de personal, lo que dio lugar a una mayor complejidad y ambigüedad institucional.

### **La reforma del Estado subnacional**

En la Constitución Política de 1991, los constituyentes establecieron el principio de autonomía para las entidades territoriales, con el fin de que las autoridades de los municipios, distritos y departamentos, en concertación con la sociedad organizada y sus comunidades,

elijan una opción de desarrollo y adopten las estrategias y medios para alcanzarla.

El artículo 2° de la Constitución Política de Colombia señala que "son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". De esta manera, se propicia el rediseño del Estado con un énfasis en la descentralización fiscal, administrativa y política. Uno de los componentes de mayor relevancia ha sido la planeación del desarrollo, debido a su significado y potencialidades para una mayor racionalidad en la gestión local, en términos de optimización de los recursos, satisfacción de las necesidades de la población y proyección de las ciudades hacia el futuro, con fundamentos de previsión.<sup>5</sup>

Con la descentralización y la planificación, se generó una ruptura con las formas tradicionales de abordar la planeación, hasta entonces ajustada a un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo), orientada y conducida por la tecnocracia, por los equipos de funcionarios y asesores que, en el mejor de los casos, limitaban la participación de la población a la asistencia a eventos de presentación formal de los planes y a la publicación de los planes de desarrollo nacional. Antes de la Constitución de 1991, no existían planes de desarrollo departamentales ni municipales. La gestión pública se adelantaba sin orientaciones de mediano y largo plazo, siendo más casuística y contingente. El nuevo entramado institucional regula la acción de las

<sup>5</sup> De forma sucinta, la planeación puede definirse como "el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemático" (Dror, 1990). Otra definición un poco más compleja incorpora otros elementos.

autoridades públicas, redimensiona el Estado al replantear las relaciones de este con la sociedad, y establece nuevas posibilidades para que la sociedad juegue un papel más activo en la gestión pública local.<sup>6</sup> Así, se articula un sistema nacional de planeación que involucra a todos los niveles territoriales.

La Constitución de 1991 establece un conjunto importante de preceptos que le otorgan trascendencia a la planeación como un instrumento fundamental en la gestión del territorio y las necesidades de la población. La nueva carta política contempla que el gobierno central debe formular un Plan Nacional de Desarrollo que incluya objetivos a largo plazo, metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Asimismo, debe formular un plan de inversiones que contemple programas y proyectos de inversión pública nacional y especifique los recursos financieros requeridos para su ejecución. En cuanto a las entidades territoriales, la Constitución establece que deben formularse planes departamentales, municipales y distritales (C.P. Art. 339).

Estos planes departamentales están destinados a promover el desarrollo integral como un "derecho humano fundamental reconocido internacionalmente y un proceso multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global" (Departamento

<sup>6</sup> La gestión pública se entiende como "la organización y el manejo (asignación, coordinación y uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos, humanos, técnicos, normativos, organizacionales, naturales, políticos, de información) por parte de las autoridades públicas para proporcionar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus respectivas necesidades individuales y colectivas (Velásquez, 1997:11).

Nacional de Planeación, 2011, p. 17). Con la planeación para el desarrollo integral con enfoque territorial, el gobierno, a través de la gestión pública, se propone garantizar los derechos de la población, aunando los propósitos comunes de la administración territorial con los diferentes sectores públicos y privados, los estamentos sociales y las comunidades, mediante el proceso de fortalecimiento de la democracia participativa.

Según la normatividad constitucional, la formulación de los planes de desarrollo debe incluir la división de funciones, responsabilidades y participación, con el objetivo de superar los esquemas verticales de toma de decisiones concentradas en las autoridades centrales.<sup>7</sup> Además de esta orientación, los planes departamentales están circunscritos a las atribuciones y funciones de los departamentos definidas por la Constitución, bajo la premisa de una autonomía relativa. De acuerdo con esta, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. También ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes (C.P. Art. 298).

En este sentido, los departamentos cumplen un papel de coordinación, planificación e intermediación. No obstante, con el nuevo esquema de distribución de las regalías, sus recursos se vieron robustecidos y su perfil institucional fortalecido. Se espera que las

<sup>7</sup> El gobernador es el principal el orientador de la planeación y participan: El Consejo de Gobierno o las dependencias equivalentes. Las demás Secretarías, el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación, las Veedurías Ciudadanas, los Comités de Seguimiento a las Regalías CSIR, la Sociedad Civil. El Departamento o la Secretaría de Planeación es quién tiene el encargo de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el alcalde o el gobernador. (Departamento Nacional de Planeación. Qué es el plan de desarrollo y como analizarlo, en Nota Educativa No 8, 2011).

gubernaciones de los departamentos realicen obras y acciones de coordinación que permitan, en conjunto y en concurrencia con los municipios y la nación, planificar el desarrollo social y económico, y adelantar acciones orientadas a generar el bienestar de los ciudadanos, en desarrollo de los postulados constitucionales que asignan al Estado la responsabilidad de la cohesión social.<sup>8</sup>

### Reformas administrativas en el departamento del Valle del Cauca, 2004 – 2018

Uno de los avances más significativos para la administración pública fue el desarrollo legal del principio constitucional de la función pública, que extendió la aplicación de la carrera

<sup>8</sup> Mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 se modificaron los artículos 360m y 361 de la Constitución Nacional. Se estableció que los ingresos del Sistema Nacional de Regalías se destinarán para financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental para las entidades territoriales y al ahorro para su pasivo pensional; para garantizar el crecimiento en las inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público, y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones en el porcentaje que defina la ley que desarrolle este acto legislativo, y ejecutarán directamente estos recursos. Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías fueron creados los fondos de ciencia, tecnología e innovación, de ahorro y estabilización, de desarrollo regional, y de compensación regional. Se estableció que de los ingresos del Sistema General de Regalías se descontarán las asignaciones directas de que trata el inciso segundo un diez por ciento (10%) para ahorro pensional territorial, un diez por ciento (10%) para financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales, así como las asignaciones correspondientes a los demás Fondos creados en el inciso anterior. El Fondo de Ahorro y Estabilización y sus rendimientos financieros serán administrados por el Banco de la República. La distribución de sus recursos en los períodos de desahorro se regirá por las mismas reglas que defina para el efecto la ley, en relación con el Sistema General de Regalías. A través del Decreto ley 4923 de diciembre de 2011 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley. Los recursos a los departamentos se distribuirán con base en dos criterios: El 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución y el 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, dividido por el NBI nacional.



administrativa al nivel territorial. Este proceso, que había estado suspendido durante más de veinte años, implicó la reactivación de la carrera administrativa en los departamentos, permitiendo una estructura más estable y profesionalizada en la gestión del talento humano al interior de la administración pública local. Así, se inició el proceso encaminado a fortalecer las capacidades estatales del departamento del Valle del Cauca para gestionar sus propios asuntos de manera eficiente, basada en el mérito y la profesionalización de los empleados públicos.

Para concretar la autonomía departamental en la administración de los asuntos seccionales, promover el desarrollo integral y garantizar el bienestar de la población, la Gobernación del Valle del Cauca impulsó, a partir de la Constitución de 1991, una serie de reformas orientadas al rediseño del Estado subnacional. Estas reformas estuvieron dirigidas a la reorganización administrativa, la optimización de los procesos de gestión pública, la ampliación de la capacidad institucional para regular la acción de las autoridades locales, la mejora de la eficiencia económica y la superación de los problemas estructurales que históricamente afectan la región.

Entre las diversas reformas administrativas implementadas en el Departamento del Valle del Cauca, destaca la llevada a cabo entre 1999 y 2000 durante el mandato del gobernador encargado Juan Fernando Bonilla, quien asumió el cargo tras la destitución del gobernador alternativo Gustavo Álvarez Gardeazabal. La reforma se inscribe en el denominado primer ciclo de primera generación o "hacia afuera", con el objetivo de reducir el Estado, ampliar espacios al mercado, y afectar la relación ente la sociedad con el Estado en la manera como se prestaban servicios sociales a los habitantes en el territorio. Este período, aunque breve (17 de julio de 1999 - 31 de diciembre de 2000), tuvo un impacto duradero en la estructura

administrativa del Departamento. Según Gómez (2000), esta reforma "mantiene aún hoy efectos en la actualidad administrativa del Departamento", ya que transformó internamente la organización departamental en términos de estructura, funcionamiento y resultados. A su vez, dicha reforma generó implicaciones tanto en los aspectos gerenciales como políticos, en relación con la gestión de los asuntos públicos del Valle del Cauca.

La reforma tuvo como objetivo principal la adopción de los principios reformistas establecidos en la Constitución de 1991, en particular, el fortalecimiento de las competencias y responsabilidades de la Gobernación en cuanto a la gestión de los recursos humanos y materiales disponibles. Uno de los principales propósitos fue garantizar "la eficacia y la eficiencia en sus tareas orientadas a la planificación y la coordinación de acciones", estableciendo una clara separación de las funciones de prestación directa de servicios, salvo aquellos cuya cobertura excediera los límites municipales (Gobernación del Valle, Exposición de Motivos, Proyecto de Ordenanza 022 de 1999). En este contexto, la reforma se consolidó con la promulgación del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999, "Por medio del cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones."

El enfoque de la reforma incluyó la reducción del personal y la implementación de tecnologías de la información para la sistematización de procesos administrativos, con el objetivo de optimizar la gestión pública. La calificación y profesionalización del recurso humano fueron piezas clave en este proceso. Tal como se detalla en el Estudio Técnico para la Realización de la Reforma Administrativa, en su punto 3.1, "Fortalecimiento de la capacidad institucional de la entidad", la Gobernación identificó cinco puntos clave relacionados con los recursos



humanos que requerían perfiles profesionales específicos y un proceso de calificación adecuado. Esta iniciativa refleja un claro interés por mejorar la capacidad institucional mediante la formación continua y la optimización del talento humano en la administración pública.

El desempeño y la gestión de los procesos enunciados, requieren de una planta de personal, con perfiles profesionales, técnicos y administrativos.
La planta de personal debe ser global y flexible (modelo gerencial), lo que permitirá trabajar por proyectos
No se considera dentro de la planta propuesta personal auxiliar
Se requiere una planta de personal calificado, considerando, que una de las estrategias del ajuste institucional es la modernización de la administración
Se asumirá que la Administración Departamental adoptará un sistema de información que le de apoyo y soporte a los procedimientos de la gestión financiera, de la administrativa de los recursos humanos y físicos y la de planificación general y sectorial, esto a su vez llevaría a la reducción de necesidades de personal que actualmente opera un sistema “semi - manual” de información <b>(ver anexo PLANTA DE PERSONAL DE LA GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA, AÑO 1999)</b>

Fuente: Reforma del 2000. Cuadro Excel de la gobernación del Valle.

Para el investigador Carlos Gómez, la reforma de la administración pública en el Valle del Cauca, liderada por el gobernador Juan Fernando Bonilla, no solo fue administrativa, sino también privatizadora. En sus análisis, Gómez señala que la Asamblea Departamental otorgó facultades extraordinarias al gobernador para vender activos, tanto productivos como improductivos, de propiedad departamental con fines fiscales. Este proceso se completó con la autorización para adicionar hasta sesenta mil millones de pesos (60.000.000.000) al presupuesto general del Departamento, con el fin explícito de financiar una millonaria indemnización a los funcionarios despedidos sin justa causa, cifra que ya había sido calculada en el Plan de Reforma Económica Territorial (PRET), ascendiendo a 41.000 millones de pesos (41.000.000.000). Uno de los cambios sustanciales de la reforma fue la eliminación de los trabajadores oficiales, lo que supuso la desaparición de esa modalidad de vinculación o contratación dentro de la administración pública a futuro. Este cambio produjo consecuencias transversales en toda

la organización departamental, tales como la subcontratación de personal en diferentes áreas de apoyo. Según Gómez, los cambios estuvieron orientados a la interiorización de principios gerenciales privados dentro de la organización pública-estatal (2001, pp. 10-11).

En términos de gestión del personal, los promotores de la reforma impulsaron la creación de una planta de personal global y flexible, con perfiles profesionales y técnicos adecuados para cumplir la misión institucional. Se adoptaron sistemas de información para apoyar los procedimientos de gestión financiera y administrativa, tanto de los recursos humanos como de los recursos materiales y la planificación general y sectorial. Estos cambios se orientaron a reducir el tamaño de la planta de personal, lo que resultó en la supresión de 2.083 cargos, de los cuales 1.573 pertenecían al sistema de personal de negociación (Convención Colectiva) o trabajadores oficiales, y 1.230 eran empleados públicos de carrera administrativa. Para los defensores de esta reestructuración, la

eliminación de 2.803 puestos en la Gobernación del Valle permitió un ahorro significativo de 41.000 millones de pesos en el primer año. Sin embargo, el costo por indemnizaciones y cesantías ascendió a 64.000 millones de pesos (Gómez, 2001, p. 69).

En la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca se implementaron los cambios identificados por Chica (2011, pp. 57–74; 2015, pp. 1–8) mediante la introducción de políticas de la Nueva Gestión Pública en el servicio civil. Esto incluyó la adopción de instrumentos de evaluación basados en resultados, con el propósito de superar el burocratismo, señalado como uno de los principales responsables de los problemas y la crisis de la administración pública. Como resultado de este enfoque, en la práctica se eliminó, por un lado, la modalidad del servicio civil y la gestión de personal sustentada en la negociación colectiva. En este sistema, los empleados públicos, a través de sus organizaciones sindicales, podían negociar con las autoridades administrativas aspectos como el ingreso, la promoción (determinada por la antigüedad), la permanencia y la salida del aparato administrativo público (Klingner & Nalbandian; 2002, págs. 8-9).

El patronazgo político se define como un sistema de contratación mediante la prestación de servicios por parte de los ciudadanos, en el cual no se reconocen derechos laborales. En este modelo, el ingreso y la permanencia de los empleados en las entidades estatales dependen, en la mayoría de los casos, de la voluntad política. La coexistencia de varios tipos de contratación genera relaciones contradictorias y asimétricas en la administración de personal de las entidades estatales. Las reglas o contratos respaldados por actores políticos relevantes suelen imponer su lógica en la gestión del empleo. Sin embargo, las instituciones subordinadas no desaparecen, ya que los actores que las respaldan continúan promoviendo su centralidad en el sistema de personal. El grado de consolidación o

institucionalización del servicio civil dentro de un sistema de personal público refleja hasta qué punto los actores que lo apoyan han logrado garantizar su reproducción mediante mecanismos autónomos y no únicamente a través de negociación.

Este tipo de reforma se enmarca dentro de lo que Oszlak denomina "reformas de primera generación en América Latina", las cuales están caracterizadas por el objetivo de lograr un "menor estado" en lugar de un "mejor estado". Oszlak critica la validez de denominar estas transformaciones como reformas, argumentando que más que cambios en la estructura interna del estado, lo que se produjo fue una verdadera amputación institucional, con efectos mucho más profundos y permanentes en la sociedad, particularmente en el mercado. De acuerdo con este enfoque, tales reformas tienden a reducir la intervención estatal en la gestión pública, lo que implica una transformación más sustantiva en la relación entre el estado y la sociedad (Oszlak, 2003).

### **Segunda reforma, 2012**

La segunda reforma administrativa analizada es la que llevo a cabo el gobernador Ubeimar Delgado (2012 -2015). Su Plan de desarrollo se caracteriza por su extensión, 365 páginas, el detalle de sus programas y subprogramas, la descripción de los problemas fundamentales y el esfuerzo por elaborar el mapa de dirección de su gestión en el cuatrienio a partir de la normatividad existente en el país para elaborar los planes de desarrollo. Los cinco Ejes temáticos del Plan de Desarrollo "El Valle vale" se ajustan con el Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014" y con las políticas nacionales en los diferentes ejes, objetivos, programas y subprogramas, identifica el propósito de disminuir las asimetrías y las brechas de prosperidad de la población y el territorio; le apuesta a disminuir la pobreza y enfatiza la pertinencia de la inversión social con enfoque diferencial" (2012; 344). El decreto 1650



del 25 de octubre de 2012 “por medio del cual se ajusta la estructura orgánica de la administración central del departamento del Valle del Cauca y se les hacen funciones a sus dependencias” es también extenso, 108 páginas.

Tanto el programa como la reforma se caracterizan por el enfoque formalista y ortodoxo con la normatividad de la planeación institucional y el espíritu reformista de la Constitución de 1991, remite al enfoque Top Down propuesto por Meny y Thoenig (1992: 160), el punto de partida corresponde a las autoridades político administrativas. Ellas, con sus equipos de expertos y asesores, entre los que se incluyen organismos internacionales como el Banco Iberoamericano de Desarrollo -BID- que impulsa desde el año 2004 La Agenda a futuro: 10 tareas clave para mejorar el Servicio Civil en América Latina y seis lecciones de estrategia para lograrlo (2014, p. 119 -141), identifican los principales actores que intervienen y la formulación se hace desde arriba hacia abajo, incluyen a otros actores del sector privado, previamente determinados por ellos mismo, igual que los contenidos, programas y planes que contiene la formulación; expresan la intención de darle participación a la ciudadanía, mencionan el enfoque incluyente, mencionan a las comunidades étnicas, afrodescendientes e indígenas, ponen en escena el régimen de regalías y la creación de dependencias tales como las Secretarías de Asuntos étnicos y de Participación y Desarrollo Social.

A Ubeimar Delgado, la Duma le concedió potestades por seis meses para que ajustara la estructura de la administración central del departamento del Valle, en la ordenanza 351 de 2012, conforme al modelo de gestión por procesos contenido en el MECI 1000 de 2005, la norma NTCGP 1000 de 2009 y el sistema de desarrollo administrativo de la ley 489 de 1998, con previos estudios técnicos competentes que garanticen los derechos laborales y las finanzas del departamento. Hay coincidencias entre las

recomendaciones del BID y los procedimientos adelantados por la Gobernación, bajo las directrices del DAFP. En consonancia con la modificación de la Ley 909 de 2004 mediante el artículo 228 del Decreto 019 de 2012, el primer punto de la Agenda del BID señala: “Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos -GRH”; en este sentido, los artículos 75-76 del decreto 1650 facultan al ejecutivo para que modifique los grupos internos, las plantas de personal según necesidades del servicio. En el artículo 75 se lee: “los grupos internos de trabajo se crearán, suprimirán o modificarán de acuerdo con las necesidades del servicio, para garantizar la efectiva operación del servicio y desarrollo de los planes, programas y proyectos y los procesos”. Y el artículo 76 señala: “El gobernador del departamento, para implementar la estructura establecida en el presente decreto, establecerá la planta de cargos e incorporará y distribuirá los servidores públicos de acuerdo a las necesidades de la administración departamental”.

En la ordenanza 351 de 2012 que le concedió al gobernador Delgado las potestades para realizar la reforma administrativa, se identifica el modelo de gestión por procesos contenido en el MECI 1000 de 2005, la norma NTCGP 1000 de 2009 y el sistema de desarrollo administrativo de la ley 489 de 1998 que implementa la hibridez del servicio civil de carrera administrativa, que combina el mérito weberiano como mecanismo de contratación de los funcionarios de carrera con la flexibilidad, una idea y práctica de la Nueva Gestión Pública. Esta última orientación se expresa en la introducción de competencias laborales en los procesos de selección, desarrollo y evaluación (flexibilidad funcional), así como en mecanismos como la evaluación del desempeño basada en resultados individualizados (rendimientos) como criterio determinante de la estabilidad de la burocracia de carrera.

Al mismo tiempo, se buscó implementar el servicio civil de carácter gerencial dirigido a funcionarios directivos, el cual aplica instrumentos como el concurso de méritos para el ingreso al servicio público, junto con mecanismos como los contratos de desempeño (acuerdos de gestión) y la evaluación de resultados, además de contratos de libre nombramiento y remoción como factores determinantes de su permanencia o salida (flexibilidad) (Shepherd, 1999; Longo, 2001; Pacheco, 2008, p. 184; Guerrero, 2003, p. 11; Heredia, 2002, p. 9).

En el espíritu analítico de Oszlak en su texto *Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana*, a diferencia de las reformas de primera generación, las de segunda generación, surgieron como reacción al fracaso de mirar “hacia fuera”, en lugar de cambios meramente jurídicos y transacciones económico-financieras, involucraron transformaciones de carácter tecnológico y cultural. Miraban al Estado “hacia dentro”. Su éxito dependió, esencialmente, de la dinámica generada entre los funcionarios políticos y la burocracia permanente. Los cambios, entre otros, se manifiestan en el pasaje de una gestión por procesos a una gestión por resultados, creación de mecanismos de rendición de cuentas, reasignación de recursos hacia políticas sociales e introducción del mérito y la flexibilidad como criterios de gestión propios del mercado de trabajo en el sector público. Y, la innovación consiste en la incorporación de nuevas tecnologías y estilos de gestión, de nuevas maneras de administrar lo público: nuevos tipos de servicios, cambios en las metodologías de abordaje de la problemática social, tipos de control diferentes, novedosas instancias participativas de la ciudadanía, etcétera (2020, p. 45). En esta segunda generación, por sus particularidades, se puede inscribir la reforma del año 2012 en la gobernación del Valle del Cauca:

- Se pasa de la gestión por procesos a la gestión por resultados. En el artículo 10, se establece la reglamentación de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos. En este sentido, se establece lo siguiente: "De conformidad con la Constitución y la ley, los servidores públicos de la Administración Departamental del Valle del Cauca no solo están obligados a responder por las funciones y competencias que les han sido asignadas, sino también por las responsabilidades y metas de las dependencias a las cuales están adscritos, así como a asumir las consecuencias derivadas de sus omisiones en el cumplimiento de sus deberes" (Valle del Cauca, 2024).
- Creación de mecanismos de rendición de cuentas: Los artículos 11 y 13 subrayan la importancia de fomentar el trabajo comunitario, la participación ciudadana y el control social, como herramientas clave para garantizar la transparencia y la efectividad en la gestión pública.
- Reasignación de recursos hacia políticas sociales: Se establece la creación de nuevas dependencias como las Secretarías de Asuntos Étnicos, Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, orientadas a atender a los sectores más excluidos de la sociedad (Artículo 44). De igual manera, se crea la Gerencia Valle Sin Hambre, un esfuerzo integral para combatir la pobreza y la desigualdad.
- Introducción del mérito y la flexibilidad como criterios de gestión: En el artículo 26, se introduce el mérito y la flexibilidad como principios fundamentales en la gestión pública, alineados con los enfoques propios del mercado laboral.

Este modelo de gestión, inspirado en la calidad, considera a la comunidad como un cliente y establece una red de procesos interconectados en el departamento. Esta red tiene como objetivo generar valor a través de la correcta utilización de recursos y la ejecución de actividades específicas. La mejora continua es un principio clave, promoviendo la implementación de prácticas y estrategias que permitan entregar productos y servicios de calidad. Además, se destaca la importancia de mantener relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes y servicios, las cuales deben basarse en un equilibrio contractual que asegure la creación de valor a largo plazo.

La antropóloga y magíster en Historia Margarita María Pulgarín señala importantes transformaciones tecnológicas y administrativas en la reglamentación del Decreto 1650, implementado en la Gobernación del Valle del Cauca. Según Pulgarín (2017), "El modelo operativo de la gobernación es materializado por los procesos del Sistema de Gestión de Calidad, en concordancia con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Los procesos son de tipo estratégico, conformados por los sistemas de desarrollo administrativo, control interno, gestión de calidad y control interno disciplinario" (p. 45).

En el marco de estas reformas, las Secretarías y Subsecretarías del departamento crearon Direcciones técnicas y administrativas. De manera particular, en la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional se le asignó la tarea de "dirigir la formulación y ejecutar proyectos de desarrollo administrativo que fortalezcan la gestión departamental en términos de gerencia pública, así como planear, organizar, coordinar y ejecutar programas de selección, promoción, inducción, reinducción,

capacitación, bienestar social, salud ocupacional y riesgos profesionales del personal al servicio de la administración central departamental" (Decreto 1650, Artículo 56).

Por su parte, al Departamento de Planeación se le encargó la misión de "gerenciar el proceso de gestión estratégica y prospectiva para alcanzar el desarrollo integral, sostenible y equitativo del departamento" (Artículo 66). Todas estas acciones fueron sustentadas y respaldadas por el Departamento Administrativo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), cuya misión incluye "la gestión de la plataforma tecnológica del ente departamental" (Artículo 68).

Este proceso de reformas en el Valle del Cauca tuvo lugar en un contexto de crisis de gobernabilidad, marcada por la pérdida creciente de legitimidad del sistema político y por la disminución de la calidad en el funcionamiento de diversas instituciones públicas, como la Universidad del Valle, los hospitales y las empresas de servicios públicos (por ejemplo, EMCALI). Esta situación puso en riesgo la estabilidad institucional y la capacidad del Estado para ofrecer servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Durante este periodo, los partidos políticos se encontraban fragmentados en empresas electorales, y gran parte de su dirigencia estuvo vinculada al narcotráfico, siendo juzgada en el marco del Proceso 8000, el mayor proceso penal en la historia judicial colombiana. La mayor parte de los condenados por nexos entre políticos y narcotráfico provenía del Valle del Cauca (Duque, 2017).

Además, la corrupción en la administración pública se intensificó en entidades clave como EMCALI, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y otras empresas del Estado, mientras que aumentó la presencia de actores armados ilegales, como guerrilleros y paramilitares. Todo esto ocurrió en un contexto de drástica reducción de la burocracia pública

y ajuste fiscal, lo que afectó la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales de la ciudadanía. Ante esta situación, el gobierno recurrió a la contratación de actores del sector privado, como ONG, fundaciones y organismos de gestión, para canalizar y ejecutar las demandas sociales de manera más eficiente.<sup>9</sup>

Existe entonces la correlación entre reformas y crisis, tanto de legitimidad como de gestión pública y recursos financieros. Las reformas al aparato estatal se llevarán a cabo en un contexto de escasez y los dirigentes regionales enfrentaron el reto de hacer más con menos, imaginar formas de gastar menos y ser más eficaz en el logro de resultados. Oszlak cita de Motta el interesante planteamiento de considerar que los difíciles obstáculos administrativos son oportunidades para “generar nuevas prácticas y soluciones innovadoras a los problemas enfrentados, lo que justificaba su identificación, la evaluación de sus resultados y el análisis de su posible impacto sobre la sociedad y sobre el propio aparato estatal” (Oszlak, 2003).

Sin embargo, más allá de las intenciones formales la reforma liderada por el gobernador Delgado fue criticada al presentar un tinte de patronazgo político al subordinar 36 dependencias a su despacho, en primer término, la Secretaría de Hacienda (El País, 2012). Sobre ello la Contraloría departamental señaló que la reforma no fue acompañada de una política fiscal y de planeación estratégica (El País, 2013). Y la secretaria de Hacienda confirmó las inconsistencias de dicha reforma (El Tiempo, 2014). El 18 de septiembre de 2012, el Contralor departamental del Valle en el Informe de la Visita fiscal realizada a la Secretaria de Desarrollo Institucional de la Gobernación del Valle informaba del encuentro de diferentes irregularidades en la planta de

personal como la existencia de 125 funcionarios con nombramiento provisional en vacantes definitivas, lo mismo que 33 cargos de nivel profesional, 14 técnicos y 20 asistentes que son de libre nombramiento y remoción, situación contraria a lo establecido en el Art. 5 de la Ley 909 de 2004, que le señala excepciones sólo a los empleos originados en la elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

Los contrastes entre las innovaciones introducidas por la reforma y el déficit de resultados se explican al otorgar a la innovación, como concepto, un peso relativo. La evaluación de esta reforma debe realizarse a lo largo de una línea de tiempo, considerando los resultados alcanzados en la reforma de la gestión pública, lo que “obliga a una comparación con el estado del arte o con estándares internacionales vigentes en cada época. No tendría sentido estimarlo de otro modo, ya que, desde este ángulo de observación, esfuerzos de cambio presuntamente importantes podrían resultar irrelevantes” (Oszlak, 2003).

### **Tercera reforma, 2016 -2018**

La tercera reforma en la Gobernación del Departamento del Valle se adelantó durante el período 2016–2018 bajo el liderazgo de la gobernadora Dilian Francisca Toro. La Duma Departamental, a través de la Ordenanza 411 de 2016, otorgó facultades para modificar la estructura administrativa y asignar funciones en la administración central de la Gobernación del Valle, basándose en un estudio técnico que asegurara el equilibrio fiscal y financiero. En este contexto, se destacó la necesidad de adoptar un sistema de gestión de la calidad de procesos compatible con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y reglamentado por este. El sistema fue formalizado mediante el

<sup>9</sup> Ver, *Plan Maestro de desarrollo integral sostenible y prospectivo del Valle del Cauca al 2015 (2003)*. Eje temático *Gobernabilidad, democracia, organizaciones sociales y fortalecimiento institucional*. Gobernación Valle del Cauca, Cali, pp. 20 -24

Decreto 1596 de 2016, que estableció la planta de cargos, incorporada posteriormente por el Decreto 1598 de 2016. Este decreto estableció que los empleados integrados en el sistema mantendrían el mismo tipo de vinculación y de vacancia que tenían previamente. Finalmente, la estructura administrativa central se formalizó a través del Decreto 1138 de 2016.

El Decreto 1138 de agosto de 2016 fue elaborado como producto del Estudio Técnico que sustentó las modificaciones en la estructura administrativa y la planta de personal de la Administración Central Departamental. Este fue el resultado del trabajo de un Grupo Interno de Trabajo de la Administración Departamental, con el acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad del Valle y el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Es importante destacar que el gobernador Ubeimar Delgado, quien precedió a la gobernadora Toro, contó con el asesoramiento continuo de la Universidad del Valle. Durante su mandato, se elaboró el Plan Maestro de Desarrollo Regional del Valle del Cauca 2015–2032, realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Departamental, con la orientación del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Este plan adoptó metodologías prospectivas (Gobernación del Valle, 2015), reflejando la continuidad y consolidación de los elementos innovadores de las reformas de 2012 y 2016.

El Plan Maestro subraya que el éxito de las visiones prospectivas depende de tres elementos clave: voluntad política, transformación institucional y participación social (Rodríguez y Cuervo, 2014, p. 42). Estos principios operan a partir de dimensiones fundamentales, tales como la democracia pluralista y participativa, como sistema político; la equidad, como principio ético esencial en las políticas públicas; y un

Estado activo que regule los mercados, estimule sectores estratégicos, reduzca la desigualdad social y promueva la sustentabilidad ambiental del territorio (Rodríguez y Cuervo, 2014, p. 35-37; citado en Plan Maestro, p. 12).

Los dos decretos reglamentarios presentan una extensión similar. Al analizar el Decreto 1138 de 2016, surgen más coincidencias que diferencias. Se observa un proceso de continuidad en las reformas, con el objetivo de articular al gobierno subnacional con la ciudadanía. El decreto de Delgado consta de 108 páginas y 79 artículos, mientras que el de Toro tiene 103 páginas y 173 artículos. Ambos establecen la reforma administrativa y la asignación de funciones a las dependencias, con el propósito de alcanzar la eficacia, eficiencia y economía. Además, coinciden en la modificación de la planta de cargos, el fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y un enfoque en los sectores históricamente subordinados y excluidos. Ambos decretos también insisten en el fortalecimiento del servicio civil. En el artículo 24 del Decreto 1138, sobre orientación al desarrollo de competencias, se establece lo siguiente: “La Administración Central, basada en la investigación continua de las necesidades del talento humano, garantizará la capacitación continua y el desarrollo de competencias laborales y comportamentales de sus servidores, fortalecerá las habilidades y destrezas técnicas y buscará generar los cambios de actitud y aptitud requeridos para disponer de personal íntegro, competente, abierto al cambio y comprometido con el cumplimiento de las funciones y responsabilidades individuales y organizacionales asignadas”.

Para la gobernadora Dilian Francisca Toro, la reforma administrativa buscaba profesionalizar y tecnificar la Gobernación: “Pasamos de tener muchos auxiliares administrativos a tener técnicos y profesionales... Creamos la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad,

también la de Tránsito y Movilidad, porque hay 21 municipios que no la tienen y en seguridad vial tenemos muchos problemas” (El País, 8 de enero de 2017).

En cuanto a la captación de nuevos funcionarios públicos para la planta de la Gobernación, los egresados de la ESAP en Cali, Casaran C. y Vélez R. (2021), en su monografía “La Capacidad Institucional y Meritocracia en la Gobernación del Valle del Cauca”, estudiaron la convocatoria 437 de 2017 y su incidencia en la profesionalización de la burocracia de la Gobernación del Valle. Estos autores muestran que, entre los años 2005 y 2017, la Gobernación solo convocó a concurso público por mérito en dos ocasiones. Los ganadores de estos concursos comenzaron a ingresar a la planta de personal, removiendo a empleados vinculados bajo la figura de libre nombramiento y remoción. Este proceso tenía como objetivo ampliar la planta de cargos para lograr una mayor capacidad institucional y cumplir con los objetivos misionales de la institución. La vinculación de nuevos funcionarios jóvenes y competitivos, con edades de 18 a 28 años y con poca o ninguna experiencia, buscaba aumentar la profesionalización de la burocracia y mejorar la productividad, competitividad, eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios al ciudadano.

La estructura administrativa de la reforma de 2016 pone un énfasis particular en el papel del Estado como regulador de los mercados y estimulador de sectores estratégicos. El artículo 3, “Orientación al Ciudadano”, establece que la acción administrativa del departamento se rige por “un enfoque de excelencia y de interés público en la prestación de sus servicios, lo cual será referente principal del sistema de evaluación de desempeño individual y organizacional de gestión para resultados e impactos, que desarrollará y aplicará sistemáticamente”.

Todo enfoque administrativo exige una concepción gerencial, y el de esta reforma está centrado en la Nueva Gerencia Pública (NGP). En el artículo 11 se expresa de manera clara: “La gerencia de la administración departamental estará centrada en el logro de resultados e impactos de valor, es decir, aquellos que afecten positivamente la calidad de vida sustentable de sus habitantes y el desarrollo territorial, utilizando los criterios de eficacia, eficiencia y economía como medios para la viabilización de planes, programas y proyectos; buscando la participación social, la transparencia y el buen gobierno en todas sus actuaciones e instancias; la profesionalización de sus servidores; el uso intensivo de Tecnologías de la Información y la Comunicación; con orientación al ciudadano usuario; la evaluación periódica del desempeño con fines de aprendizaje y ajuste organizacional, y la rendición de cuentas de sus dirigentes y directivos a quienes les otorgaron el mandato de gobierno y gestión”.

En 2018, la gobernadora expidió el Decreto 1643, con el cual se actualizó la planta de cargos. Esta quedó conformada por 947 empleos, con 22 cargos que serán suprimidos cuando queden vacantes, 69 administrados directamente por la dependencia de Educación, 17 a los cuales se les adecuará el grado salarial cuando salgan los titulares, y 3 cargos que serán reubicados en instituciones educativas. Este decreto culminó la reforma un año antes de que la gobernadora concluyera su gestión. Para el año 2020, gracias al ingreso de nuevos funcionarios que ganaron el concurso de 2005, la planta de personal se amplió a 1.034 funcionarios.

El Decreto 1643 también evidenció el establecimiento de un sistema de gestión estratégico de personal, que flexibiliza la acción del Ejecutivo Departamental y refuerza la Nueva Gestión Pública como paradigma de administración. Esto permite adoptar una estructura organizativa menos jerárquica,

orientada a la generación de valor público, centrado en mejorar el bienestar de los ciudadanos y en comprometer a los empleados con la entidad.

A pesar de la introducción del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), la institución convive con el sistema de patronazgo político. Por un lado, la reforma estuvo orientada a la tecnificación y profesionalización del recurso humano, sustituyendo auxiliares administrativos por técnicos y profesionales. Sin embargo, esta transformación resultó insuficiente, ya que los nuevos funcionarios ingresaron a la administración departamental bajo la figura de la prestación de servicios. Por otro lado, en el último año del gobierno departamental de Toro, se firmaron alrededor de 1.100 contratos de prestación de servicios, cifra considerable si se compara con los 1.019 empleados de la entidad en ese momento (Semana, 2019). Esta característica de los contratos permite al gobernante mantener el criterio de confianza política en la selección de funcionarios.

Ante el panorama descrito, se observan indicios de que la meta del proceso de reforma gerencial del Estado subnacional es la institucionalización de la Nueva Gestión Pública. No obstante, esta meta entra en conflicto con las concepciones y prácticas burocráticas y clientelistas que persisten en la organización y gestión pública de varios países latinoamericanos, como en el caso de Colombia y, en particular, en el Estado subnacional del Valle del Cauca. Además, estas prácticas desafían la concepción racional-legal weberiana, que resulta insuficiente para afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que caracterizan al Estado post-Consenso de Washington (Oszlak, 2003, p. 214; CLAD, 1998).

Velásquez define la gestión pública como “la organización y el manejo (asignación, coordinación y uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos, humanos, técnicos,

normativos, organizacionales, naturales, políticos, de información) por parte de las autoridades públicas para proporcionar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus respectivas necesidades individuales y colectivas” (1997, p. 11).

Al contrastar este concepto de gestión pública con las transformaciones ocurridas en la gestión pública entre 2000 y 2018, en el marco de un sistema de gestión estratégico de personal para el logro de resultados e impactos de valor promovidos por la NGP, se observan avances menores en la mejora de la calidad de vida y en la sustentabilidad territorial. Sin embargo, los resultados de la gestión gubernamental aún se encuentran condicionados por los diagnósticos y las perspectivas planteadas en el Plan Maestro de Desarrollo Regional, con proyección a 2032, que identificaron los principales problemas del departamento en cuatro ejes de desarrollo.

- Eje económico: Estancamiento estructural de la economía en el Valle del Cauca.
- Eje sociocultural: Los modelos de desarrollo implementados han perpetuado brechas históricas, generando una realidad socio-territorial caracterizada por la pobreza, la desigualdad y la violencia, factores que han obstaculizado el desarrollo humano y afectado drásticamente el ciclo vital poblacional, las dimensiones étnico-racial y de género en el Valle del Cauca.
- Eje ambiental-territorial: Desarticulación del territorio y deterioro del equilibrio y la sostenibilidad ambiental en la región del Valle del Cauca.
- Eje institucional: Debilidad institucional, deterioro de la gobernabilidad y crisis del modelo departamental en el Valle del Cauca, instaurado por la Constitución Política de 1991 (p. 27).

Otras evidencias de la contradicción entre la Nueva Gestión Pública que pugna por implementarse y diferentes resultados que contradicen los objetivos de las reformas de la administración central del departamento del Valle, son los avances de la concepción gerencial de la administración, la permanencia de un importante núcleo de servidores públicos profesionales vinculados a la carrera administrativa, el uso intensivo y generalizado de tecnologías de la información, la orientación de los servicios a la ciudadanía, la capacitación continua y el desarrollo de competencias laborales y comportamentales de los servidores públicos, el talento humano para fortalecer sus habilidades, destrezas técnicas, cualificar la prestación de los servicios y el uso de los bienes públicos. Estos avances se ven obstaculizados por elementos de gestión de los gobernadores, caracterizados por elementos de patronazgo político, debilidades en la política fiscal y la planeación estratégica, incorrecto manejo de la planta de personal con la persistencia de funcionarios con nombramiento provisional y de contratos de prestación de servicios con la selección al arbitrio del nominador que afectan la profesionalización e independencia de la planta de personal.

Esta perspectiva de contradicciones entre innovación y persistencia, encuentra atractiva la explicación en la propuesta teórica de K. Thelen sobre los mecanismos de cambio incremental o de sedimentación. El proceso de reforma se da en el contexto de renegociación parcial de algunos elementos de las instituciones mientras se dejan otros tal como estaban. Nuevas instituciones pueden ser añadidas o modificadas en lugar de modificar todo el sistema de una vez. La profesionalización se daría en algunas de las organizaciones (1999; pp. 369 -404).

El conflicto y la resistencia caracterizan la adopción del servicio civil de burocracias meritocráticas y, por ende, su institucionalización tanto en la reforma del gobernador Delgado

como de la gobernadora Toro. Ambos, cabezas de grupos políticos del departamento del Valle devenidos a gobernantes se debaten en el conflicto entre rediseñar, profesionalizar y tecnificar el servicio civil de méritos de acuerdo a demandas de sectores de la sociedad civil, de la ciudadanía y organismo nacionales e internacionales y sus intereses partidistas particulares y patrimonialistas. El sistema civil de méritos se construye políticamente y también es foco de esfuerzos políticos por deconstruirlo y reconstruirlo. De este modo, la institucionalización del sistema meritocrático tiende a ser costosa, prolongada y difícil (Llano, 2019, pp. 440–441)

Después de 18 años de reformas para rediseñar el Estado subnacional del departamento del Valle del Cauca, aún se observa un bajo grado de institucionalización de la burocracia profesional, lo cual se manifiesta en su ocupación en un lugar marginal dentro de la administración de personal, subordinada a la lógica y explicaciones de otros arreglos institucionales. Además, depende para su reproducción de los resultados de la interacción estratégica de los actores promotores y/o opositores de la misma.

### **Metodología**

La investigación se inscribe dentro del campo de estudio de caso en el nivel subnacional del Estado, el departamento del Valle del Cauca y se orienta por los conceptos de reforma administrativa, capacidad institucional, gerencia pública y analiza las características de la administración central del departamento desagregada en diez y seis (16) secretarías. En cada una de las unidades administrativas mencionadas se diagnostica en, primer lugar, el estado del proceso de profesionalización del servicio civil con el fin de identificar brechas o déficit institucionales (Oszlak, 1991, 2003), tomando como referencia los criterios, métodos y tecnologías aplicados para asegurar los procesos de gestión del funcionariado:





planificación, reclutamiento, selección, retención y desvinculación, formas de contratación, gestión del desempeño y promoción, desarrollo personal y profesional y la vigencia de derechos y obligaciones. En segundo lugar, también serán objeto del diagnóstico los aspectos político-institucionales, que condicionan el funcionamiento del sector público, reproducen las pautas culturales hegemónicas y bloquean el ingreso de esquemas de gestión profesionalizados (Oszlak, 215-6).

Es un estudio de diagnóstico y una primera aproximación al problema, relaciona las reformas del servicio civil en el contexto de cambios institucionales a nivel nacional con el grado de institucionalización y evolución positiva o negativa del funcionariado en sus procesos de gestión en el Estado subnacional. Lleva a cabo el análisis de tres reformas administrativas consecutivas en el lapso de diez y ocho (18) años, que facilita construir la mirada panorámica sobre las innovaciones, su aceptación, resistencias, expresiones y tendencias en la permanencia y cambio del modelo de gestión y sus efectos en el servicio civil del funcionariado.

Este artículo incluye el análisis documental, se apoya en fuentes bibliográficas primarias y secundarias y bases de datos aportados por una encuesta realizada con una muestra de 174 funcionarios. Los datos se contrastan con las propuestas habituales sobre el tema registran la literatura y los informes técnicos de científicos y organismos internacionales. El contraste permite estimar la brecha existente entre lo deseable y los avances de las reformas.

### **Evidencia empírica**

En la presente investigación se presentan y analizan algunos de los resultados logrados en la encuesta que se aplicó entre funcionarios de carrera administrativa de la administración central del Departamento del Valle del Cauca (Colombia).

Los datos fueron tabulados y procesados y con ellos se obtuvieron conclusiones para el diseño de políticas de gestión de recursos humanos y su capacidad institucional en la gobernación del Valle del Cauca en las siguientes dimensiones: reclutamiento, contratación y duración en el empleo; capacitación y desarrollo de recursos humanos y evaluación del desempeño.

La encuesta fue respondida por ciento setenta y cuatro (174) funcionarios de la administración central del Departamento del Valle del Cauca inscritos en la carrera administrativa. Dicho número hace parte de un universo de 450 servidores públicos vinculados a la función pública. Es importante mencionar la presencia mayoritaria en la gobernación de una población de servidores públicos vinculada a través de otras formas de contratación diferentes a los concursos de mérito como la provisionalidad (411), el libre nombramiento y remoción (170) y los empleos de gerencia pública (64). Las tres formas de contratación representan el 64.5 por ciento de la contratación de personal en la Gobernación muy superior al empleo de carrera que registra el 41 por ciento (Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional de la Gobernación del Valle, 2020). El total de servidores públicos que ocupan la planta de cargos de la Gobernación es de 1026 (Decreto 1-17- 0884 de 19 de agosto de 2021).

### **Distribución según categoría escalafón**

Más del 60 por ciento de los funcionarios se hallan escalafonados en la categoría profesional. En la categoría técnico se ubica una población de 89 funcionarios que corresponde al 20 por ciento y en la asistencial se registran 87 funcionarios que representan el 19 por ciento. Las cifras no muestran problemas de deformación en la distribución escalafonaria.

### **Distribución según género**

En contraste con la fuerte discriminación hacia la mujer que suele darse en el acceso a los cargos

de dirección en las administraciones públicas de otros departamentos del país, en la gobernación del Valle 248 mujeres que representan el 55 por ciento de los funcionarios de carrera de la administración central superan a la población masculina que tiene una representación inferior del 45 por ciento con 202 empleados en el servicio civil.

En contravía con el cuadro anterior, dicha distribución cambia en los empleos de gerencia pública, esto es, el 56 por ciento son controlados por 36 gerentes que representan el 56 por ciento mientras que el personal femenino con 28, representan el 44 por ciento.

#### **Funcionarios en carrera administrativa distribuidos por niveles jerárquicos con más de 50 años**

242 funcionarios de carrera, es decir, el 65 por ciento con más de 50 años están ubicados en el nivel jerárquico profesional. En los niveles técnico y asistencial, se encuentran, respectivamente, el 18 y 17 por ciento de los empleados de carrera con más de 50 años.

#### **Funcionarios en carrera administrativa con más de 60 años distribuidos por niveles jerárquicos**

112 funcionarios del servicio civil, esto es, el 77 por ciento, se ubican en el nivel jerárquico profesional. En los niveles técnico (18 %) y asistencial (17 %) se distribuye el resto de la población con más de 60 años.

#### **Perdida de estabilidad laboral del servidor público**

El 37,1% considera que se pierde el empleo por las reformas administrativas (57 personas). El 18, 2% por actos de corrupción (29 personas), el 27%, por incumplimiento de deberes (43 personas), el 17% por evaluación del desempeño negativa (27 personas) y el 0,6% por participar en huelgas que paralizan la administración pública (una persona).

#### **El nivel educativo de los funcionarios y la orientación a competencias**

En el año 2022, 88 de los funcionarios vinculados a la planta de personal, son profesionales, la cifra aumenta en los especialistas, 93 (hubo desvío en la encuesta, ante la pregunta del grado académico, varios funcionarios marcaron especialista y obviaron marcar profesional); 32 tienen maestría y uno está cursando doctorado. Y en las últimas vinculaciones por concurso público, el nivel educativo cuenta para adquirir mayores puntajes. La gobernadora Toro expresó en entrevista concedida al diario El País, que la reforma administrativa buscó profesionalizar y tecnificar la Gobernación, “pasamos de tener muchos auxiliares administrativos a tener técnicos y profesionales”. Existe la tendencia a fortalecer en el funcionariado la orientación al desarrollo de competencias, pero está todavía no es prevaeciente.

A la pregunta en la encuesta ¿Las competencias que posee el personal a su cargo son adecuadas con relación al tipo de funciones asignadas a la unidad administrativa en la que usted se desempeña? las respuestas muestran el choque entre la orientación y los estilos culturales de trabajo. La mayoría de las 169 personas que respondieron el interrogante y que tiene trabajadores bajo su responsabilidad, 78 (el 46.2%), manifestaron que las competencias no se corresponden con las funciones asignadas. De manera paralela, 21 (el 12,4%) manifestaron que eran poca adecuadas y 3 (1,8%) las calificaron como inadecuadas. Esto significa que la mayoría significativa de los funcionarios, el 60,4% estimaron que no hay relación directa entre las funciones y competencias. En la orilla contraria de las opiniones, 17 (10,1%) encuestados calificaron las competencias como muy adecuadas y 50 (el 29,6%) como adecuadas.

## La formación de recursos humanos y la capacitación

En la indagación por la formación y la educación académica profesional, orientadas al correcto desempeño exigido por la dinámica organizacional y el funcionamiento de la burocracia departamental, a la pregunta ¿Sobre qué materias o áreas de conocimiento recibió educación formal? las respuestas se discriminaron de la siguiente manera: recibieron educación formal sobre administración pública territorial 68 personas, políticas públicas, 78; desarrollo económico, 43; desarrollo social, 53; desarrollo regional, 40; descentralización, 45; derecho administrativo, 105; administración financiera, 60; compras, 40; teoría de las organizaciones, 63; formulación y evaluación de proyectos, 86; construcción de indicadores, 77; planificación estratégica, 51; planificación operativa, 51; control de gestión, 68; información y comunicación, 49; desarrollo y gestión de equipos de trabajo, 56; técnicas y metodologías de gestión participativa, 43; estrategias de negociación, 35; gestión de la calidad, 84; acceso a la información pública, 55 y mecanismos de rendición de cuentas, 37.

Sobresale en la cifra más alta, la presencia de los abogados formados en el derecho administrativo. 105 sobre 174 funcionarios con este tipo de educación, el 60, 34%. Hecho de la cultura administrativa de larga duración. En la etapa de la crisis del estado colonial español, los criollos más educados, que de manera mayoritaria pertenecían a las élites económicas, se formaban como abogados con la aspiración de ingresar a la burocracia local. Con el triunfo de la independencia y la necesidad de crear el estado nación y parte de su materialización, la administración pública, esta fue ocupada por abogados, pues la educación superior colombiana republicana en sus inicios se caracterizó por la existencia de tres facultades: la de derecho, la de medicina y la educación. Le sigue la formación en evaluación de proyectos.

86 (el 49, 42%). Indicador que corresponde a la concepción de la NGP, donde lo público, más allá de lo estatal, involucra elementos de gestión. Cerca de la mitad de los funcionarios tiene formación en planeación. De igual manera ocurre con la educación profesional en gestión de la calidad, 84 (48, 27%); políticas públicas, 78 (44,82); construcción de indicadores, 77 (44,25%).

La carrera académica de Administración Pública Territorial, Plan académico desarrollado por la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- desde el año 1998, fue implementado por el Estado para difundir las directrices de la Constitución política de 1991 en los ámbitos territorial y local, ha sido el programa de formación académica profesional de 68 funcionarios de la gobernación (39, 08%). Se interpreta como el despliegue de la cultura de la gestión profesional y transformación de la cultura política de los funcionarios departamentales, que redefinen su idea de ciudadanía para, desde lo público, mediar entre el Estado y la sociedad.

## La informatización de la gestión

Las tres reformas se refieren a la necesidad de la Administración Departamental de adoptar un sistema de información. En la reforma de 1999 – 2000, el sistema se pensaba a futuro como elemento de apoyo y soporte a los procedimientos de la gestión financiera, de la administrativa de los recursos humanos y físicos y la de planificación general y sectorial, esto a su vez llevaría a la reducción de necesidades de personal que, entonces operaba como un sistema "semi-manual" de información. En 2012, la reforma de Delgado designó al Departamento de Planeación en la Misión, la tarea de gerenciar el proceso de gestión estratégica y prospectiva para alcanzar el desarrollo integral, sostenible y equitativo del departamento” (Artículo 66). Todas estas tareas, se debían soportar en el Departamento Administrativo de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-

, que debe responder en su misión “por la gestión de la plataforma tecnológica del ente departamental (Decreto 1650, artículo 68). La gobernadora Dilian Francisca Toro fue explícita en el requerimiento de implementar los criterios de eficacia, eficiencia y economía como medio para la viabilización de los planes, programas y proyectos de la gobernación. La reforma de 2016 se gestó bajo el lema del buen gobierno en todas sus actuaciones e instancias y la meta de ampliar la participación social, la transparencia y la profesionalización de sus servidores estatales. Todo ello debía sostenerse en el uso intensivo de tecnologías de la Información y la comunicación con orientación al ciudadano usuario.

En la Encuesta se indagó por el ámbito de desempeño a la muestra de los funcionarios con el interrogante ¿En cuál de las siguientes unidades administrativas de la organización se desempeña? De las 174 personas, 4 personas, el 2,3%, contestaron que en la Secretaría de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones – TIC -. Cifra baja comparada con el 14,4%, 25 personas que laboran en el Departamento de Hacienda y finanzas públicas; el 12,6% que trabajan en la Secretaría de Salud, 22 personas; el 12,1%, 21 personas en la Secretaría de Educación o el 9,2%, 16 personas que se desempeñan en el Departamento de Desarrollo Institucional. Sin embargo, su influjo en el personal de Planta es significativo. 90 personas expresaron que han desarrollado la competencia de creatividad e innovación, el 51,7%, un poco más de la mitad de la muestra encuestada. 73 funcionarios expresaron haber desarrollado competencias orientadas al trabajo en la red, el 41,9% y 105 contestaron que recibieron educación formal en Información y comunicación, un significativo 60,34%. Después de dos décadas de trabajo persistente, la formación y capacitación en TIC permea a la mayor parte de los funcionarios de la gobernación.

### **Continuidades y rupturas en las reformas del estado vallecaucano**

En las tres reformas administrativas del siglo XXI implementadas por la Gobernación del Valle del Cauca, se observa un claro proceso de transición del enfoque weberiano hacia el enfoque gerencialista o de Nueva Gestión Pública (NGP). Este tránsito ha sido objeto de análisis por diversas disciplinas que han enfocado sus esfuerzos en diagnosticar y transformar la burocracia, mejorando la conceptualización del proceso (Oszlak, 2016; Bresser Pereira, 1998).

Oszlak clasifica las reformas de acuerdo con varios criterios: la orientación, el ritmo y la continuidad. Según su definición, solo se consideran reformas estatales aquellas que buscan cambios estructurales en la organización, el régimen de personal, los procesos administrativos, la formación de recursos humanos y la informatización de la gestión. Si aplicamos estos criterios al caso de la Gobernación del Valle, se puede concluir que las reformas son estatales. La particularidad radica en que la primera reforma fue orientada “hacia afuera”, mientras que las dos siguientes adoptaron una orientación “hacia adentro del Estado”.

La primera reforma tuvo un enfoque principalmente en la reducción de personal, sin haberse implementado aún los sistemas de información necesarios para profesionalizar el recurso humano en la gestión administrativa. Esto dificultó la ejecución de los procesos de gestión financiera, administrativa y de recursos humanos. El objetivo central de la reforma fue lograr un “menos Estado” mediante la instauración de una planta global y flexible con el tamaño adecuado y los perfiles profesionales adecuados para cumplir la misión institucional. Como parte de esta reforma, se suprimieron 2083 cargos, tanto de trabajadores oficiales como de empleados públicos. Así, la plantilla de servidores públicos pasó de 3768 en 1999

a 1685 en 2000 (Gómez, 2001: 69) y continuó fluctuando, alcanzando 1026 en 2021, según el Decreto 1-17-0884 de 19 de agosto de 2021. A esta reducción de personal se sumó la privatización de activos del Estado, como la venta de la Licorera del Valle, un activo rentable que históricamente había financiado políticas públicas clave, como las de educación.

El ritmo de las reformas, sin embargo, ha sido irregular. El gobernador Bonilla, que estuvo en el cargo solo seis meses, imprimió un ritmo acelerado a la reforma, de tal forma que al finalizar su gestión muchas de las innovaciones ya estaban en marcha. No obstante, esta rapidez tuvo consecuencias costosas, como la caída en demandas laborales y el pago de indemnizaciones millonarias. Tras estos obstáculos, los gobernantes posteriores continuaron con las reformas en 2012 y 2016, pero modificaron la orientación hacia un enfoque más “hacia adentro” del Estado. Este cambio incluyó la profesionalización de una parte significativa de la burocracia departamental, manteniendo una plantilla cercana a los 1000 empleados, de los cuales 450 eran funcionarios de carrera administrativa.

La Encuesta Esp para funcionarios de la Gobernación de 2022, aplicada a 174 funcionarios, revela que el 77% de los encuestados pertenecen al nivel jerárquico profesional, con una edad superior a los 60 años. De estos, 57 mencionaron que las reformas administrativas fueron el principal factor que ha puesto en riesgo su continuidad laboral. La estabilidad laboral de aquellos con buen desempeño en la transición hacia la NGP es notablemente mayor, especialmente entre los funcionarios mayores de 50 años. Además, el 65% de los empleados son de carrera administrativa, lo que refleja el esfuerzo por consolidar un sistema meritocrático.

A lo largo de la evolución administrativa en el Valle del Cauca, la contratación flexible

de personal ha sido una herramienta clave para gestionar estratégicamente los recursos humanos. De acuerdo con los datos de 2020 del Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional, un 64,5% del personal está vinculado mediante modalidades de contratación flexible, mientras que solo un 41% pertenece a la carrera administrativa.

## Epilogo

El presente estudio tuvo como objeto analizar las reformas administrativas implementadas entre los años 2004 y 2018 en el Estado subnacional del Valle del Cauca, en el ámbito de la gestión pública, y su impacto en el fortalecimiento y la calidad de la democracia en la región. La pregunta problema que guio la investigación fue: ¿Cómo afectó la implementación de las reformas del Servicio Civil, entre 2004 y 2018, la capacidad institucional y la gestión del recurso humano en la administración central del Departamento del Valle del Cauca?

El desarrollo de la investigación permitió analizar las incidencias y tendencias de las reformas del Servicio Civil en la Gobernación del Valle durante el período 2004-2018, el papel que estas reformas han desempeñado en la capacidad institucional, la gestión del personal y la democracia subnacional, así como el impacto en las condiciones mínimas de la democracia.

Colombia se define en su Constitución como un Estado democrático a nivel nacional, subnacional y local. Sin embargo, al considerar las condiciones mínimas de la democracia, el Estado no logra cumplirlas a nivel nacional. Las causas de este incumplimiento radican en las debilidades e incapacidades estructurales e institucionales del Estado, las cuales permiten que actores privados e ilegales coopten sus funciones. Esta tendencia se replica a nivel departamental y local.

Como elemento de análisis, y siguiendo las hipótesis de Oszlak (2001) y O'Donnell (1998),

se considera que los Estados que lograron consolidarse en América Latina lo hicieron sobre la base de la estatalidad, es decir, sobre la capacidad institucional del Estado para mantener los niveles básicos de coacción social e institucionalidad necesarios para la regulación social, un fenómeno atípico en la historia de Occidente. En Colombia y en el Valle del Cauca, las élites políticas y la ciudadanía, de diversas maneras, han intentado fortalecer el Estado: las primeras, mediante reformas políticas y administrativas; las segundas, a través de la ampliación de la participación ciudadana, tanto dentro como fuera de la institucionalidad.

Las tres reformas administrativas a las que fue sometida la Gobernación del Valle del Cauca entre 2008 y 2018 tuvieron como objetivo reformar la estructura administrativa, lograr el ajuste fiscal y financiero, avanzar en el fortalecimiento institucional, la profesionalización de la burocracia y la ampliación de la participación ciudadana.

Estas reformas fueron precedidas por la reforma de 2000, anterior a la Ley 909 de 2004 (reglamentaria de la carrera administrativa), la cual se centró en la modernización administrativa y en la reestructuración de las secretarías departamentales, especialmente en las áreas de salud y educación, con el fin de optimizar la distribución de competencias e impulsar la descentralización. La reforma de 2000, al orientar su énfasis hacia la sociedad, se clasifica como una reforma "hacia afuera". Las tres reformas subsecuentes, por los objetivos que perseguían, se inscriben en el modelo de reformas "hacia adentro". En conjunto, los resultados han sido contradictorios: aunque se han logrado avances en términos de bienestar social y crecimiento económico, persisten problemas de exclusión social, geográfica, vulnerabilidad, violencia étnica y destrucción ambiental.

Para mejorar la gestión, se fusionaron secretarías, se digitalizaron procesos, se

profesionalizó la burocracia y se fortaleció el funcionamiento institucional mediante la capacitación del personal en la prestación de servicios públicos. Además, se implementaron sistemas de evaluación del desempeño y un sistema de ingreso por mérito, con el fin de despolitizar la burocracia y mejorar la transparencia en los procesos de contratación pública.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por profesionalizar la burocracia, los altos cargos de libre nombramiento y remoción continuaron siendo utilizados como premios políticos, y la corrupción se mantuvo. Pese a los intentos de las élites políticas por fortalecer el Estado subregional y sus capacidades institucionales en el período 2004-2018 y garantizar las condiciones mínimas de la democracia, las debilidades persisten. Estas se expresan en la extendida desigualdad y el desamparo de los ciudadanos, la precariedad del Estado bajo el imperio de la ley y su captura por parte de actores ilegales, la incapacidad de ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza y de garantizar la legalidad, la ausencia o escasa presencia de las veedurías institucionales y sociales, y las limitaciones a la participación política y social.

### Conclusiones

Las reformas administrativas del Valle del Cauca entre 1999 y 2018 han sido un proceso marcado por un ritmo dinámico al principio y, posteriormente, más pausado y continuo. Aunque estos cambios han logrado transformaciones significativas en la estructura administrativa, el régimen de personal y los procesos internos, el avance en la institucionalización ha sido más lento en comparación con otros departamentos del país. En el año 2015, según el Consejo Privado de Competitividad, el Valle del Cauca ocupaba la séptima posición en el índice de competitividad, pero en ningún aspecto alcanzó los primeros puestos. Las debilidades del departamento,



como la baja inversión en desarrollo productivo, la alta tasa de homicidios y las deficiencias en la calidad de la educación, son áreas clave que afectan la capacidad del Estado subnacional para impulsar el desarrollo y la equidad social.

A pesar de las transformaciones visibles en las estructuras organizativas y la profesionalización de parte de la burocracia, persisten deficiencias en la implementación de la formación por competencias. Un porcentaje significativo de los funcionarios considera que las competencias no se alinean con las funciones asignadas, lo que indica una disfuncionalidad en la relación entre las capacidades demandadas y las expectativas institucionales.

El proceso de transición hacia un modelo gerencialista basado en la NGP ha mostrado avances, pero también contradicciones entre la retórica de las reformas y su implementación práctica. La profesionalización de la función pública ha sido lenta, y la resistencia de la burocracia y de las élites políticas ha obstaculizado su consolidación. Los logros alcanzados en términos de innovación administrativa aún son frágiles y no garantizan una mejora en la eficiencia, responsabilidad y transparencia del Estado.

Finalmente, la combinación del sistema meritocrático con la flexibilidad en la gestión de recursos humanos ha sido adoptada en el diseño del sistema de función pública, pero las preguntas sobre la capacidad de la burocracia para asumir responsabilidades y controlar la corrupción siguen abiertas, lo que sugiere la necesidad de más investigaciones en este ámbito.

## Fuentes

### Fuentes primarias

Acuerdo No. 002 del 28 de enero de 2022. Por el cual se actualiza el Plan de Estudios del Programa de pregrado en Administración Pública Territorial -APT, modalidad distancia tradicional: Esap: Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (2015). Imprenta Nacional: Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. "Por la cual se crea la carrera administrativa". Ley 165 de 29 de octubre de 1938.

Decreto 1867 de diciembre 22 de 1999. Gobernación del Valle: Cali

Decreto 1596 de 2016. Gobernación del Valle: Cali

Decreto 1650 de 2012. Gobernación del Valle: Cali

Decreto 1138 de 2016. Gobernación del Valle: Cali

Decreto 1643 de 2018. Gobernación del Valle: Cali

Ley 909 de 2004. DAFP: Bogotá

Ley 443 de 1998. Derogada por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004

Ley 27 de 1992. DAFP: Bogotá

La Ley 60 de 1993. Derogada por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001. DAFP: Bogotá.

Ordenanza 351 de 2012. Asamblea Departamental del Valle: Cali

Ordenanza 411 de 2016. Asamblea Departamental del Valle: Cali

Proyecto de Ordenanza 022 de 1999. Exposición de Motivos. Asamblea Departamental del Valle: Cali.

Reforma del 2000. Cuadro Excel. Gobernación del Valle: Cali.

### Referencias bibliográficas

Arévalo, I. (2012): Proyecto de investigación Gestión local y planes de desarrollo. ESAP: Cali.

BID. (2014). Al servicio del ciudadano una década de reformas del servicio civil en América Latina. (2004–13). Washington, DC.

Bresser P, L.C. y Cunill Grau, N. (Editores). (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD – Paidós, Buenos Aires.

Casaran, C. Vélez, E. (2021). LA capacidad institucional y meritocracia en la Gobernación del Valle del Cauca. Esap: Cali.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.

Chiavenato, I. (2008). Administración de recursos humanos: El capital humano de las organizaciones. Octava edición. México D.F., México: McGraw - Hill.

CLAD. (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina: Buenos Aires.

Completa, E. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. 60 (76), 1-17 [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052016000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052016000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

Delgado, U. (2012): El Valle vale. Plan de desarrollo del Valle del Cauca 2012 – 2015. Gobernación del Valle del Cauca, Cali.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012 – 2015. Guía para la gestión pública territorial No. 4, p. 17.

Duque, Javier. (2017). El Valle del Cauca: narcotráfico, crimen y corrupción (primera parte). Recuperado de: <https://razonpublica.com/el-valle-del-cauca-narcotrafico-crimen-y-corrupcion-primera-parte/>

Encuesta Esap para funcionarios gobernación del Valle 2022. Cali

El País, 8 de enero de 2017

Evans, P. y Rauch, J. (2007). La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales "weberianas" en el crecimiento económico", Evans, P. (compilador) Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal, Bogotá, ILSA.

Galvis, L.L y Cárdenas, N.A. (2016). Gestión del talento humano en el sector público en Colombia. Revista Apuntes de Administración. 1 (1). 20- 28

Gómez, C. (2001). Reformas administrativas y burocracia en el Valle del Cauca. Universidad del Valle: Cali

González. G, F. (2014). Poder y violencia en Colombia, CINEP – Colciencias, Bogotá.

González Rodríguez, E. (2010). Situación del Régimen de carrera administrativa en Colombia. Prolegómenos- derechos y Valores. 13 (25). 147 – 163.





[https://www.academia.edu/41844031/HISTORIA\\_INSTITUCIONAL\\_Gobernaci%C3%B3n\\_Valle\\_del\\_Cauca\\_1910\\_2016](https://www.academia.edu/41844031/HISTORIA_INSTITUCIONAL_Gobernaci%C3%B3n_Valle_del_Cauca_1910_2016)

- Longo, F y Ramió, C. (2008). (Eds.). La profesionalización del empleo público en América Latina, Fundación CIDOB: Barcelona
- Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado, en Capacidades estatales, Diez textos fundamentales, Corporación Andina de Fomento, en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
- (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados, en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
- Meny, I y Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” en Paúl A. Sabatier (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder, Westview Press, pp. 35-72.
- Oszlak, O. (2020). Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana. Administración y Desarrollo, V. 50 No, 1: Bogotá
- (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. CLAD. VI congreso del CLAD sobre las reformas del Estado y de la administración pública: Buenos Aires
- (2003). ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. Trabajo presentado al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf>
- (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. Nueva Sociedad, 160. Caracas.
- (S.f.) Políticas Públicas y capacidades Estatales: recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>
- Plan Maestro de desarrollo integral sostenible y prospectivo del Valle del Cauca al 2015. (2003). Gobernación Valle del Cauca, Cali,
- Pulgarín, Margarita María. Recuperado de: [https://www.academia.edu/41844031/HISTORIA\\_INSTITUCIONAL\\_Gobernaci%C3%B3n\\_Valle\\_del\\_Cauca\\_1910\\_2016](https://www.academia.edu/41844031/HISTORIA_INSTITUCIONAL_Gobernaci%C3%B3n_Valle_del_Cauca_1910_2016)
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y eje de análisis. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 81 – 107
- Sanabria, P (2015) Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.



Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics in The Annual Review of Political Science 2: 369-404.

Valle del Cauca. Visión 2032. (2015): Gobernación del Valle del Cauca: Cali

Velásquez, F. (1997). Seguimiento y evaluación de la gestión pública urbana, en Cuadernos de Planeación Participativa, No. 2, Talleres Vieco e Hijas: Bogotá.