

La burocratización incipiente: la administración pública en Cali entre 1910 y 1940¹

Enrique Rodríguez

Introducción

El estudio que da forma a este artículo, así como el que inspira el capítulo siguiente, hacen parte de un trabajo sobre la formación de la burocracia en el Valle del Cauca y Cali en el siglo XX, desarrollado desde 2011 en el Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Icesi. La pretensión de este esfuerzo es amplia, pues no solo busca ilustrar la conformación de un cuadro administrativo, sino también mostrar dos dimensiones complementarias del funcionamiento del estado y de lo político social en la región. La primera, la manera como se ha compuesto y transformado la administración pública a partir de la organización del Estado, mostrando la fuente de los recursos para su acción, la organización de las dependencias públicas y el tipo de proyectos que hizo posible esos recursos y formas organizativas para sacar adelante proyectos políticos, así como propuestas de desarrollo y de organización

¹ Este trabajo hace parte de una investigación en curso, realizada con el profesor José Darío Sáenz, sobre el desarrollo de la burocracia en el Valle del Cauca y en Cali, financiada por la Universidad Icesi. El autor quiere agradecer la colaboración de César Ibáñez y Adriana Gordillo, asistentes de investigación de este proyecto en diferentes momentos.

social. La segunda, las redes sociales de personas y grupos que han tenido la pretensión de control de los recursos públicos mediante diversos mecanismos, todos ellos conducentes a formar un cuadro burocrático que materializara tales pretensiones.

Lejos de ser independientes, las dimensiones anteriores mantuvieron una estrecha relación. Si bien la organización del Estado local estuvo en buena medida condicionada por la manera como actuaron los actores locales y sus redes, no puede perderse de vista el peso que tuvieron las disposiciones del Estado central, la misma dinámica modernizadora en la que estuvo inmerso el país y el desarrollo del capitalismo, entre otros factores, en el surgimiento de una burocracia moderna, o al menos con pretensiones de serlo. Esta tensión más general debe hacer inteligible —al menos es una hipótesis de trabajo— la forma como se organizaron las tensiones locales entre grupos, partidos, gremios y ciudadanos, que buscaron en el control de la burocracia pública una forma de poder con pretensiones de dominación de la vida social. Aún se está lejos de precisar el papel jugado por la autonomía de la burocracia en estos procesos.

Como suele suceder, este estudio de la burocracia en el Valle y en Cali fue armándose de preocupaciones diversas que desembocaron en las formulaciones de los párrafos anteriores y que no estaban claras en sus inicios. Inicialmente, hizo parte de un esfuerzo colectivo inscrito en una pretensión aún mayor de identificar los imaginarios de la modernización presentes en la región al final del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. La pregunta por el desarrollo institucional de la modernización trajo consigo el cuestionamiento sobre la organización del recién creado departamento del Valle en 1910.

En correspondencia con dichos intereses, en 2008 se formuló, en conjunto con los profesores Sonia Jaimes y Jaime Eduardo Londoño, un proyecto que tuvo por propósito central la modernización institucional de la región. Posteriormente, con la formación de un seminario sobre redes sociales, se fueron dando las condiciones que hicieron posible el actual proyecto, finalmente coordinado por José Darío Sáenz y Enrique Rodríguez. Los textos de ambos autores dan cuenta del primer avance de dicho trabajo. Se trata, en este sentido, de presentaciones preliminares y descriptivas de parte de la información recogida hasta el momento, la cual está siendo permanentemente revisada.

Hasta el momento, se han tomado la *Gaceta Departamental del Valle del Cauca* y la *Gaceta Municipal de Cali* como fuentes de información para el examen de la evolución de los presupuestos y de las dependencias que estas corporaciones aprobaban. Otra fuente primordial han sido las actas de nombramientos del gobernador del departamento, con las cuales se construyó una base con 53.879 datos referidos al nombramiento de funcionarios para el Valle durante el período indicado. Los artículos describen los principales hallazgos entre 1910 y 1950 para el caso del departamento, y entre 1910 y 1940 para el caso de su capital. Simultáneamente, se ha levantado información acerca de los nombramientos hechos en la gobernación y el municipio, pero esta información aún está en proceso. Se requiere, además, avanzar sobre otras fuentes documentales de las cuales se ha hecho un uso muy puntual, como la prensa y otros documentos oficiales.

Un balance provisional hasta este punto del proyecto permite adelantar algunas primeras conclusiones. El principal desafío que encuentran las administraciones departamental y municipal yace en organizar un cuerpo de funcionarios que haga posible dar un orden a la administración. Esto se consigue paulatinamente en la medida en que las rentas se van definiendo, es decir, conforme se estructura la capacidad fiscal y se adquieren ciertas garantías con relación al flujo de los dineros para gasto e inversión. Igualmente se aprecia, de manera paralela, la consolidación de un cuerpo de funcionarios que, progresivamente, pasa de tener un muy escaso nivel de formación y una experiencia relativamente baja, a presentar una especialización y, en algunos casos, una profesionalización. En todos estos procesos incide significativamente la dotación para diferentes de obras de infraestructura, especialmente de comunicaciones y transporte, pero en particular la dotación de servicios públicos. Finalmente, destaca como elemento central en este panorama el desarrollo de los elementos coactivos, representados entre otros por los funcionarios de impuestos y la policía. Dichos elementos estuvieron llamados a garantizar el orden que requerían estos proyectos de progreso, al tiempo que fueron indispensables para la dominación social. En este sentido, hay que entender que dicha dominación es una pretensión siempre en disputa entre diferentes sectores y sus coaliciones, difícilmente atribuible de manera directa a una sola clase o agrupación política o gremial, y estructurada en torno a intereses cambiantes en el tiempo.

Cali a comienzos del siglo XX: la presencia del Estado en lo local

Con la creación del departamento del Valle y la designación de Cali como su capital, una de las principales tareas que debieron asumir los políticos y dirigentes locales fue la de desarrollar la administración municipal. Tradicionalmente dependiente de Popayán, la administración pública en la ciudad era pequeña y con escasa tradición en el manejo de los asuntos propios del gobierno regional y local, que ahora deberían asumir.

Este trabajo muestra el modo como se organizó la administración pública local en Cali. La administración se entiende como el conjunto de dependencias y de personas que realizan el desarrollo de funciones públicas, enmarcadas por el ordenamiento jurídico que define el alcance y naturaleza de esas funciones; en especial, considera como central a su labor la pretensión de regulación de la vida social. Así, la administración municipal tiene una doble naturaleza, administrativa de una parte y política de la otra, que define el carácter de su institucionalidad. Sus principales rasgos se definen de acuerdo con el modo como participa de las relaciones políticas entre el concejo municipal, el alcalde y otros actores de la vida local con intereses en controlar el funcionamiento de la municipalidad. Estudiar el modo como se fue desarrollando supone considerar el papel del municipio colombiano en la primera mitad del siglo XX, así como las posibilidades que tenían los actores políticos locales para organizar la vida pública a través de un conjunto de dependencias y un cuerpo de funcionarios.

Con más de 475 años de fundada, Cali fue durante buena parte de su historia un lugar de paso entre Bogotá y Popayán, siendo esta última la ciudad más importante del sur occidente colombiano, de la cual Cali dependía política y administrativamente. A finales del siglo XIX, gracias al desarrollo del puerto de Buenaventura, al buen momento de los cultivos de tabaco y algodón, y a la gestión de un pequeño sector de comerciantes, Cali comenzó a sobresalir económica y políticamente hasta sobrepasar en importancia a Popayán en el siglo siguiente. Un factor decisivo de esta transformación fue la industrialización de la producción de azúcar y el hecho de que Cali mantuviera un control político y administrativo sobre el puerto de Buenaventura. A esto que hay que adicionar que fue un lugar de intermediación del café, que incluyó de manera significativa el trillado y tostado del mismo, al menos en las primeras décadas del siglo XX.

Estos cambios permitieron que la ciudad aspirara a ser la capital del departamento del Valle del Cauca, lo que se consiguió con la creación de éste en 1910 (al respecto ver Hurtado, 2008). Aunque en la región había ciudades con iguales o incluso superiores pretensiones para ser consideradas capital del departamento —como Buga, que no solamente ocupaba el centro geográfico del valle del río Cauca, sino que tenía un tribunal de justicia, y cuya distancia con el puerto de Buenaventura es similar, incluyendo un camino al menos igual de fácil hacia él—, Cali se convirtió en capital gracias a la gestión de los nacientes empresarios en torno al negocio del azúcar y del café, sumada a la activa participación de un sector de comerciantes, sin duda amparados en el imaginario del contacto fácil con el puerto, que existe desde su fundación.

A comienzos del siglo XX, no obstante las transformaciones señaladas, Cali era una ciudad muy pequeña. Tenía poco más de 20.000 habitantes y unas 2.100 edificaciones. Sin embargo, en las primeras cuatro décadas del siglo, el número de habitantes y de viviendas se multiplicó por diez, como resultado de la modernización que se vivió en ese momento (Escobar y Collazos, 2007).

Como ha sido descrito para varias ciudades latinoamericanas (García, 1990; Romero, 1999), la modernización es una mezcla de rápidos cambios —que no producen la desaparición de las costumbres urbanas previas—, impulsados por el desarrollo de infraestructuras, proceso que ocurre rápidamente, así como por una lenta transformación de las relaciones sociales. En el caso particular de Cali, estas transformaciones están ligadas a la llegada del ferrocarril, que conectó a la ciudad con el puerto de Buenaventura en 1915; la construcción del acueducto y el alcantarillado en la década del veinte; la dotación de distintas plantas de energía eléctrica —en particular a partir del final de la década del diez— que proporcionaron alumbrado público y transformaron las posibilidades de vida urbana, y en especial favorecieron una primera fase de industrialización; la ampliación de las vías de comunicación, que produjo el abandono de los intercambios utilizando el río Cauca por las carreteras que se terminan de construir al final de la década del 30; y el uso en intensivo del ferrocarril como contacto con el centro del país y el puerto (Granados, 1996; Rodríguez, 2012; Vásquez, 2001).

A estas transformaciones crecientes debe dar respuesta la naciente administración municipal, de la cual se espera, en igual medida, que tenga capacidad propositiva o al menos de regulación de la vida urbana en transformación.

El estudio de la historia de cómo las instituciones públicas realizaron esta tarea es fundamental ya que, siguiendo a López (2006), la administración pública es quizá la más tangible manifestación del Estado y expresa en buena medida el papel de éste en la organización de la vida social, en este caso del municipio de Cali.

Sin duda, la organización burocrática del Estado no se limita a la racionalización de las técnicas para ejecutar ciertas tareas públicas; expresa, en igual medida, la disputa entre distintas iniciativas políticas que buscan realizar un proyecto político a través del control de la administración pública. A esta pretensión, lograda con mayor o menor eficacia, se opone la autonomía que como grupo social pretende adquirir la burocracia. Aunque este tema ha sido poco estudiado en nuestro contexto, al ver exclusivamente la burocracia como un apéndice de los partidos políticos se desconocen sus características internas y su dinámica como grupo social y como organización (Crozier, 1969). De esta tensión resultan formas diversas de organización que van desde una mayor autonomía de la burocracia, hasta un control férreo por parte de uno o más grupos políticos. En este juego se define el papel de la administración y la manera como va incidir en la vida local.

Adicionalmente, hay que señalar que, al menos desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, el papel del municipio fue, a principios del siglo pasado, secundario. El alcalde y el concejo estaban sujetos a una serie de restricciones legales, que dejaban en el gobernador y las asambleas departamentales buena parte de la iniciativa en materia del desarrollo de la función estatal en lo local. Aunque hay una distancia variable entre lo que la ley establece y la acción efectiva de los funcionarios públicos, y en la práctica la mayor o menor autonomía de los alcaldes estuvo condicionada no solo por ésta sino por otras variables, no hay que perder de vista las condiciones legales en que necesariamente se enmarca su acción.

Igualmente, hay que considerar las características mismas de la forma de organizar la burocracia y la manera de entender el funcionamiento de ésta. Siguiendo a Weber (1997), la burocracia es un cuerpo técnico, dotado de los insumos y las capacidades que le permiten desarrollar su tarea de manera racional, que se supone será la manera más eficaz posible, hasta donde el cálculo

fundado en un saber científico o técnico hace posible prever. Se trata de un cuerpo profesional o en vías de profesionalización, con autonomía creciente dentro del Estado, que pretende alejarse de las disputas ideológicas y políticas de otras ramas del mismo, para realizar su tarea siguiendo unas reglas propias que provienen de la demanda de mayor eficiencia que se requiere en el Estado para el desarrollo de la economía capitalista.

Esta representación debe ser considerada como un modelo típico ideal, es decir, una manera de aproximarse a la realidad, con alto valor heurístico, pero que no tiene la pretensión de ser una descripción coincidente con la misma. Aunque de antemano se da por sentada la distancia entre lo que ocurrió en Cali a principios del siglo pasado y el modelo típico weberiano, es importante traerlo como referencia, puesto que como ha señalado el ya citado López, la demanda de racionalización del poder público pretendió seguir este ideal de funcionamiento administrativo, desarrollando una normatividad que delegaba funciones y competencias en las administraciones locales, que siguieron tanto en la forma como en el fondo derroteros distintos.

El régimen municipal

Los municipios adquirieron en Colombia el estatus de persona jurídica mediante la ley 153 de 1887, norma en la que se le reconocían algunos atributos propios de las personas jurídicas. La ley desarrollaba los planteamientos del cambio constitucional producido el año anterior; estos habían dotado a los municipios de patrimonio propio (artículo 183 de la Constitución de 1886) e incluido a los concejos municipales entre las corporaciones con facultad para crear impuestos (artículo 43 de esa misma Constitución). El artículo 201 de la Constitución estableció que el alcalde era un agente del gobernador, sujeto a su control. Estas disposiciones fueron refrendadas por la ley 149 de 1888, que se constituyó en el primer código municipal del país. Esta ley, básicamente, expresaba las intenciones de la Constitución del 86 en el sentido de garantizar cierta descentralización administrativa, otorgándole a los concejos municipales facultades para regular la administración local, elegir a los funcionarios principales de la misma y organizar la tributación local con destino a las arcas municipales, pero también reforzando la centralización política al señalar que

el ejecutor de todas estas disposiciones, el alcalde, dependía totalmente del gobernador (según el artículo 182 de la Carta del 86, la gobernación tutelaba la labor del municipio), quien a su vez dependía directamente del presidente.

Este régimen jurídico se mantuvo durante casi veinticinco años, hasta la expedición de la norma que más impacto tuvo sobre la vida municipal del período estudiado, la ley 4 de 1913. Esta ley se mantuvo como el principal referente del ordenamiento de la vida municipal durante buena parte del siglo XX, aunque a lo largo del mismo se le introdujeron varias modificaciones. Conocida como el Código de Régimen Político y Municipal (CRPM), su articulado modificado estuvo vigente hasta los cambios constitucionales de la segunda mitad de la década de los años ochenta y la promulgación de la Constitución de 1991. Sus disposiciones establecían “la legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a la organización general de los Departamentos, Provincias y Municipios; a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades; a las atribuciones administrativas del Ministerio Público, y a las reglas generales de administración”, todo lo cual constituía el régimen político y municipal.

La ley fue promulgada después de las reformas constitucionales de 1910, en las que se redefinieron las entidades territoriales del país, dando paso entre otras cosas a la creación del departamento del Valle. Su propósito era definir las competencias territoriales derivadas de esta reorganización de las divisiones administrativas y políticas del país. En ocho de sus numerosos títulos se reglamentó el régimen municipal: se estableció su personalidad jurídica (la representación legal del municipio fue asignada al personero municipal), se definió en qué consistía su patrimonio, el origen de sus ingresos y gastos, la manera de crear o suprimir municipios, los servicios que prestaba la municipalidad, las funciones del alcalde y de los concejos (incluidas competencias y atribuciones) y los controles a que estaban sometidos. En términos generales, aunque la ley fue mucho más explícita que la legislación anterior frente a cada uno de los puntos mencionados, mantuvo la tutela de las gobernaciones sobre las alcaldías y dejó en manos de los concejos la regulación de la administración local.

Junto con esta ley de 1913, hubo otras dos que completaron el marco jurídico de la vida municipal. Fueron la ley 97 de ese mismo año, que dio

extensas facultades impositivas a Santa Fe de Bogotá (sobre tabaco, alcohol, minas, aguas, canteras, avisos, servicios de aseo y alumbrado, regulación de espectáculos, establecimientos de ocio y entretenimiento, hospedajes, comunicaciones y vías, carros y tranvías, entre otros), las cuales, al cabo de un par de años, se extendieron a los demás municipios del país, y la ley 5 de 1918, que estableció la manera y los tiempos para realizar los presupuestos municipales (tarea que correspondía al alcalde, quien debía presentarla al concejo), lo que definió a grandes rasgos la estructura de la administración y la composición de la burocracia. En esta ley se establecía que los gastos deberían ser iguales a los ingresos estimados; por consiguiente, buscaba limitar posibles déficits fiscales a nivel local, obligando a los municipios a funcionar solo con sus ingresos, que incluían las transferencias del Estado regional y nacional. Adicionalmente, la ley 5 estableció que los gastos se dividirían de acuerdo con las siguientes unidades administrativas, que denominó como departamentos: gobierno (“gastos del concejo, de la alcaldía, de la personería, de la policía y sus análogos”), hacienda (“gastos de la tesorería de rentas y los demás que exija la recaudación de las entradas municipales”), obras públicas (“gastos que demande la compra, construcción y reparación de vías públicas, acueductos, edificios etc., a excepción de los que se refieren a propiedades destinadas a la instrucción pública”), instrucción pública (“todos los gastos relativos a este ramo, inclusive lo que se invierta en locales para escuelas”), justicia (“gastos de los juzgados municipales, cárceles y sus análogos”), beneficencia (“sumas destinadas a establecimientos de caridad o sociedades benéficas, así como todo lo relativo al ramo de higiene”), deuda pública y gastos de vigencias anteriores. Esta organización condicionó las tareas y personas a contratar para prestar los servicios del Estado en lo local.

Los departamentos de la administración y su presupuesto

El primer presupuesto elaborado por el Concejo Municipal de Cali fue aprobado el 3 de junio de 1910 según el acuerdo 1 de ese año. En él se estableció la suma de \$ 20.000,00 oro como el total de ingresos, cifra idéntica a los egresos del municipio. Aunque expedido en junio, este presupuesto incluía los gastos de todo el año. La mayor parte de ese dinero provendría, se estimaba por el concejo, de los

auxilios que por ley daba el departamento al distrito por un valor de \$ 7.353,00; de los impuestos provenientes del matadero y el degüello de animales mayores, por \$ 3.100,00; del impuesto de industria y comercio, por \$ 3.060,00, y del impuesto sobre la propiedad raíz, por \$ 2.500,00. Este cálculo resultó erróneo, pues en noviembre se estableció que lo recaudado hasta ese momento superaba en \$ 11.344,00 lo esperado. Así lo indica el acuerdo 13 de 1910, que hace la respectiva adición presupuestal para ejecutar parte de los dineros excedentes ese mismo año.²

El acuerdo 1 estableció que las dependencias de la administración municipal eran las de Gobierno, que contaba con los funcionarios que contribuían en la administración del concejo y del despacho del alcalde, alcalde incluido; Justicia, a saber: el juez municipal y sus funcionarios; Hacienda, compuesta por el tesorero, el contador y los recaudadores; Policía, que contaba con 6 agentes, un auxiliar que establecía el contacto con el alcalde y un secretario; Obras públicas, que tenía a un fontanero (Cali no tenía servicio de acueducto y el agua se obtenía de pilas públicas o de pajas domiciliarias), un inspector de alumbrado público, un relojero (a tiempo parcial encargado del reloj de la Catedral) y un jardinero para el parque Caycedo; Culto y beneficencia, dos médicos y el celador del Hospital; e Instrucción pública, sin funcionarios. En total un cuerpo burocrático de 32 personas para una ciudad que rondaba los 30 mil habitantes. Esta nómina costaba la mitad del presupuesto aprobado por el concejo (52%), pero luego de la adición mencionada su valor pasó a representar alrededor del 36% del presupuesto de 1910.

Esta organización en siete dependencias varió de un año a otro hasta 1918, cuando se expidió la ley 5 de ese año, que fijó las dependencias de la administración municipal. Los cambios más evidentes se dieron en el departamento de Culto y beneficencia, que entre 1911 y 1912 se dividió en dos: un departamento que mantuvo ese nombre y otro de Higiene y sanidad. El primero se encargó del Hospital municipal y su personal (el médico y el celador), mientras que el segundo asumió el costo del aseo urbano y la contratación de un veterinario

² A menos que se indique lo contrario, las cifras de presupuesto que se presentan en este texto provienen en su totalidad de la *Gaceta Municipal, Órgano del distrito capital*, Cali. Se habla de distrito pues esa denominación previa funciona de manera oficial hasta cuando existe la provincia de Cali, una división administrativa de los departamentos que se mantuvo por varios años. El municipio coincidía en muchos casos con el distrito provincial. La provincia de Cali estaba conformada por los distritos de Dagua, Pavas, Yumbo, Jamundí, Vijes y por supuesto Cali.

para el control de los animales de la plaza de mercado y los otros que deambulaban por la ciudad. En los cinco años siguientes cambió tres veces de nombre (Higiene y beneficencia, solo Beneficencia, nuevamente Culto y beneficencia) y en tres de esos años aparece separado del de Higiene, que también se llamará en dos ocasiones Higiene y sanidad. Estos cambios no son solo de nombre, hubo también un incremento de las funciones a su cargo, básicamente para el aseo de la ciudad y la creación de los denominados agentes de sanidad que trabajaban en la plaza de mercado, aunque en general se incrementaron todas las tareas de higiene y la vigilancia sobre las condiciones de la venta de alimentos en la ciudad. Es bastante evidente que el concejo, según se desprende de sus reiterados cambios sobre el vínculo entre el departamento de higiene y aseo y aquel dedicado a la atención médica —que fue la función tradicional del departamento de Beneficencia—, no terminó por definir cuál era la organización que más convenía. Este cambio de la organización interna de cada departamento fue constante en los siguientes quince años, hasta que la conformación de cada dependencia tuvo mayor continuidad.

En 1911 apareció el departamento de Crédito público que cubría el gasto de deuda del distrito —que era más un rubro de gastos a cargo de la tesorería. Sin contar con personal asignado, luego adoptaría el nombre de Deuda pública.

En 1913 hubo dos cambios en la organización establecida en 1910. El presupuesto pasó de ser formulado para vigencias entre enero-diciembre y quedó de julio a junio del año siguiente, periodicidad que se mantuvo hasta 1918, cuando la mencionada ley obligó a que los períodos presupuestales fueran coincidentes con el año calendario. También se le cambió el nombre al departamento de Policía, que pasó a llamarse departamento del Interior, y apareció el departamento de Gastos varios.

La denominación de departamento del Interior no obedece solo a que las funciones de la policía se incrementaron significativamente. Con el aumento periódico en el número de agentes se añadió a este cuerpo uno de serenos, y se le atribuyó al departamento las responsabilidades de la administración de los corregimientos, cuyos funcionarios —que ingresan en 1913 a la nómina municipal— dependieron también de esta entidad, dado que las funciones de los corregidores eran predominantemente policiales, así no fuesen considerados policías.

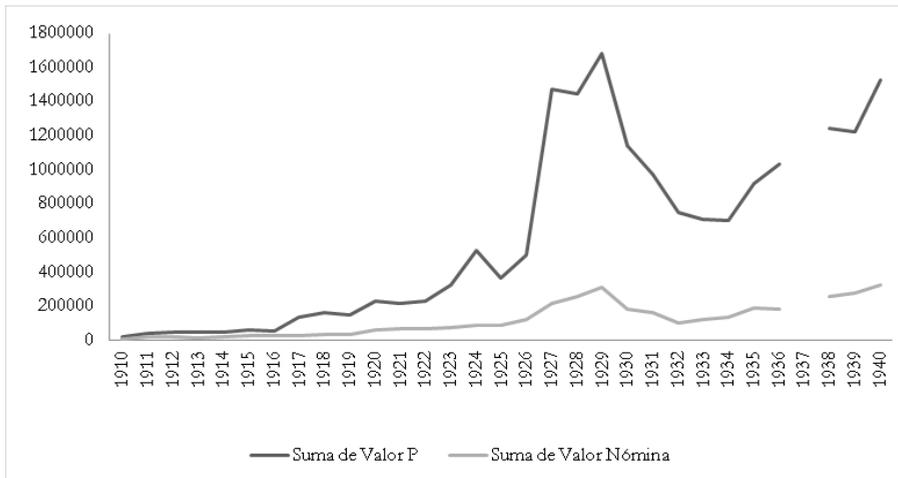
Luego de los cambios mencionados, entre 1919 y 1940, los departamentos de la administración municipal fueron ocho: Gobierno, Hacienda, Justicia, Obras Públicas, Instrucción Pública, Beneficencia, Deuda Pública y Gastos de vigenias anteriores, con muy ocasionales cambios de denominación y manteniendo, en términos generales, las mismas funciones establecidas en la ley 5 de 1918.

Aproximarse a cómo se organizó la administración supone, entonces, examinar la composición de estas dependencias, en donde es posible rastrear la manera como se fue conformando. Es pertinente, sin embargo, presentar el contexto presupuestal y el tamaño general de la burocracia para establecer los referentes a partir de los cuales se hace la descripción del gobierno municipal.

El gráfico no. 1 muestra la evolución del presupuesto municipal entre 1910 y 1940, con excepción de 1937. La gaceta que lo contiene y todas las de los primeros meses ese mismo año se encuentran perdidas en el archivo histórico municipal. El crecimiento en el presupuesto del municipio es relativamente poco en los primeros cinco años, pero a partir de 1916 comienza a incrementarse significativamente. El valor del mismo se multiplica casi por diez en una década: entre 1916 y 1926 pasó de un poco más de cincuenta mil pesos a más de medio millón (incremento que no es atribuible a la inflación, ver Banco de la República, 2002). El aumento a partir de 1916 se debió a que el municipio emprendió una serie de obras civiles que requerían una mayor inversión pública, a los aumentos en la dotación en salud, a la compra de implementos de oficina más costosos, etc.

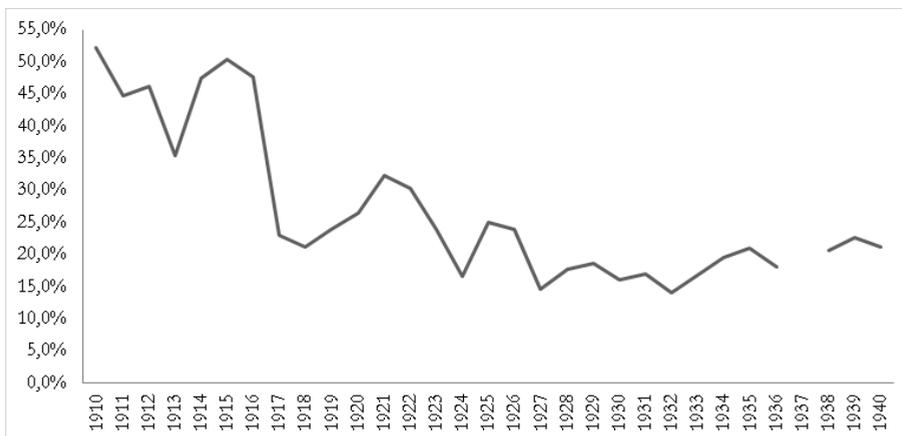
El incremento es enorme en los siguientes cuatro años, pues entre 1927 y 1930 se pasó de ese medio millón de pesos a casi el triple, (\$ 1.471.101,00). Este aumento coincide con el período denominado “la danza de los millones” y con una disponibilidad importante de dinero en la ciudad, proveniente de empréstitos, aumentos en las recaudaciones del impuesto predial, de industria y comercio y de los auxilios departamentales y nacionales. Tal abundancia en el presupuesto hizo posible, entre otras cosas, el desarrollo de las Empresas Municipales de Cali.

Gráfico no. 1. Presupuesto y nómina (en pesos)



El peso de la nómina de la administración municipal sobre el total del presupuesto decrece significativamente a lo largo del período estudiado, tal y como se muestra en el gráfico no. 2, hasta estabilizarse en una cifra cercana al 20% del total del presupuesto municipal.

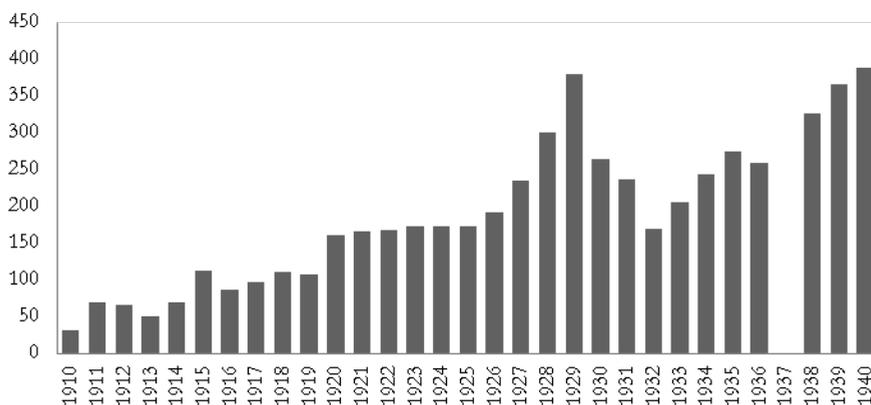
Gráfico no. 2. Porcentaje del peso de la nómina en el presupuesto



Aunque el peso de la nómina disminuyó en el presupuesto, no quiere decir que ésta no se incrementara año tras año y que el número de funcionarios aumentara periódicamente. El municipio fue asumiendo un mayor número de servicios, derivados de las demandas propias de una ciudad que crecía rápidamente y que a partir de los años treinta se industrializó.

El gráfico no. 3 muestra el número de funcionarios por año en el período estudiado.

Gráfico no. 3. Número de funcionarios



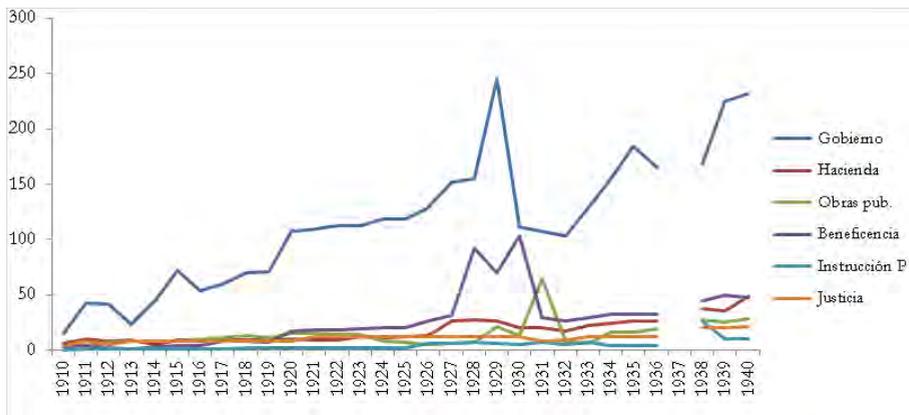
Con sus oscilaciones, el crecimiento en el número de empleados municipales es relativamente constante hasta 1926. Como se explicará más adelante al analizar cada dependencia, el aumento en la cantidad de funcionarios al final de la década del veinte está asociado al incremento de agentes de policía y del personal destinado al aseo de la ciudad, elementos que en los presupuestos de 1928 y 1929 tuvieron un peso muy importante.

El gráfico no. 4 muestra la cantidad de funcionarios por dependencia. Solo aparecen seis dependencias, las que tenían funcionarios a su cargo, y se utilizan los nombres que más tiempo se mantuvieron, además de ser los señalados por la ley de 1918. Para los años previos a 1919 se agruparon bajo estos seis nombres las dependencias que existían anteriormente y que cumplían las funciones que luego recogerán estas seis.

Como se ve, el peso mayor recae sobre el departamento de Gobierno, especialmente por las labores de policía ya mencionadas, y el de Beneficencia, al

incrementarse la oferta de atención médica y principalmente de aseo urbano. El pico que se ve en el departamento de Obras públicas en 1931 obedece a la aparición en el presupuesto de los funcionarios que hicieron parte de las empresas municipales de la ciudad (EEMM), encargadas de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y plaza de mercado. Luego de ese año, no fue posible identificar el número de estos funcionarios en los acuerdos del concejo, pues en ellos desaparecen los cargos detallados y solo se señala el costo total del personal de las EEMM. La caída en el número de funcionarios es evidente al inicio de los treinta, no solo por la ausencia de registro de estos empleados, sino por la contracción propia de la crisis mundial. Solo al final de la década volverá a recuperarse la tendencia descrita.

Gráfico no. 4. Número de funcionarios por departamento



Por supuesto, el tamaño de la nómina de cada departamento no implica que fuese el que disponía del mayor presupuesto, ni que el costo de los salarios del personal que lo componía fuesen los más elevados. Los gráficos 5 y 6 muestran el presupuesto de cada dependencia y el valor del personal de las mismas.

En el gráfico se observa que en materia de presupuesto, a partir de 1916, el departamento de Obras públicas tiene una mayor presencia, al ocuparse el municipio de diversas obras de infraestructura de alto costo. Los comportamientos de cada dependencia serán analizados más abajo, pero de este gráfico vale la pena señalar la oscilación fuerte del presupuesto para inversión en el

LA BUROCRATIZACIÓN INCIPIENTE:
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CALI ENTRE 1910 Y 1940

municipio a partir de 1926, con picos muy altos de año a año. Las otras dependencias no realizaron inversiones similares y, como se ve en el gráfico siguiente, sus incrementos están asociados al aumento del personal.

Gráfico no. 5. Presupuesto de cada departamento (en pesos)

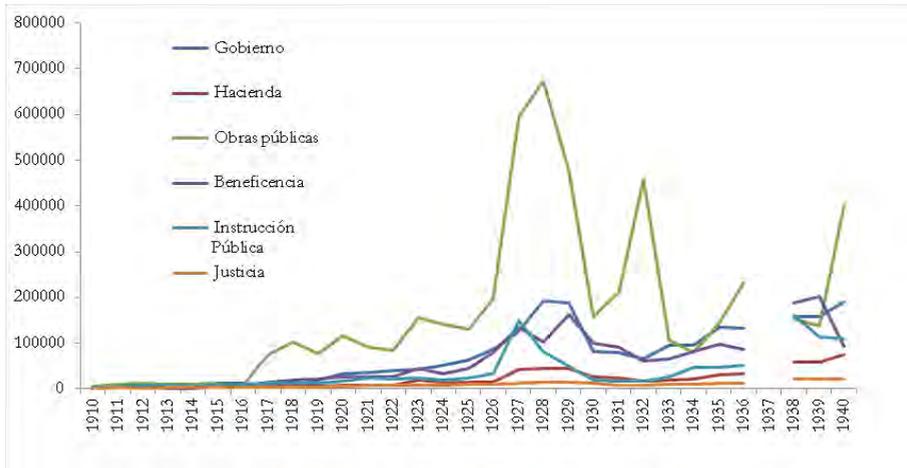
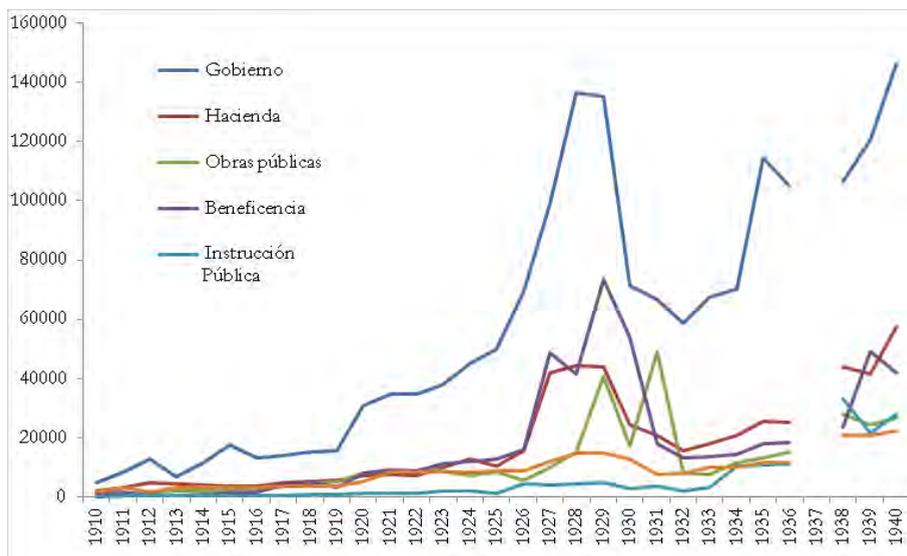


Gráfico no. 6. Valor de la nómina por departamento (en pesos)



Este gráfico muestra con claridad que las preocupaciones estaban centradas en el control social a través de la policía y la higiene pública, con un incremento importante de funcionarios cuando aparecen las EEMM. También, a partir de 1926, se evidencia un incremento en los funcionarios de Hacienda para mejorar el recaudo de impuestos. Hay que señalar que la mayoría de estos incrementos en el valor de la nómina obedecen a incrementos en personal, y no a aumentos salariales significativos.

Los departamentos de la administración municipal

Conicionados por las disposiciones legales ya mencionadas, el concejo y el alcalde debieron resolver en cada dependencia la manera como iban a tramitar sus intereses y a responder a las demandas sobre funcionamiento del Estado local. Para ello fueron organizando los departamentos con base en divisiones que, si bien respondían a ley, también dejaban entrever el modo como se pensaba la acción en la ciudad y se respondía a las demandas de sus habitantes.

Es pertinente insistir en una cuestión ya mencionada en los aspectos legales: la Ley 5 de 1918 estableció la forma de organización de la administración municipal, y por eso lo que ocurre en cada departamento en los primeros nueve años sigue un patrón diferente al que se da en las asignaciones civiles de los funcionarios luego de 1919.

En cuanto a la burocracia, es preciso introducir un par de elementos previos. En primer lugar, el peso que tuvo en ella la constitución del cuerpo de policía municipal. Los acuerdos sobre asignaciones civiles expedidos por el concejo establecen un total 5.654 cargos si se suman las nóminas de todos los años. De estos, el 38% está destinado cargos en las “fuerzas del orden”, que incluyen suboficiales y agentes de policía, serenos y agentes de tránsito. Esto, ya de entrada, establece una clara distinción entre el papel de la administración local, encargada del orden local, y otras funciones del Estado como la educación, que correspondió a la gobernación departamental de acuerdo con la Constitución de 1886 —pues la administración local no podía nombrar maestros para las escuelas. A cargo del municipio sí estaba el cuidado de la estructura física de los centros educativos.

El segundo elemento es que, si se adicionan a los anteriores agentes del orden todos los ayudantes administrativos, así como los obreros para las diferentes

actividades manuales, ese grupo constituye casi el 60% de todas las asignaciones hechas por el concejo en el lapso estudiado. En principio, sin conocer información acerca de los niveles educativos de los nombrados en estos cargos, se puede suponer que se trata de una burocracia escasamente calificada, destinada a tareas que no requieren saberes certificados formalmente. Un poco más del 30% lo componen escribientes, secretarios y oficiales administrativos, de los cuales se supone sabrían leer y escribir como mínimo y tendrían algunas otras habilidades, que son difíciles de verificar pero que se infieren de las tareas asignadas. En suma, como podría esperarse de una ciudad como Cali en la primera mitad del siglo XX, era evidente la ausencia de personas altamente calificadas. Solo muy tardíamente se haría relevante la presencia de personas con estudios superiores o reconocimiento profesional significativo. Esto, por supuesto, se corresponde con una ciudad en donde predominaba el analfabetismo —apenas al final del período se masificó la escuela primaria, y no existía ningún centro de educación superior— y se contaba con una muy exigua clase media, compuesta predominantemente por comerciantes y muy pocas personas dedicadas a profesiones liberales.

El departamento de Gobierno y sus cargos

El departamento de Gobierno fue, dentro de la administración municipal, el que tuvo la mayor cantidad de funcionarios en el lapso estudiado, debido al fuerte peso de la nómina de la policía municipal. Los dos gráficos siguientes muestran la manera como evolucionó el presupuesto de la dependencia y cómo fueron aumentando los funcionarios a ella pertenecientes. Es evidente en estos gráficos, como es de esperar en este tipo de dependencias que ejecutan pocas obras o que, para la época, no disponían de recursos tecnológicos complejos, que casi todo el presupuesto se invierta en personal. Tampoco hay inversiones significativas en la dotación del cuerpo de policías, serenos o agentes de tránsito, ya que el costo de armas, uniformes y otros elementos de trabajo que pudieran aumentar el presupuesto en otros rubros no se observa, y la demanda, para la dotación de armas de fuego de los agentes, por ejemplo, requiere indagar en otras fuentes distintas a las aquí utilizadas.

Los fuertes incrementos en el número de funcionarios partir de 1919 se debieron estrictamente al incremento en las fuerzas de policía de la ciudad, ya que

el crecimiento del personal de oficina fue mucho menor. Como se evidenciará en el gráfico no. 9, durante sus nueve primeros años, entre 1910 y 1918, y sin contar con el personal de policía, el departamento fue una dependencia pequeña que inició su trabajo con siete funcionarios, número que duplicó en ese lapso.

Gráfico no. 7. Presupuesto (en pesos)

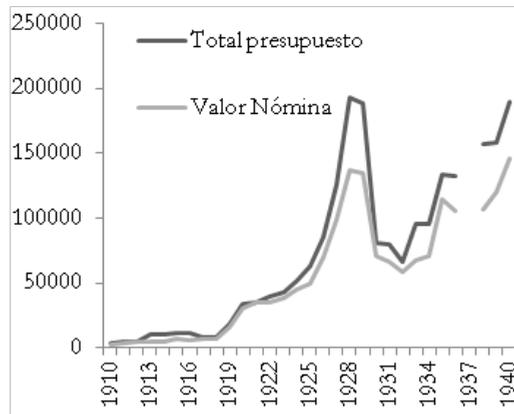
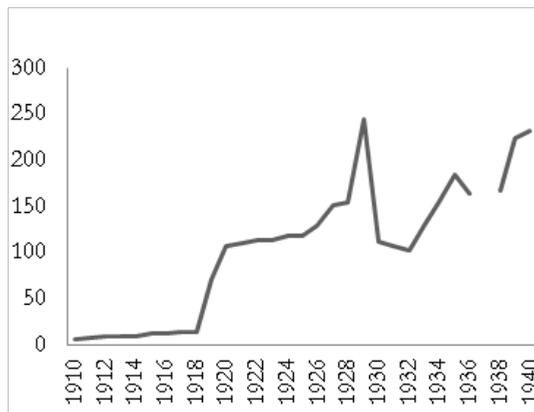


Gráfico no. 8. Número de funcionarios



A partir de 1913 se produjo la primera división interna del departamento, que agrupó a los funcionarios según la entidad a la que estaban adscritos. Las divisiones fueron tres: concejo, alcaldía y personería. Estas entidades reunían buena parte del poder local y, junto con el departamento de Hacienda, consti-

tuían el centro de la actividad pública del municipio, protagonismo que ganaron otros departamentos hacia el final de la década del veinte.

La personería contaba en ese momento con dos funcionarios: el personero y su secretario. El concejo inició con un personal análogo: un secretario y un portero que era a la vez escribiente. Los funcionarios pertenecientes a la alcaldía eran, además del alcalde, un secretario, dos oficiales mayores encargados de los asuntos policiales y de atender los reclamos de los ciudadanos, y cinco escribientes. A partir de 1914 el alcalde no figuró más en la nómina del municipio y su sueldo fue asumido por la gobernación. Esta situación se mantuvo hasta 1919, año en el que volvió a aparecer en la nómina, pero a partir de allí solo se le asignaba un sobresueldo ya que la parte más importante de su salario continuó proviniendo de la gobernación.

Luego de 1919 se sumaron dos divisiones al departamento. Éstas se mantuvieron hasta 1940, junto con otras que entraron y salieron durante esos años. Estas cinco divisiones fueron: Alcaldía, Concejo, Corregimientos (que hacía parte del departamento del Interior que desapareció en 1919), Personería y Policía (también fue parte del departamento del Interior). Éstas formaron la estructura básica de la dependencia, aunque la Personería y el Concejo funcionaban con independencia de la alcaldía y solo pertenecían presupuestalmente al departamento. El control del alcalde se centraba en los funcionarios de su despacho, los corregidores y el cuerpo de policía.

A lo largo de los treinta años estudiados, la más pequeña de las dependencias fue la que apoyaba las labores del concejo, que no se modificó significativamente con relación a la existente antes de 1919; siguieron siendo un secretario, el portero escribiente y un archivero (que fue en ocasiones el mismo portero escribiente). La Personería también mantuvo durante bastante tiempo los dos empleados que tenía en 1919: el personero y su escribiente. Esta situación duró hasta 1932. A partir de esa fecha, la dependencia creció en funciones e incorporó más personal, evidente en 1935 cuando ingresaron un abogado y un ingeniero (este último encargado de los ejidos), aumentaron los cargos administrativos y la nómina llegó a las nueve personas en 1939.

En cuanto a la alcaldía, como se ha señalado, es preciso considerar de manera separada los funcionarios del despacho del alcalde de los del cuerpo

de policía y, en general, de los encargados del control social. En cuanto a los primeros, estos representaron un grupo relativamente estable de entre 10 y 12 funcionarios hasta 1933. Se trataba, principalmente, de empleados de oficina: un secretario, escribientes y oficinistas encargados de llevar y registrar las actividades de la alcaldía. Incluía este grupo las personas responsables del cuidado de la Casa Municipal, sede del gobierno local, quienes también atendían las demandas de algunas otras dependencias. Después de 1933, el número rondó las quince personas, con funciones similares a las ya descritas.

En 1924, el concejo municipal estableció las funciones de los empleados civiles asignados a la alcaldía. Mediante el acuerdo 49 de 1924, dividió en cuatro secciones su funcionamiento. Una de Negocios generales, a cargo del secretario de la alcaldía y dos escribientes, encargada de los aspectos de higiene y salud, de las tareas de ornato y de las autorizaciones a espectáculos y eventos en la ciudad. Era, además, la sección responsable de la comunicación entre el alcalde y los demás departamentos de la administración municipal. Una segunda sección de Policía civil, que atendería todos los asuntos referidos a la seguridad de personas y bienes, con un jefe, un secretario y un escribiente. Con el mismo personal trabajaría la tercera sección, de Policía penal, que desarrollaría las funciones que en este sentido le había dado al alcalde la Ley 4 de 1913 (inicio de sumarios derivados de las acciones de la policía, vigilancia en el cumplimiento de las penas impuestas a infracciones menores, persecución de presos, entre otras). La cuarta sección, la Fiscal, sería encargada de llevar las cuentas de gastos varios de la administración, incluyendo los del departamento de Obras Públicas, así como de preparar la documentación para los pagos del despacho del alcalde, la entrega de cédulas de ciudadanía y de extranjería, los libros que debería llevar el despacho del alcalde y las secciones que de él dependían. Como personal, tendría un jefe y un secretario, que en la práctica haría las funciones de archivero municipal, según se desprende de los informes presentados al concejo. Estos cargos, junto con la nómina de once personas, variaron poco en funciones hasta el final del período estudiado. El Acuerdo 44 del 18 de octubre de 1934 suprimió la sección Fiscal y trasladó sus funciones a la Secretaría general, que dejó su antiguo nombre de Negocios generales. Las otras dos secciones también modificaron su nombre y se denominaron

sección Civil y sección Criminal, pero mantuvieron sus funciones. Este último acuerdo modificó poco en la práctica, pues al año siguiente la Secretaría general nombró un jefe administrativo responsable de las antiguas tareas de la sección Fiscal, con lo cual se reactivó la antigua dependencia, ahora como parte de la Secretaría general.

En Colombia, el municipio está dividido en corregimientos y cabecera, correspondiendo los primeros a todo lo que no sea la capital del mismo, que casi siempre coincide con la zona rural. Los corregimientos tienen un inspector o corregidor como representante del alcalde para atender los diversos asuntos que se requieran, en especial los de convivencia, policía y representación de la autoridad municipal. El número de estas unidades depende del concejo municipal y su control de la alcaldía. En Cali hubo, en el lapso estudiado, catorce corregimientos, para los cuales fue menester nombrar un funcionario que representara la administración local. Se trataba de una tarea a tiempo parcial, sin que se haya encontrado una indicación precisa del tiempo que debería dedicársele. Fue una labor de escasa remuneración, pues en 1927 la mayoría de los corregidores ganaban mensualmente \$ 15,00 frente a los \$ 45,00 del portero de la alcaldía. Dada su importancia, el corregidor de Puerto Mallarino, que tenía a su cargo el puerto fluvial sobre el río Cauca por el cual ingresaban la mayor parte de los alimentos a la ciudad —provenientes de diversas regiones del valle geográfico— y en el cual existía una zona de tolerancia importante, ganaba más que los otros corregidores.³ Para el mismo año de la comparación anterior, este corregidor tenía una asignación de \$ 45,00 mensuales, que comparados con los sueldos de otros funcionarios no era muy significativo, pero claramente muy superior al de los demás corregidores. Estas diferencias se mantuvieron a lo largo del período estudiado. Aunque con catorce corregimientos, no hubo todo el tiempo en la

³ La zona de Puerto Mallarino ha tenido una importancia central para la ciudad. En la margen izquierda del río Cauca se conectó con Cali, a través de un camino que llegaba a la estación del tren y continuaba hasta el centro de la ciudad. Por el puerto entraban los alimentos y las personas que viajaban por el Cauca, tránsito que tuvo su auge con la navegación a vapor que floreció en las décadas del diez y del veinte. A finales de la década del diez se instaló un tranvía para el transporte de pasajeros y mercancías entre la ciudad y el puerto. Adicionalmente, en la otra orilla se desarrolló la zona de Juanchito, que al pertenecer al municipio de Pradera tenía un régimen distinto al de Cali. Allí se instalaron cafés, bailaderos, prostíbulos y en general establecimientos dedicados a la rumba, que rápidamente ganaron fama y reconocimiento local como zona de tolerancia.

ciudad el mismo número de corregidores; en distintos momentos, para cumplir estas funciones, se nombró a un mismo corregidor para dos territorios, variando el número entre 8 y 14 funcionarios entre 1910 y 1940.

El cuerpo de policía del municipio se creó mediante el acuerdo 6 del 30 de mayo de 1910, dependiente del alcalde quien por ley era el jefe de la policía local, y cuyas tareas en este sentido se van a diversificar en la primera mitad del siglo XX. Una primera parte de estas tareas fue la creación y dirección del cuerpo de agentes, conformado la primera vez por once agentes y un jefe inspector. En principio se trató de un departamento aparte del de gobierno, y el número de sus integrantes osciló significativamente entre su creación y 1918, llegando por momentos a los 25 agentes pero manteniéndose en general por debajo de 20. Estos agentes solo trabajaban en el día por lo que fue necesario crear, en 1914, un cuerpo de serenos para las tareas de vigilancia nocturna. Éste se mantuvo dependiente del alcalde directamente, con su propio jefe, y funcionó así hasta 1925, año en que la vigilancia nocturna fue asumida por la policía. Su número fue casi siempre superior al de los agentes diurnos: inició en 20 y llegó hasta 40, aunque su salario fue siempre menor.

A partir de 1919, y durante la primera mitad de la década del 20, el cuerpo de policía se mantuvo alrededor de los 30 agentes. Luego de 1926, y en los cinco años siguientes, este número creció significativamente. Considerando la ampliación de la jornada a las noches y la inclusión de los agentes de tránsito que tenían funciones de policía, el cuerpo llegó a contar, en 1929, con 150 policías. Este número cayó a 60 al año siguiente, y oscilará a lo largo de la década del treinta entre ese número y los 150. Tales oscilaciones son explicables, parcialmente, por algunos períodos de agitación local que demandaban mayor presencia de la fuerza pública en las calles, como ocurrió con las primeras manifestaciones sindicales importantes a finales de los años veinte. Aquí también intervinieron otras variables políticas, dado que fue un grupo no profesionalizado, de libre nombramiento por parte del alcalde y que se prestaba para incorporar clientelas políticas. Sin embargo, es precisa una revisión más detallada de estas variaciones, incluyendo en el análisis la alta rotación de los agentes. Por ejemplo, para el año de 1926 se definió presupuestalmente un cuerpo de policía de 75 agentes. Según el libro de decretos de nombramiento y posesiones de la alcaldía —el cual desafortunadamente solo se conserva a partir

de 1924—, en 1926 se ordenó, a lo largo del año, la baja del servicio a 39 agentes por mal comportamiento, incumplimiento en el deber o renuncia voluntaria, y se nombraron 57 nuevos, pues algunos solo duraron pocos meses, e incluso días, y fueron retirados por diversos motivos. En general, el pago, las condiciones del trabajo (hay quejas por uniformes y dotación en varios informes al concejo) y las dificultades de organización (en especial con los rangos y el manejo de la autoridad dentro del cuerpo), hicieron que la rotación de agentes fuese muy alta en todo el período estudiado y que la policía fuese un cuerpo más bien inestable. A esto hay que sumar que muchas organizaciones sociales como la Junta de Ornato y Mejoras Públicas pidieron, en varias ocasiones, dar funciones policivas a personas y funcionarios distintos de los agentes. Tal es el caso de las solicitudes hechas en este sentido para convertir en policías a los jardineros de la ciudad, a algunos comerciantes para la regulación del tránsito, a “ciudadanos responsables” para los carnavales, a funcionarios de distintos departamentos en sus tareas normales de regulación, a los cobradores de impuestos, entre otros (Rodríguez, 2012).

En ese mismo año, 1926, ingresaron por primera vez los suboficiales al cuerpo de policía. Inicialmente fueron cinco, número que va oscilar hasta el final del período entre dos y seis, y un comandante con formación profesional de policía. Hay un rastro mínimo de algún cargo más sofisticado, como la mención de un detective en 1924, pero que no vuelve a aparecer dentro de los miembros de la policía.

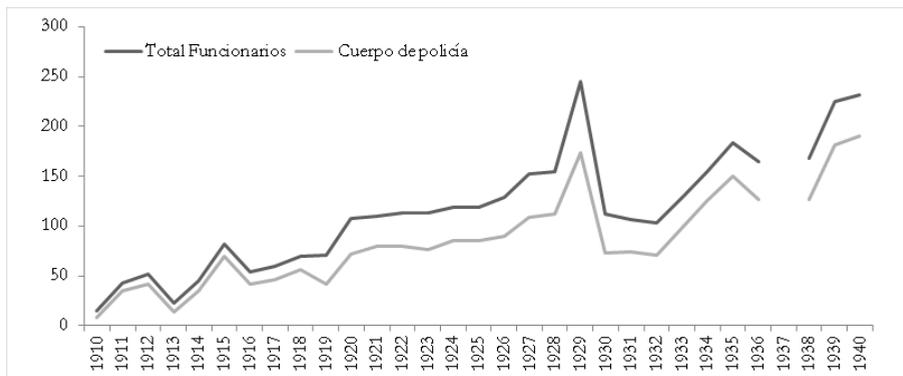
Una segunda instancia propia de la policía y que dependió de la alcaldía fueron las inspecciones. El acuerdo 4 de abril 8 de 1912, expedido por el concejo municipal, estableció dos inspecciones de policía en la ciudad, cada una encargada de atender dos zonas distintas: la primera ubicada en la Casa Municipal, por ese entonces frente al parque Caycedo, y la segunda en el barrio San Nicolás. A partir de 1920, éstas aumentaron a tres, y en 1930 a cuatro. Las inspecciones tenían el inspector (denominado juez de policía entre 1935 y 1939), un secretario, un escribiente y un portero, además de una parte del cuerpo de los agentes.

La tercera instancia fue la encargada del tránsito, que fue primero una división aparte del departamento de gobierno y luego una tarea más de la policía. Creada en 1920, su superior tenía el rango de inspector de policía.

En principio, sus tareas fueron exclusivamente administrativas: registro de los vehículos —llegados a Cali desde 1913—, cobro de impuestos y regulación del servicio público de transporte —iniciado por particulares hacia 1916—, de allí que además del inspector hubiese un secretario y un escribiente. En 1926 se crea un cargo para técnico de vehículos, que tenía funciones relativas a las especificaciones técnicas que deberían cumplir los carros de combustión que circulaban en la ciudad. A partir de 1924, se contó con un cuerpo de agentes ad-honorem que ayudaban con la regulación del tráfico del creciente número de vehículos, hasta disponer de un cuerpo de agentes propio en 1929. En la década siguiente no habrá un cuerpo especializado de agentes de tránsito, sino que estos harán parte del cuerpo de policía. La oficina de tránsito será considerada, en especial a partir de la década del treinta, como una inspección más.

Este conjunto de funcionarios vinculados a la policía y a otras tareas de regulación de la vida urbana, y en general del control social, son quienes representan entre el 80 y el 90% de los funcionarios del departamento de Gobierno en el lapso estudiado, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico no. 9. Funcionarios del Departamento de gobierno



El departamento de Gobierno tuvo la característica de incluir entre sus divisiones, al parecer por falta de claridad acerca de en qué otra sección de la administración municipal convendría ubicarlas, aquellas encargadas de las nuevas funciones que cumpliría la municipalidad. Fue así como a partir de 1922 el concejo creó una división de control de hormigas que duró solo dos años y luego pasó a

ser parte de las funciones del departamento de Beneficencia. Tuvo también los inspectores de alumbrado entre 1924-25, antes de que se convirtieran en parte del departamento de Obras públicas. Algo similar ocurrió con la oficina de estadística, que inició actividades en 1923 y hasta 1926 dependió del departamento de gobierno, y la de catastro, que empezó a funcionar en 1936 como parte de este departamento pero que el año siguiente pasó al de Hacienda. Al final del período se creó la oficina de cedulaación (1936), dependiente de la alcaldía, y que con posterioridad al período estudiado saldría de ella.

Un recorrido inverso sufrió la inspección de bosques. Se originó como división en el departamento de Obras públicas, en 1919. En la medida en que sus funciones requirieron un mayor control sobre la protección de las riberas de los ríos y de los bosques aledaños a la ciudad, pasó en 1924 a hacer parte del departamento de Gobierno, como una división independiente con dos guardabosques a cargo. Posteriormente, sus funciones adquieren una connotación más policiva. En 1933, en efecto, la inspección de bosques deja de ser una división independiente del departamento y es absorbida por la división de policía, de modo que sus funciones pasan a ser desempeñadas por agentes de esta última entidad.

El departamento de Hacienda y sus cargos

El departamento de Hacienda siguió una trayectoria distinta a la del departamento de Gobierno, tanto en su presupuesto como en su nómina. El presupuesto que tuvo asignado hasta mediados de la década del veinte coincidió casi totalmente con el valor de la nómina a su cargo. En la segunda parte de esa década, se adquirieron máquinas registradoras para la contabilidad del recaudo fiscal, lo cual incrementó el presupuesto que no era para pagar la nómina. Hecha esta inversión, los valores volvieron a coincidir entre la nómina y el presupuesto asignado. En la segunda mitad de la década del treinta volvió a registrarse un cambio en estas máquinas para el departamento, además de la compra de balanzas para las inspecciones en los mercados, la dotación de muebles de la alcaldía y del concejo, las placas de los vehículos que venderá la inspección de tránsito y los insumos que se requerían para el levantamiento del catastro de la ciudad, todo lo cual elevó considerablemente su presupuesto. El gráfico 10 muestra los cambios en los gastos de este departamento.

Con relación al número de funcionarios, estos fueron alrededor de 10 hasta 1923, momento a partir del cual su número creció por varias razones: la especialización de la dependencia, el aumento en las rentas del municipio que demandaba más funcionarios y la profesionalización en las labores de hacienda.

Gráfico no. 10. Presupuesto (en pesos)

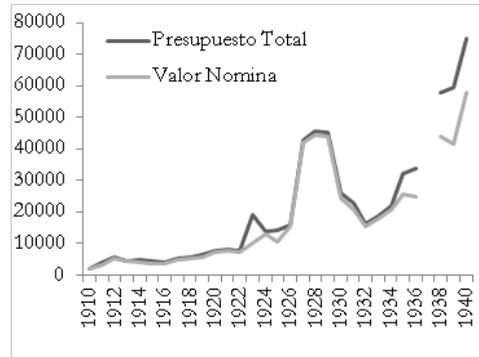
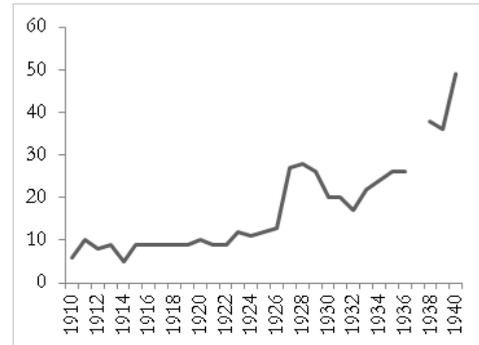


Gráfico no. 11. Número de funcionarios



Hasta 1922, este departamento mantuvo una organización con muy pocos cambios. El responsable del departamento fue el tesorero municipal quien rendía cuentas a una junta municipal de hacienda presidida por el alcalde y conformada por personas designadas por el concejo, quienes trabajaban sin remuneración, incluyendo al presidente de la Comisión de Hacienda y Cuentas de esa corporación. En ese momento se introdujeron los primeros cambios en la organización del departamento, que hasta esa fecha tuvo un contador, cuatro o cinco funcionarios de oficina y unos cuatro recaudadores, en promedio.

Los cambios se inician con la modificación del salario del tesorero. Éste no recibía sueldo sino un porcentaje con base en lo que recaudara, el cual oscilaba entre el 8 y el 10% de todo el recaudo, excluidos algunos impuestos en especial los de licores, degüello y los que se cobraban por ciertos servicios. Hasta 1915, el tesorero contrataba y pagaba del porcentaje mencionado los recaudadores con los que trabajaba. De allí en adelante, los recaudadores tuvieron una comisión propia, independiente de la del tesorero quien dependía de su propio recaudo, la cual oscilaba entre el 2 y el 4%, sin que este ingreso superara los \$ 50 mensuales. En 1922, el porcentaje que recibía el tesorero se redujo al 2% del recaudo, y se le adicionó un 3% de las rentas vencidas que lograra recuperar. En 1926, esta modalidad de remuneración cambió y el tesorero tuvo un salario fijo, sin derecho a comisión. Fue, de lejos, el funcionario mejor pagado de la administración municipal en la primera década del lapso estudiado, y sus ingresos se mantuvieron altos luego que dejó de percibir su salario por comisión.

Otro cambio fue la creación en 1922, por parte del concejo, de un órgano de control llamado Comisión Fiscal, compuesto por un miembro del concejo y dos más de la junta municipal de hacienda, todos trabajando *ad-honorem*. Esta instancia, además de vigilar la tesorería, era la encargada de elaborar las listas de contribuyentes de renta, visar los pagos y auditar a las entidades privadas que recibieran auxilios municipales, entre otras.

Al año siguiente se puso en marcha la oficina fiscal (creada un año antes), como parte del departamento de hacienda. La oficina dividiría al departamento en dos secciones: la antigua tesorería y la nueva oficina. Las funciones de ésta serían las mismas establecidas para la Comisión Fiscal ya mencionada, pero ampliando sus facultades en materia de auditoría de todas las dependencias municipales. La oficina fiscal funcionó hasta 1939, pues en 1940 fue reemplazada por la contraloría. Operó con un inspector fiscal como jefe (denominado interventor, y a partir de 1926 inspector) y entre dos y cuatro personas como oficinistas y auxiliares contables.

Poco después, en 1926, la tesorería también cambió, pues fue incorporando personal más especializado: se contrató un abogado y un nuevo contador encargado de llevar los libros. También ingresaron auxiliares distintos a los

del contador existente, los recaudadores se separaron de los cajeros encargados de las máquinas registradoras, y se creó el puesto de cajero principal con funciones de pagador a cargo de un contador, entre otros cambios. Además, la oficina de estadística pasó del departamento de Gobierno al de Hacienda en 1927, luego de que el concejo contratara, a través de la personería, un experto para la reorganización de esa oficina. La dependencia se aproximó a los treinta funcionarios en la segunda mitad de la década, y se le creó en 1928 una nueva sección, la Junta de Aforos. La Junta estuvo compuesta por tres personas, designadas por el concejo, que se reunían diariamente en septiembre y octubre de cada año para fijar el impuesto de industria y comercio de los establecimientos de la ciudad; se reunían una vez a la semana los otros meses del año, para examinar con el inspector fiscal el estado de las cuentas de este impuesto. Este cuerpo hizo también las veces de junta de catastro hasta 1934.

Estas cuatro dependencias —la tesorería, la Oficina Fiscal, la oficina de estadística y la Junta de Aforos— fueron entre 1927 y 1936 la estructura de este departamento. El número de funcionarios promedió los 25, y sus funciones fueron las establecidas en términos generales en los párrafos previos. En 1935 desapareció la junta municipal de hacienda y se creó la Junta Asesora de la Tesorería Municipal, compuesta por el abogado de la personería y dos personas nombradas por el concejo; esta Junta debía aprobar al final del mes los gastos realizados hasta la fecha, presentados por el tesorero y el inspector fiscal, y aprobar los previstos para el mes siguiente.

En los tres últimos años, de 1938 a 1940, se independizó la función del jefe del departamento de las otras tareas del mismo, con la creación de un cargo denominado Secretario de Hacienda. Este funcionario tuvo su propio personal de despacho, manteniéndose las tareas técnicas en las dependencias mencionadas. También en estos años se crearon dos secciones nuevas: la oficina de catastro, que existía desde 1934 y dependía de la Tesorería, y la contraloría, que comenzó a funcionar a partir de 1940 y reemplazó la antigua oficina fiscal.

Este departamento fue uno de los más sensibles al cambio en las condiciones de trabajo debidas a cambios en el entorno. Sus ajustes estuvieron determinados por la incorporación de tecnologías, como en el caso de las máquinas registradoras, y es uno de los pocos que muestra de manera consistente un aumento

en el personal cualificado. El ingreso de nuevos funcionarios con algún tipo de acreditación sobre sus competencias en materia contable o de recaudo así lo indica. Pero, a la vez, la creación de instancias ajenas al departamento, las Juntas que le fue creando el concejo, compuestas principalmente por personas que no eran funcionarios, muestra que la asignación de impuestos y de tributos mantuvo un criterio que no surgía necesariamente de la experticia técnica del personal sino de un saber externo. No hay información suficiente en este trabajo para afirmar si la Junta de Aforos, la Junta Asesora y la Comisión Fiscal seguían criterios técnicos o políticos o en qué medida los combinaban. Sin embargo, sí era claro el control del concejo sobre ellas, lo que sin duda les da un tinte más político, un hecho que en sí mismo no es negativo para la ciudad, pero cuyo impacto debe medirse.

El departamento de Obras públicas y sus cargos

El departamento de Obras públicas fue el de mayor presupuesto en el período estudiado. La cuantía de este presupuesto estuvo en función del tamaño de las inversiones que debieron hacerse para el desarrollo de la infraestructura urbana, las cuales se incrementaron significativamente a partir de la década del veinte, tal como lo muestra el gráfico sobre el presupuesto, con picos importantes durante la gestación de las EEMM y de otras iniciativas de alto impacto urbano.

Gráfico no. 12. Presupuesto (en pesos)

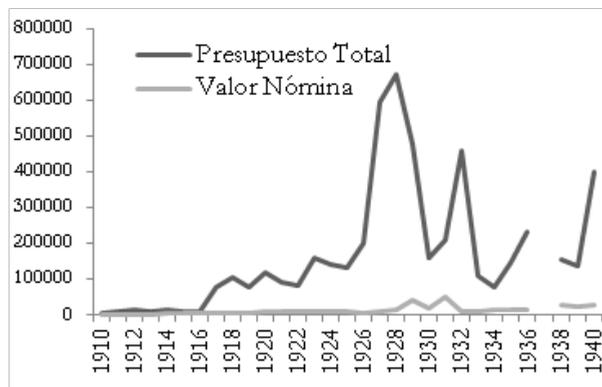
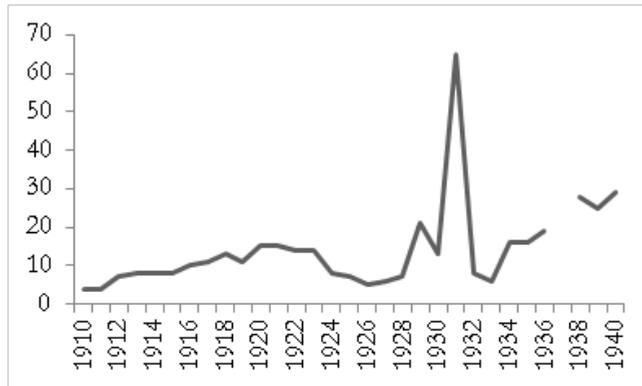


Gráfico no. 13. Número de funcionarios

Es importante describir los cambios en el presupuesto de este departamento, ya que fueron centrales en el del municipio. En sus primeros cinco años, el presupuesto del departamento de Obras públicas fue relativamente bajo, alrededor de los \$ 10.000.00, comenzando con \$ 5.000.00 en 1910, cuando tenía el 11% del total, hasta alcanzar al año siguiente el 25%, \$ 10.756.00. Este porcentaje decreció progresivamente hasta 1916, cuando fue solo del 14%. En 1917 se incrementó de nuevo hasta representar el 63% del total, cuando se le asignaron casi \$ 75.000.00. Estos recursos estaban destinados a la construcción del acueducto municipal y del Teatro Municipal, a mejoras en el Palacio municipal y al mantenimiento de las calles y desagües, entre otros.

Su peso en el presupuesto no volvió a ser tan alto, pero fue superior a la tercera parte de los recursos disponibles en el municipio hasta 1928. Todos estos años supusieron una ampliación en la dotación de equipamiento urbano en la ciudad: construcción de calles, puentes para pasar el río Cali, alumbrado público, dotación de alcantarillado y acueducto, construcción y mantenimiento de edificios públicos. La cantidad de recursos disponibles disminuyó significativamente, en especial a partir de 1930 (el peso importante en el presupuesto va a estar en la deuda pública del municipio, que entre 1929 y 1931 es más del 50% del mismo). Esto coincide con la crisis de final de la década y comienzo de la siguiente, que impactó el ritmo de desarrollo urbano de la ciudad al menos en lo que referente a los recursos disponibles para obras.

El departamento tuvo una inyección importante de recursos en 1932, para la creación de las Empresas Municipales, pero la autonomía que se le confirió a partir del año siguiente hizo que abandonase de sus funciones la dotación de servicios públicos en la ciudad, y se concentrara principalmente en vías de transporte y edificaciones públicas. Desde 1933 y hasta 1939, su presupuesto fue similar al que tuvo a mediados de la década anterior.

La nómina del departamento fue, en 1910, de cuatro personas: un fontanero, un inspector de obras, un jardinero y un relojero. Al año siguiente ingresó un ingeniero, figura entorno a la cual se aumentó el personal, y quien fue el encargado del manejo del departamento. Este ingeniero fue la primera persona de la burocracia local contratado en razón de su titulación profesional y no de su experticia. Al año siguiente, se le aprobó la contratación de un ayudante y un conserje. Para 1918 ya había 13 personas dependientes del ingeniero, la mayor parte jardineros de los parques públicos, 6 en total, lo que no se correspondía con el incremento en las obras. El departamento invirtió sus recursos en obras ejecutadas por trabajadores que no ingresaban a la nómina, sino que se contrataban para cada obra. Al año siguiente recibió la inspección de aseo y de bosques, y amplió el radio de sus funciones.

En la primera parte del 20, la composición de la nómina se mantuvo más o menos igual, con quince funcionarios aproximadamente, entre los cuales se destaca el ingreso de otro ingeniero en 1920 y un tercero en 1922. Por esa misma época desapareció el cargo de fontanero, en razón de los trabajos del nuevo acueducto y la progresiva desaparición de las pilas de agua. Aunque en la segunda mitad la nómina se redujo, esta disminución se debió al paso de los jardineros a otras dependencias. A cambio, se contrató a un dibujante para que ayudara con los diferentes planos de las obras en ejecución. Entre 1929 y 1931 la nómina se incrementó, pues se incluyó dentro de su personal al de las nacientes EEMM llegando a tener 65 funcionarios, la mayoría de los cuales pertenecían a esta nueva entidad. No hay en las fuentes consultadas un registro de estos funcionarios a lo largo de la década del 30.

De allí en adelante, y hasta 1936, la nómina fue muy similar a la previa a 1928. Se incrementó entre 1934 y 1936 por el regreso de los jardineros al departamento, si bien su composición, a grandes rasgos fue la misma, salvando la vinculación de un bodeguero encargado de la maquinaria del municipio. A partir de 1938 se

creó el cargo de secretario de obras públicas y la nómina volvió a crecer, contando con alrededor de 30 funcionarios. Tal incremento se debió a la aparición de la compra de vehículos de transporte de insumos para las obras en construcción, a la contratación de algunos obreros y a un aumento del personal de oficina.

En síntesis, el departamento fue uno de los que más se modificó en la primera mitad del siglo pasado. La naturaleza de su tarea quizá sea la razón más evidente de este cambio. Es importante señalar que el ingeniero al frente de esta dependencia fue una figura pública, tal vez el funcionario de mayor visibilidad después del alcalde, con un peso importante en las decisiones de una ciudad que crecía. De su despacho dependían las vías de comunicación y el ordenamiento en los usos del suelo; en varios momentos controló el aseo, y jugó un papel decisivo en la definición del perímetro urbano. A su oficina estuvo adscrito el ingeniero que realizó los estudios del plano de la “Calí del futuro”, documento surgido de las negociaciones entre el concejo y la Junta de Ornato y Mejoras Públicas, y que constituyó la apuesta más importante de la ciudad en materia de organización de la misma. Aunque este plano tuvo un impacto bajo en el desarrollo de la urbe, su discusión y construcción fueron un tema central del debate público entre la segunda mitad de la década del veinte y la primera de la siguiente.

La presencia pública de dicho ingeniero se vio reforzada, además, por el hecho de que éste, durante las dos primeras décadas estudiadas, fue el funcionario responsable de los servicios públicos domiciliarios. La prestación de estos servicios fue un factor clave en el desarrollo de una cierta idea de ciudadanía en la ciudad, y fue el modo como varios sectores de la población ingresaron a la modernidad urbana (al respecto ver Vélez, 2009 y Vásquez, 1994).

El departamento de Beneficencia y sus cargos

Como se mencionó al inicio, el departamento de Beneficencia cambió de denominación en varias ocasiones, y tuvo desde sus comienzos una división entre las funciones referidas a la atención médica de la población, y aquellas referidas a la salubridad urbana. Tal división dio como resultado una mayor especialización en cada una de las unidades, las cuales tomaron rumbos distintos manteniéndose dentro de la misma unidad administrativa. Esto se hizo evidente en la década del veinte, cuando aumentó el presupuesto asignado

LA BUROCRATIZACIÓN INCIPIENTE:
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CALI ENTRE 1910 Y 1940

al departamento y creció el personal que le permitía atender ambos frentes de acción. Junto con los departamentos de Obras y de Instrucción pública, Beneficencia fue el que más recursos dispuso para invertir en infraestructuras y equipos. El peso de su nómina en el presupuesto también fue significativo, en especial por el personal médico a su cargo, que tenía sueldos altos aún trabajando a tiempo parcial.

Gráfico no. 14. Presupuesto (en pesos)

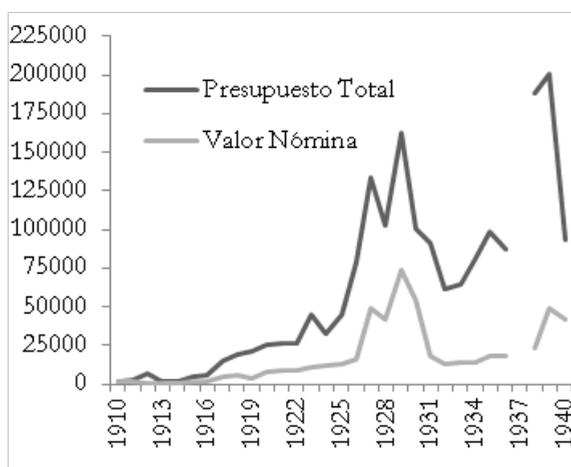
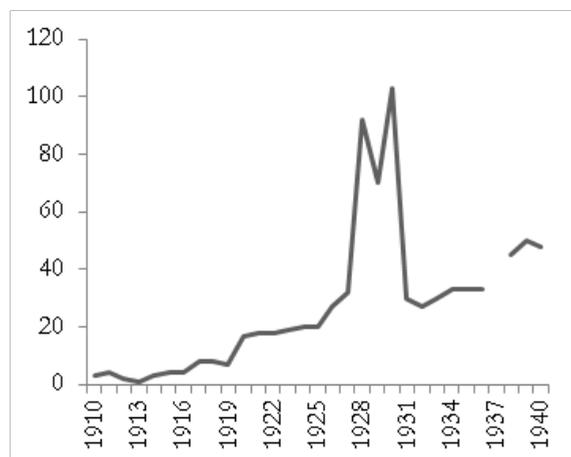


Gráfico no. 15. Número de funcionarios



En 1923, las funciones del departamento fueron reconocidas mediante una división administrativa. Por un lado, se encontraba el personal médico (básicamente dedicado a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y a la sala de maternidad), con un médico del municipio como jefe, acompañado de uno de apoyo, algunos practicantes y personal administrativo y de mantenimiento de la clínica y la sala de maternidad. Por otro lado estaba la oficina encargada de la salubridad urbana, organizada en una dependencia llamada Higiene y Aseo. Esta última estaba dirigida por un inspector de salud con funciones policivas, e incluyó un veterinario (en algunos pocos años se formó la dependencia de veterinaria como una tercera división independiente, que incluía el degüello y la vacunación de animales) y otro personal variable vinculado a las actividades de aseo en la plaza de mercado y al control de los animales en la ciudad. A partir de 1932 la mayoría de las funciones de aseo desaparecieron, siendo asumidas por las EEMM, mientras buena parte del control de la higiene urbana fue manejado mediante un convenio con la Dirección Nacional de Higiene. En 1936, estas dos dependencias con las que se venía funcionando cambiaron de nombre y se llamaron de Asistencia Pública en Salud y de Asistencia Pública en Higiene. En 1938 se pasó a cuatro dependencias: el Asilo de ancianos, la Inspección de aseo —que regresó—, el Instituto Profiláctico —antes Clínica Antivenérea— y la Clínica de Pobres junto con la Sala de Maternidad.

Los recursos disponibles para el departamento se incrementaron, como ocurrió con las demás dependencias de la administración, a partir de 1926. El departamento invirtió en diferentes obras de infraestructura y auxilios diversos, entre los cuales estaban las viviendas de los obreros (una exigencia legal para ofrecer viviendas en condiciones de higiene), el asilo de ancianos, las boticas (a las que también auxiliaba con suministros) y otro tipo de apoyos dirigidos a poblaciones específicas, como el pago de los costos de atención a los leprosos caleños confinados en Agua de Dios (Cundinamarca) o a los mendigos auxiliados por algunos conventos. A partir de 1927 se hicieron algunas inversiones en equipos, como la compra de carros de tracción animal para el transporte de las basuras, la dotación de un laboratorio para la veterinaria y la ampliación y mejora del laboratorio clínico existente. Hubo otras inversiones que se hicieron sin que fuese evidente su pertenencia a esta dependencia, como el apoyo al cuerpo de bomberos.

Al final del lapso estudiado, estas inversiones en infraestructura desaparecieron, con excepción de las viviendas para obreros —que tuvieron un peso significativo dentro del presupuesto. Los principales rubros a los que se destinaron los recursos del departamento fueron la dotación de las instituciones a su cargo, el pago a otras instituciones por la tención de enfermos y mendigos, y la compra de suministros médicos.

La nómina del departamento se mantuvo más o menos estable entre 1911 y 1916. Inició en 1910 con un médico y el celador del hospital, y aumentó a 4 al año siguiente. En general, se trataba de dos agentes de sanidad, asignados a las plazas de mercado, un funcionario encargado de las labores administrativas (que tuvo el cargo de ayudante administrativo) y un médico que atendía consultas para pobres en el hospital San Juan de Dios.

Esta nómina se duplica en 1917. Los agentes de sanidad pasan a 4, ingresan un veterinario y dos inspectores, uno para aseo (que luego hará parte del departamento de Obras) y otro de higiene. Este último estaría encargado casi que exclusivamente de las enfermedades venéreas, especialmente de la sífilis, que según informa la prensa, tenía el peligro de convertirse en una epidemia en ciertos sectores de la ciudad. Este número vuelve y se duplica en la primera década del veinte, pasando a 20 funcionarios en promedio. Dicho aumento se debe a la creación de la Clínica Antivenérea y a la aparición de la Sala de Maternidad. Para desempeñar estas labores, asociadas entre otras cosas a la carnetización de las prostitutas —ahora concentradas por acuerdo del concejo en una zona de tolerancia en la parte oriental del centro de la ciudad (Ávila, 2008)—, aparecieron los agentes de sanidad, se aumentó el número de médicos, se contrataron practicantes de medicina y un veterinario para la plaza de mercado.

Entre 1928 y 1930 creció el número de funcionarios del departamento, en especial por la creación del cuerpo de barrenderos, que luego pasarían a las EEMM, y por los obreros contratados para las obras de adecuación de las plazas de mercado. En este lapso, la secretaría tuvo cerca de cien empleados.

Posteriormente, a partir de 1932 y hasta 1936, hubo unos treinta funcionarios en las mismas ocupaciones previas, a las cuales se agregó el manejo del asilo de ancianos de la ciudad. Esta nómina disminuyó hasta desaparecer el personal de aseo urbano junto con los demás asociados a la plaza de mercado, concentrándose

la labor del departamento en las funciones de la Clínica, cada vez más preocupados por el control de la prostitución y de las enfermedades venéreas. En este contexto, se creó el cargo de citador para hacer comparecer ante el médico a las prostitutas, al tiempo que se dispuso que los agentes de higiene podían solicitar el apoyo de la policía para realizar sus tareas.

La nómina volvió a subir en 1938, teniendo hasta 1940 entre 45 y 50 funcionarios. Pasaron del departamento de Instrucción pública el médico y el dentista escolar —que desde 1939 se llamará odontólogo—, ahora parte de la nueva división de asistencia pública. En esta división sobresale que los agentes de higiene ya tienen funciones de policía. En 1938 se registran por primera vez las enfermeras, que aumentarán rápidamente pasando de 3 en 1938 a 15 dos años después.

El departamento de Justicia y sus cargos

El departamento de Justicia fue, de todos los departamentos de la administración pública, el que menos variaciones tuvo en las tres décadas consideradas. En 1910 Cali contaba con un único juzgado municipal, con un juez, un secretario, un escribiente y un portero escribiente. Se trataba de un juez promiscuo que atendía todas las demandas derivadas de los distintos negocios en la ciudad. Al año siguiente se creó un nuevo juzgado, que con una nómina similar atendió casos civiles y penales. En 1920 se creó un tercer juzgado, lo que permitió que se dividieran las jurisdicciones, conociendo el juez primero en lo civil y el segundo en lo penal, siendo este tercero recién creado juez promiscuo. En 1938 el número de juzgados municipales subió a cinco. En todo este lapso la nómina de cada juzgado fue la misma y las variaciones muy pequeñas. En 1931 y 1932, luego de disminución del presupuesto municipal, uno de los juzgados fue temporalmente cerrado.

El presupuesto asignado al departamento se restringía casi que completamente al pago de la nómina, como lo evidencia el gráfico no. 16, y los insumos que recibían eran estrictamente los de oficina. No hubo inversiones en locaciones, que corrían a cargo de Obras públicas, ni en personal por fuera del estrictamente relacionado con el despacho del juez.

Gráfico no. 16. Presupuesto (en pesos)

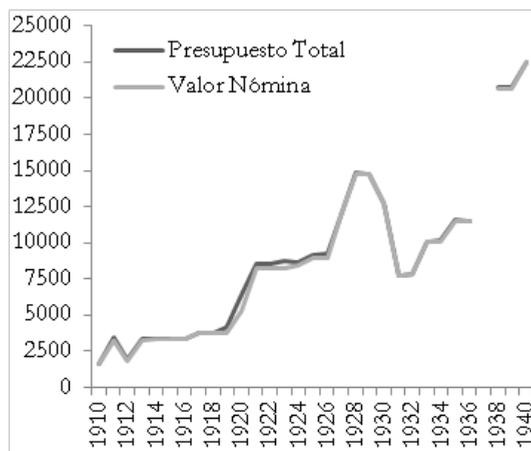
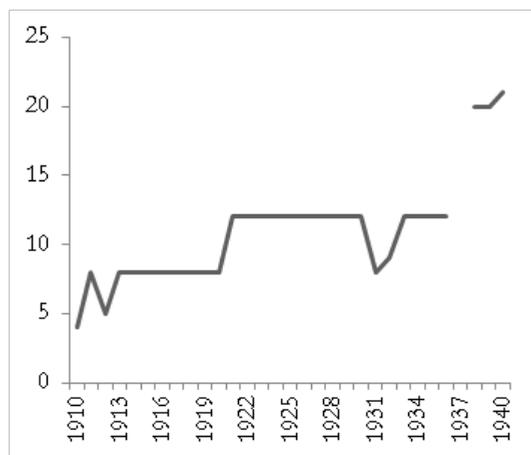


Gráfico no. 17. Número de funcionarios



La *Gaceta Municipal* ofrece información detallada en materia judicial. Por lo menos dos veces al año, y en algunos casos de manera mensual, se reportaba la cantidad de negocios adelantados por cada juez, las condenas impuestas y el número y estado de los presos. Estos informes eran presentados por el alcalde, cuando los casos eran atendidos por su despacho, y por los jueces cuando los casos llegaban a su conocimiento. Los informes incluyen todo tipo de asuntos, pero hay un mayor énfasis en los penales. Aunque esto no se estudia en

detalle en este trabajo, la presentación periódica de informes y, sin duda, el seguimiento bastante cerca de las disposiciones legales, muestran un trabajo bastante rutinizado y con pocas variaciones. Este puede ser un efecto de la presentación de los informes, en los que no hay espacio para las motivaciones y las consideraciones ampulosas presentes en otros, incluidos los más técnicos del departamento de Obras públicas.

El departamento de Instrucción pública y sus cargos

Al quedar definida la educación como una responsabilidad de las administraciones departamentales, el papel de los municipios en la instrucción pública se limitó a la adecuación física de las escuelas y a la dotación de las mismas. Dicha tarea sería compartida en varias ocasiones con la gobernación, pues la partida municipal destinada a este aspecto fue bastante pequeña hasta la década del 20. El departamento de Instrucción pública muestra, en materia presupuestal, un comportamiento similar a la mayoría de los otros departamentos de la administración municipal, con un pico importante a final de los años veinte. No ocurre lo mismo en materia de personal, en donde, por ejemplo, los aumentos no fueron tan altos como en Obras públicas, en razón de las limitaciones presupuestales señaladas. Los gráficos 18 y 19 muestran este comportamiento.

Gráfico no. 18. Presupuesto (en pesos)

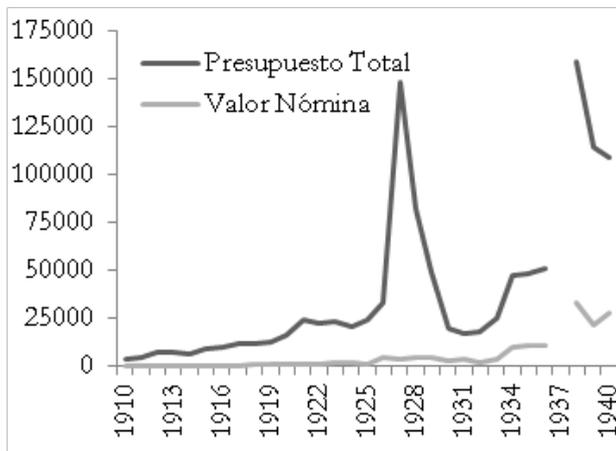
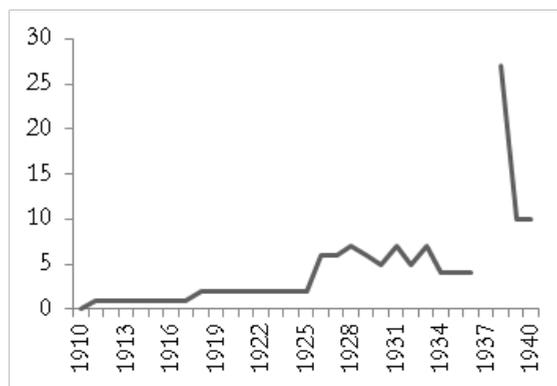


Gráfico no. 19. Número de funcionarios



El pico presentado en el presupuesto entre 1927 y 1928 se debió a un aumento en los recursos asignados, que pasaron de \$ 33.000.00 en 1926 a \$ 148.000.00 en 1927, destinados a modificar los edificios escolares y a la compra de materiales. De la asignación de 1927, \$ 110.000.00 fueron para la construcción de nuevas escuelas, rubro inexistente en los años previos, y \$25.000.00 para el alquiler de locales para escuelas, monto cinco veces mayor al de los años previos. En 1928 hubo \$ 30.000.00 para alquiler y \$ 40.000.00 para la construcción, cifras que solo volvieron a ser similares en 1938, con partidas importantes para la construcción de escuelas rurales, auxilios para la construcción del edificio de Bellas Artes, y para el sostenimiento de la Escuela de Artes y Oficios.

Entre 1911 y 1917, el único funcionario a cargo de la alcaldía fue el bibliotecario de la biblioteca de El Centenario, inaugurada en 1910. A partir de 1918 fue nombrado un inspector escolar, encargado sobre todo de tareas de vigilancia de los establecimientos y del funcionamiento de los mismos, según lo previsto por la gobernación. Cambios importantes en la nómina no se dieron sino hasta 1926, cuando se nombró el personal médico encargado del cuidado de la salud de los niños escolarizados. A parte del inspector y del bibliotecario, ese año ingresaron al departamento un médico y un dentista escolar, quienes periódicamente debían rendir un informe al concejo municipal sobre el estado de salud de los niños. El médico hizo parte del departamento de Instrucción hasta 1936 y el dentista hasta 1934, años en los que pasaron a depender del departamento de Beneficencia, como parte del cuerpo médico de éste. En algunos años, se confió al médico la tarea de la inspección escolar.

El municipio tuvo maestros a su cargo solo para atender dos dependencias. La primera fueron las escuelas nocturnas. En 1926 se creó la primera escuela nocturna para obreros a cargo del departamento de Instrucción pública. El director hacía las veces de maestro, y los demás docentes fueron conseguidos con la gobernación. Las escuelas nocturnas aumentaron progresivamente hasta llegar a cinco en 1933. Estos directores desaparecieron del presupuesto al año siguiente, sin que haya noticia de las razones de tal cambio. En 1935 las escuelas nocturnas pasaron a ser provistas por el gobierno departamental, y solo se mantuvo a cargo del municipio el director de la escuela nocturna para obreros y sus maestros, que pasaron a siete a partir de 1937.

La segunda dependencia fue la Escuela de Artes y Oficios. La nómina de esta institución fue asumida enteramente por la administración municipal, incluidos maestros y personal de apoyo. En los acuerdos de presupuesto no aparecen detallados los cargos de estos funcionarios. No obstante, el libro de nombramientos permite aproximarse a lo que fue la nómina de la escuela: cuatro personas en funciones administrativas (portero, secretarios y aseador), y un número de maestros cercano a los ocho, aunque este cálculo debe mirarse con precaución pues no se ha encontrado hasta el momento una referencia precisa a la planta docente que enumere los maestros.

Es importante señalar que el pico de 1938 en la nómina obedece en buena parte a la creación de una Junta Municipal de Cultura Urbana y Estética. Esta Junta, compuesta por ocho personas más los jardineros de los parques públicos, se creó como una manera de hacer contrapeso a la Junta de Ornato y Mejoras Públicas de Cali, entidad con la que la alcaldía y el concejo municipal tuvieron diferencias importantes acerca de la organización de la ciudad, no solo en materia de ornato sino de planificación y ordenamiento urbano. La Junta tuvo una muy corta duración y desapareció a los pocos meses de ser creada (Rodríguez, 2012).

La conformación de una administración municipal en Cali

Como ha sido señalado en varios estudios clásicos sobre la burocracia y las organizaciones propias de la vida moderna, la estandarización de múltiples aspectos de la vida es fundamental para el desarrollo de la acción humana en este

contexto. La previsibilidad no es solo un fenómeno inherente a la necesidad de cálculo del capitalista; es un modo de coordinar la vida social en condiciones complejas (Etzioni, 1965; Crozier, 1969; Mouzelis, 1973; Perrow, 1991). Las ciudades son sin duda, en tanto que lugar privilegiado de la modernización y de constitución sus principales formas de organización social, un escenario en el cual es posible aproximarse a la estandarización y al grupo social por excelencia encargado de esta tarea, la burocracia.

Cali en la primera mitad del siglo XX fue una ciudad de rápido crecimiento, que en un lapso relativamente corto pasó de un lugar secundario entre las principales ciudades del país a ser la tercera después de Bogotá y Medellín. Un papel central en este proceso lo jugaron tres elementos entrelazados: primero, su designación como capital del departamento; segundo, su control del puerto de Buenaventura y de una parte del negocio de la exportación de café y de todo el del azúcar; y tercero, la industrialización resultado de la inversión extranjera que comenzó a llegar con fuerza en la década de los cuarenta. Una referencia a este proceso son los trabajos bien documentados de Gouëset (1998), Ocampo (2007) y Vásquez (2001).

El lapso entre la constitución de Cali como capital del departamento y su auge industrial ha sido, no obstante lo anterior, poco estudiado. Aunque los trabajos mencionados, al lado de algunos otros sobre diversos aspectos empresariales o políticos, avanzan sobre el tema, sigue pendiente una explicación más completa de la dinámica que hizo posible la modernización posterior a 1940. Uno de los aspectos más descuidados es el de la constitución de la administración municipal y el papel del Estado local en todo este proceso. Este trabajo se propone como una primera aproximación en dicho sentido. Se trata de un esfuerzo meramente descriptivo que tiene por objeto caracterizar cómo funcionaba la administración y cómo estaba conformada su burocracia en sus tres primeras décadas de funcionamiento. Este tipo de estudios siguen más o menos en la misma situación que señalara, en su trabajo pionero, Fernando Uricoechea (1986: 67): “son un campo hasta ahora totalmente yermo”.

La burocracia profesional es, sin duda, uno de los pilares del Estado moderno. En Cali, las descripciones hechas muestran un cuerpo burocrático pequeño, con un bajo nivel de formación, que se va cualificando poco a poco pero que realiza su labor principalmente mediante la contratación de personal

escasamente calificado para trabajos que no requieren una experticia importante o un saber acreditado formalmente.

En tanto ciudad que se moderniza, las demandas de Cali por obras de infraestructura y de ordenamiento urbano fueron altas. Como parte integral de los rápidos cambios urbanos, se pedían más adecuadas y eficaces formas de control social que, por ejemplo, confinaran a lugares específicos de la ciudad a las prostitutas, atendieran a los mendigos y a los ancianos, combatieran la delincuencia, controlaran la proliferación de automóviles, en fin: organizaran la ciudad. A estas demandas la administración municipal respondería con un presupuesto relativamente precario, y una acción limitada a estos escasos recursos y al personal descrito. Pero esta administración, sobre todo, va definiendo, a partir de la referencia que supone el ordenamiento jurídico, la forma organizativa que le permite desarrollar su acción. Hay que señalar que para ese entonces los principios básicos de la administración moderna eran escasamente conocidos, de modo que la producción privada y el sector público funcionaban a partir de la experiencia de sus propietarios o de sus responsables políticos. La incipiente formación para la administración del trabajo comenzaría a difundirse con fuerza luego de la creación de los talleres de Ferrocarriles Nacionales en Chipchape y de algunas empresas como Textiles La Garantía⁴.

Las variaciones en la organización de la policía y de las oficinas encargadas de la higiene y el aseo, así como del control de los bosques, entre otras, muestran cómo se van creando dependencias y se va descifrando una organización adecuada para enfrentar las mencionadas demandas. Como lo demuestra la conformación del cuerpo de policía, las respuestas reflejan también la conformación de clientelas políticas sostenidas con la incipiente burocracia, pero también la precariedad de los puestos de trabajo ofrecidos y la dificultad para retener a los agentes en servicio⁵.

Esta dificultad de institucionalización fue superándose con la tecnificación de las dependencias, por la vía de contratar profesionales y maquinaria. La abundancia económica de la segunda mitad del veinte hizo posible incluir más

⁴ Debo esta información al profesor Carlos Alberto Mejía de la Universidad del Valle, con quien he discutido algunos de estos temas y quien publicará, en breve, un trabajo sobre el papel del ferrocarril en la región, haciendo énfasis en los procesos de trabajo y el desarrollo de competencias administrativas.

⁵ Aunque no se pudo incluir en este artículo, la investigación en curso muestra que esta alta rotación no es exclusiva de la policía, sino también abarca otros ámbitos de la administración pública.

profesionales, principalmente ingenieros, abogados, contadores y médicos; más técnicos, entre los que se destacan auxiliares contables, dibujantes, enfermeras, técnicos de laboratorio clínico; y más personal con experiencia como los encargados del degüello de los animales, los cajeros y los guardabosques. Son estas personas las que van a hacer posible que, a finales de los treinta, se cuente de manera cada vez más sólida con un personal capaz de responder a la modernización de la vida urbana, que en Cali va a hacerse evidente en la segunda mitad de la década de los cincuenta.

Finalmente, la burocracia y la administración municipal, en el lapso estudiado, fueron asumiendo progresivamente una labor de agente modernizador, aspecto que se evidencia principalmente en el desarrollo de las Empresas Municipales de Servicios públicos. Paulatinamente, la administración pasó de ser un agente que respondía a las demandas locales y era ejecutor de las disposiciones departamentales, a uno con mayor capacidad de iniciativa, como lo demuestra la creación de la Escuela de Artes y Oficios o la construcción del Teatro Municipal, que surgieron de iniciativas particulares pero que fueron capitalizadas por el municipio y al final ejecutadas por éste. Aunque tenían en principio poco margen de acción, en la medida en que la administración se complejizó dicho margen fue creciendo y el papel de la burocracia se hizo más decisivo.

Es importante señalar que los principales funcionarios de la administración eran dependientes casi todos del concejo municipal. La burocracia rendía cuentas a esta instancia centrada en la disputa política y en capturar el monopolio de lo que podríamos llamar la iniciativa ciudadana. El trabajo que sigue en nuestra investigación es la caracterización de dicha burocracia, haciendo un seguimiento a los funcionarios nombrados y al modo como se dieron las relaciones políticas con el concejo y con otras agrupaciones de la vida pública de la ciudad.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Gaceta Municipal del Distrito de Cali. Años 1910-1940. Archivo Histórico Municipal de Cali.

Fuentes secundarias

Ávila, L. [2008]. La prostitución en Cali a comienzos del siglo XX. *Prospectiva*, (8). Banco de la República [2002]. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá, Colombia: GRECO.

Crozier, M. [1969]. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu. Escobar, J. y Collazos, J. [2007]. *Series históricas del departamento del Valle del Cauca*. Cali, Colombia: Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República Cali.

Etzioni, A. [1965]. *Organizaciones modernas*. México, D.F., México: Uteha.

García, N. [1990]. *Culturas híbridas*. México, D.F., México: Grijalbo.

Gouëset, V. [1998]. *Bogotá: nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Granados, A. [1996]. *Jurisdicción territorial, discurso modernizador y virtud cívica en Cali: 1880-1915*. Cali, Colombia: Imprenta Departamental.

Hurtado, A. [2008]. “Opinión pública y formación del departamento del Valle 1903-1910”, Tesis pregrado, Universidad del Valle.

López, D. [2007]. El sueño weberiano. *Revista de Derecho público*, (1).

Mouzelis, N. [1973]. *Organización y burocracia*. Barcelona, España: Ediciones Península.

Ocampo, J. A. [2007]. El surgimiento de Cali como centro industrial. En J.A. Ocampo y S. Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización* (pp. 243-276) Bogotá, Colombia: Editorial Norma.

Perrow, C. [1991]. *Sociología de las organizaciones*. Madrid, España: McGraw Hill.

Rodríguez, E. [2012]. Modernización y construcción de lo público en Cali: las relaciones entre la Junta de Ornato y el Concejo municipal. En R. Silva, J.P. Milanese y V. Rouvinski (Comp.), *Desafíos para la democracia y la ciudadanía* (pp. 209-229) Cali, Colombia: Universidad Icesi.

LA BUROCRATIZACIÓN INCIPIENTE:
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CALI ENTRE 1910 Y 1940

- Romero, J. L. [1999]. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Uricoechea, F. [1986]. *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez, E. [2001]. *Historia de Cali en el siglo XX*. Cali, Colombia: Artes gráficas del Valle.
- CIDSE-Universidad del Valle [1994]. *Retrospectiva urbana y Servicios públicos en Cali 1900-1993*. Cali, Colombia: EMCALI.
- Vélez, H. (Coord.). [2009]. *Un día en el Cali de los inicios del siglo XX*. Cali, Colombia: Alcaldía de Cali.
- Weber, M. [1997]. *Economía y sociedad*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.