

El estado del Estado

Departamento Administrativo de la Función Pública

César Augusto Manrique Soacha
Director

Jesús Hernando Amado Abril
Subdirector

Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto
Secretaria general

Aura Isabel Mora
Directora de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Jesús Hernando Amado Abril
Director de Gestión del Conocimiento (e)

Gerardo Duque Gutiérrez
Director de Desarrollo Organizacional

Leonardo Molina Henao
Director de Gestión y Desempeño Institucional

Francisco Camargo Salas
Director de Empleo Público

Armando López Cortés
Director Jurídico

Luz Stella Patiño Jurado
Jefe de la Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco
Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones

Henry Humberto Villamarín Serrano
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

Bruce Vargas Vargas
Jefe de la Oficina de Tecnología de
la Información y las Comunicaciones

Universidad de los Andes

Raquel Bernal Salazar
Rectora

María Margarita Zuleta González
Directora, Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Pedro Pablo Sanabria Pulido
Coinvestigador principal

Diego Iván Lucumí Cuesta
Director de Investigaciones, Escuela
de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz
Gestora de Contenidos e Investigación,
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Universidad EAFIT

Claudia Restrepo Montoya
Rectora

César Tamayo Tobón
Decano, Escuela de Finanzas,
Economía y Gobierno
Director (e), Centro de Valor Público

Santiago Leyva
Coinvestigador principal, coordinador línea
de Gobierno del Centro de Valor Público

Felipe Nieto Palacio
Asistente de investigación,
Centro de Valor Público

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**

GESTIÓN PÚBLICA

El estado del Estado

Trayectorias de modernización y reformas
a la administración pública colombiana

Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva
(edición académica)



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Centro de estudios e incidencia



Función Pública

Nombre: Sanabria Pulido, Pedro Pablo, autor, edición académica. | Leyva, Santiago, autor, edición académica.

Título: El estado del Estado : trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana / Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva

(edición académica)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes : Departamento Administrativo de la Función Pública ; Medellín : EAFIT, 2023. | xii, 307 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm. | Investigación EGOB. Gestión pública

Identificadores: ISBN 9789587985283 (rústica) | 9789587985290 (e-book)

Materias: Administración pública – Colombia | Reforma del Estado – Colombia

Clasificación: CDD 351.861–dc23

SBUA

Primera edición: septiembre del 2023

© Pedro Pablo Sanabria Pulido
y Santiago Leyva (autores y editores
académicos)

© André Noel Roth, Rocío Londoño, Oscar
Saidiza y Omar Salinas, autores compilados

© César Augusto Manrique Soacha,
por el prólogo

© Universidad de los Andes, Escuela
de Gobierno Alberto Lleras Camargo,
Universidad EAFIT, Editorial EAFIT,
Centro de Valor Público, Departamento
Administrativo de la Función Pública

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª n.º 18 A-12, Bloque Tm
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 339 4949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
ediciones@uniandes.edu.co

Editorial EAFIT
Carrera 49 n.º 7 sur-50
Medellín, Colombia
Teléfono: 574 261 9500, ext. 9801
<http://eafit.edu.co>

Función Pública
Carrera 6.ª n.º 12-62
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 739 5656
<https://www.funcionpublica.gov.co>

ISBN: 978-958-798-528-3

ISBN *e-book*: 978-958-798-529-0

DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587985283.9789587985290>

Corrección de estilo: Manuel Antonio Romero

Diagramación interior y de cubierta:

Angélica Ramos Vargas

Imagen de cubierta: por photoGraph,
en <https://www.pexels.com/photo/colorful-blurry-lines-6708022/>

Impresión:

Xpress Estudio gráfico y digital S. A. S.

Carrera 69 H n.º 77-40

Teléfono: 601 602 0808

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297
del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28
del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Lista de tablas y gráficos	IX
Prólogo	XI
César Augusto Manrique Soacha	
Capítulo 1	
<i>¿Cuál es el estado actual del Estado colombiano? Una respuesta necesaria para mejorar el diseño de las reformas a la administración pública</i>	1
Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva	
Capítulo 2	
<i>Hacia una mirada panorámica de la trayectoria de reforma a la administración pública en Colombia: un marco teórico</i>	23
Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido	
Capítulo 3	
<i>Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia</i>	31
André Noel Roth	
Capítulo 4	
<i>Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830-2018)</i>	69
Pablo Sanabria Pulido	
Capítulo 5	
<i>Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo</i>	101
Santiago Leyva	
Capítulo 6	
<i>La creación de los organismos del servicio civil en Colombia</i>	133
Rocío Londoño, Oscar Saidiza y Omar Salinas	

Capítulo 7

Las reformas administrativas en Colombia en el siglo XXI
(1980-2018): reformas posburocráticas para un Estado
que nunca alcanzó a ser burocrático

199

Santiago Leyva

Capítulo 8

El Departamento Administrativo de la Función Pública

233

Rocío Londoño, Oscar Saidiza y Omar Salinas

Sobre los autores

305

Lista de tablas y gráficos

Tablas

Tabla 3.1.	Perspectivas de gestión pública comparadas	39
Tabla 6.1.	Personal permanente de empleados públicos en Colombia (1958-1972)	164
Tabla 6.2.	Empleados públicos nacionales por sexo en Colombia (1959-1963)	165
Tabla 6.3.	Personal de carrera administrativa frente al número de empleados públicos del orden nacional, Colombia (1961-1972)	167
Tabla 6.4.	Empleados públicos, Colombia (1976-1986)	188
Tabla 8.1.	Personas ocupadas en el sector público, Colombia (1996-2000)	275
Tabla 8.2.	Cargos públicos según Dirección del Presupuesto Nacional, Colombia (2004-2009)	278
Tabla 8.3.	Variación porcentual de cargos públicos, Colombia (2004-2009)	278
Tabla 8.4.	Empleos públicos del orden nacional, Colombia (2010-junio del 2018)	282
Tabla 8.5.	Distribución por sexo de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, Colombia (2015-marzo del 2018)	286
Tabla 8.6.	Cargos directivos del orden nacional, Colombia (2017)	288
Tabla 8.7.	Proporción de mujeres en cargos directivos del orden nacional, Colombia (2017)	288

Gráficos

Gráfico 5.1.	Total de empleados públicos y porcentaje de crecimiento (1957-1980)	111
Gráfico 5.2.	Crecimiento de la carrera administrativa en Colombia (1961-1982)	112
Gráfico 5.3.	Gasto sectorial del Gobierno central (1957-1974)	115
Gráfico 5.4.	Gasto total del Gobierno nacional central como porcentaje del PIB	117
Gráfico 5.5.	Ingresos del Gobierno central como porcentaje del PIB (comparativo para 1990)	118
Gráfico 5.6.	Plantas de personal administrativo nacional y regional entre 1950 y 1972	119
Gráfico 5.7.	Porcentaje de ingresos totales del Estado por nivel de gobierno	122
Gráfico 5.8.	Tamaño relativo del sector público por nivel de gobierno en % del PIB	122
Gráfico 6.1.	Primer organigrama del DASC	146
Gráfico 6.2.	Segundo organigrama del DASC	148
Gráfico 6.3.	Tasa de crecimiento anual del empleo público, Colombia (1976-1986)	189
Gráfico 7.1.	Crecimiento de la función pública a partir del Decreto 583 de 1984	216

Gráfico 8.1. Organigrama actual del DAFP	261
Gráfico 8.2. Evolución del número de cargos públicos, Colombia (2004-2009)	279
Gráfico 8.3. Distribución de los cargos públicos según la Dirección del Presupuesto Nacional (2004-2009)	280
Gráfico 8.4. Evolución del número de empleados de entidades del orden nacional, Colombia (2010-junio del 2018)	284
Gráfico 8.5. Mérito en el servicio civil (2004 y 2012-2015)	295

Prólogo

Con motivo de la celebración del sexagésimo aniversario de creación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), y como consecuencia de la necesaria participación de la academia especializada en repensar y discutir los asuntos relacionados con la organización y el funcionamiento del Estado, surge la ocasión de escribir sobre la vida y obra del servicio civil colombiano, tal y como se le denominó en la ley que le otorgó su partida de nacimiento en 1958.

El libro que hoy presentamos a la ciudadanía en general, resultado de la pluma de estudiosos y expertos en esta importante materia, da cuenta de las distintas etapas por las que ha transitado nuestra administración pública, sin desconocer la incidencia que sobre ella tuvieron las misiones extranjeras que nos acompañaron en la primera mitad del siglo pasado. Si bien es cierto que estas respondieron a un momento histórico por el que atravesaban las economías mundiales, su legado entró en un proceso de transformación, producto de las discusiones y los desencuentros, principalmente por la dirección del Estado y el ejercicio del poder.

Haciendo una retrospectiva liviana a partir de los escritos que integran el libro, claramente podemos advertir que con la expedición de la Ley 19 de 1958 no solo surgió la necesidad de organizar el empleo público, sino también la de planear el desarrollo económico y social del país, así como la de avanzar en la materialización del modelo administrativo que ya había quedado claramente previsto en la Constitución de 1886, pero que en ese momento resultaba oportuno replicar en las administraciones locales por medio de la llamada descentralización territorial de los servicios públicos.

Los anteriores propósitos fueron elevados a la institucionalidad con la creación de los órganos y las entidades correspondientes (departamentos administrativos del Servicio Civil, y de Planeación Nacional y Servicios Técnicos, el Consejo Nacional de Política Económica y de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina), que, con algunas modificaciones en sus denominaciones y su funcionalidad, hoy se mantienen en actividad. Consideramos que en este suceso creativo radica la importancia de la recordación legal, pues con ella se marca el comienzo —recogido diez años después,

en 1968— de la organización de un Estado carente hasta ese momento de una estructura mínima funcional que permitiera establecer, así fuese por niveles y con control tutelar fuerte, el modelo descentralizado por servicios en el cual aún vivimos.

En consecuencia, si partimos de afirmar que la actividad y dinámica permanentes del Estado se concretan en sus expresiones y actuaciones administrativas, digamos entonces, con alto margen de imprecisión, que nuestra historia administrativa, desde su vida republicana, se puede dividir en dos momentos: (1) antes de las reformas de los años 1958 y 1968, período este durante el cual el modelo de administración pública para adoptar fue opacado por la indefinición entre la forma unitaria o federal del Estado en formación, a pesar de lo cual sí debemos destacar los aportes que en nuestra materia hiciera Florentino González; y, (2) después de las mencionadas reformas, hasta la fecha, pasando por los ajustes, rediseños, reestructuraciones y reforma constitucional durante todos los gobiernos posteriores, los que no desaprovecharon su momento para dejar sus improntas reformistas.

Variados han sido los intentos de reorganización administrativa; algunos de los más recientes se limitaron a fusionar ministerios (Ley 790 del 2002), los que nueve años más tarde fueron escindidos nuevamente (Ley 1444 del 2011), por lo que podríamos afirmar que, a pesar de mantener un ánimo reformista, hoy seguimos viviendo bajo los postulados administrativos de los referidos años de partida, pues si tomamos como fuente de actualización la obligada reforma de 1998 contenida en la Ley 489, realmente mantenemos iguales criterios organizacionales para el Estado unitario de 1968; valga decir, el modelo de descentralización por servicios, ahora estructurado por sectores y con control administrativo más flexible, pero conservando la misma visión y expresión que tenía el Estado en aquella época.

En el momento en que escribimos estas cortas y sencillas reflexiones, a propósito del lanzamiento de la publicación que da cuenta del “estado del Estado”, consideramos muy útil su circulación, pues se nos presenta como punto esencial de partida para asegurar, con más firmeza pero con total serenidad, que los planteamientos esbozados por nuestro presidente de la República, doctor Gustavo Petro, en su programa de gobierno deben traducirse en hechos reales, tal y como lo venimos haciendo desde que se nos asignó la grata tarea de dirigir el departamento administrativo responsable de diseñar y poner en funcionamiento las administraciones públicas; esto es, no solo reorganizar la del orden nacional, sino entregar también los modelos de administraciones territoriales, teniendo en cuenta, no solo sus categorizaciones y su diversidad, sino sus propias vocaciones, así como la participación en sus diseños de la gobernanza local directa e indirecta.

Nuestro departamento administrativo, de la hoy llamada “función pública”, viene trabajando el documento base del rediseño organizacional planteado por nuestro gobernante, bajo el concepto propio y en construcción de la *bioadministración pública*, entendida esta como la mejor y mayor expresión de vida para el Estado, por medio de la cual se deberán asegurar todas las manifestaciones de existencia de los

distintos ecosistemas administrativos que garanticen tanto la productividad social como la económica, y la sostenibilidad durante el agitado y amenazado siglo XXI. Es el Gobierno del cambio, y debemos empezar por ordenar la casa.

César Augusto Manrique Soacha
Director
Departamento Administrativo de la Función Pública

Capítulo 1

¿Cuál es el estado actual del Estado colombiano? Una respuesta necesaria para mejorar el diseño de las reformas a la administración pública*

Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva

¿Cuál es el estado del Estado? Con esa pregunta el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) convocó en el 2018 a académicos de diferentes áreas para pensar la historia y evolución de la administración pública colombiana. Esta valiosa iniciativa abrió la puerta a un proceso sin precedentes para entender la evolución de la administración pública colombiana en los últimos sesenta años en diferentes eventos académicos convocados por el DAFP. Se consolidó así una oportunidad de reflexión en un país con una administración pública relativamente desconocida y con un Estado con significativos retos históricos para hacer presencia en el territorio y brindar una oferta sostenida y homogénea de bienes y servicios públicos.

Preguntarse por *el estado del Estado* constituyó un paso muy importante desde lo académico y un aporte importante para la práctica de los asuntos públicos. Este punto inicial de exploración permitió estudiar los procesos de reforma a la administración pública, más allá de la existencia de las normas y reglas, lo que permitió dar una mirada más integral a los grandes momentos de cambio y reforma. Con este propósito en mente, este libro presenta los resultados finales de investigación de los trabajos que iniciaron en el 2018 con la convocatoria de Función Pública.

En particular, el libro explora la evolución de la administración pública colombiana desde periodos previos, pero se enfoca por ejemplo en la Ley 19 de 1958 que dio lugar a la creación de entidades tan importantes como el Departamento Nacional de Planeación en 1958, el Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy Función Pública) en 1959 y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 1960. Este momento —como lo presentan varios de los autores más adelante— representa

* Los autores agradecen el liderazgo y apoyo de Liliana Caballero, exdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien propició este proyecto editorial y los procesos de reflexión y discusión que le dieron origen, así como el invaluable apoyo y acompañamiento de Magdalena Forero, exdirectora de Gestión del Conocimiento de Función Pública, y Constanza González, funcionaria de la misma entidad.

el punto de partida de la administración pública moderna en Colombia; un aparato que lleva apenas seis décadas de evolución. Este libro responde justamente a la celebración de los sesenta años de lo que fue ese proceso de modernización que se vivió a partir del inicio del Frente Nacional. Esta efeméride representó una gran oportunidad para convocar a un grupo de investigadores y académicos a que iniciaran procesos de investigación para arrojar luces sobre lo que ha sido el proceso de modernización administrativa desde entonces hasta ahora.

Igualmente es relevante que, en el 2021, durante la pandemia del COVID-19, se celebraran los treinta años de la Constitución de 1991, que fue el gran hito de la segunda oleada de reforma administrativa que se extendió desde inicios de los años ochenta hasta la expedición de la Ley 489 de 1998, como lo muestran igualmente varios de los autores. Este segundo momento implicó un gran cambio en el paradigma de reforma administrativa, pues se impusieron nuevas ideas basadas en la Nueva Gestión Pública y el Federalismo Fiscal, como las reformas de mercado, la descentralización y la búsqueda de la eficiencia. Pero también se desarrolló una mirada excepcional en el caso colombiano que muestra un particular enfoque de la Constitución de 1991 hacia la creación de un modelo neoweberiano a lo Pollitt y Bouckaert (2017). Esta segunda efeméride también constituyó una oportunidad para darle un punto de vista de largo plazo a este trabajo de investigación, que permitiera tener también una mirada completa de lo que ha sido el proceso de reforma a la administración pública en este segundo período, y particularmente para identificar los modelos de reforma que pueden caracterizar el proceso colombiano.

Dado lo anterior, este libro surge del llamado inicial de Función Pública para celebrar los sesenta años de su creación, pero rápidamente evoluciona con el objetivo de entender de manera general el proceso de reformas a la administración pública colombiana en los últimos sesenta años y de conceptualizar lo que este ha sido. El libro busca darle una mirada retrospectiva y analítica a la evolución histórica de la administración pública colombiana y de los procesos de reforma del Estado, dado que, a pesar de la persistencia de las reformas, hoy en día no existen trabajos que permitan entender estas como un proceso continuo de cambio, que con el tiempo ha construido una tradición administrativa y unos rasgos distintivos, tanto en lo positivo como en lo negativo. Se busca responder a una sentida necesidad por generar una visión más panorámica de la administración pública colombiana, desde la disciplina de la administración pública misma, en cuanto la mayor parte de la literatura de reformas administrativas sigue siendo muy fragmentada, enfocada en aspectos legales o políticos, y no logra construir una mirada más general sobre las formas y los modos de administración pública que se han logrado construir en Colombia a lo largo de más de sesenta años de reforma.

En este sentido, esta obra busca contribuir a la disciplina de la administración pública con una mirada más general, que permita observar las grandes tendencias, más allá de cada reforma puntual o de cada área de cambio (por ejemplo, empleo

público, liquidación de entidades, generación de agencias, etc.). Desde nuestro punto de vista, la ausencia de esta mirada panorámica, que pueda desarrollar mayores abstracciones teóricas, ha dificultado vincular el proceso colombiano con los fundamentos conceptuales/modelos que explican el proceso de reforma y que permiten entender dónde está *el estado del Estado* en el momento actual. A su vez, esta falta de perspectiva ha dificultado la triangulación necesaria para poder guiar el proceso de reforma hacia adelante desde un punto de vista administrativo y estratégico, lo cual ha podido afectar potencialmente los contenidos y alcances de las reformas en lo referido a los procesos administrativos y de gestión. Incluso, el hecho de no poder trascender la mirada jurídica o económica, reforma a reforma, y de no contar con un acervo de investigaciones desde la administración pública, más allá de los usuales libros de derecho administrativo, hace que se vuelva difícil tener una mirada comparativa que permita situar el tipo de estado administrativo que tenemos en Colombia vis a vis con el de otros países.

Esta mirada panorámica que ofrece el libro también permite que el diagnóstico del *estado del Estado*, por utilizar el título propuesto por Función Pública, no se haga solamente desde los marcos teóricos y normativos que proponen visiones sobre la manera de reformar el Estado desarrolladas en contextos ajenos, sino que se busque construir un diagnóstico en el contexto de Colombia. En concreto, este libro ayuda a desarrollar una lectura sobre el proceso de reforma que difiere del evidente enfoque del Federalismo Fiscal que se ha seguido en los últimos cuarenta años. El enfoque fiscalista, que surgió de la influencia de los economistas en las reformas del Estado, llevó a que se diera prioridad a reformas financieras o descentralizadoras en estas últimas décadas. Esta agenda de reformas partió justamente de un diagnóstico prestado de los Estados desarrollados de Occidente, donde la administración pública había alcanzado un gran tamaño y una gran complejidad a finales de los setenta, por lo cual se requería aplicar cierta dosis de flexibilización.

Como mostrará el libro, en Colombia este diagnóstico nunca fue adecuado, pues ni siquiera en el período de su mayor auge centralizador (hasta los años setenta), el Estado colombiano tuvo realmente estas características burocráticas y centralizadas. Como lo argumentan Sanabria y Leyva (2022), una característica de Colombia es la de nunca haber contado en sentido estricto con un modelo weberiano, al haber fallado consistentemente en su implementación durante el siglo xx. De esta manera, en Colombia se adelantaron las reformas basadas en la Nueva Gestión Pública en los años noventa y dos mil, sin nunca haber construido previamente el supuesto “gran” Estado que se quería reformar con estas ideas importadas de los países anglosajones. Así, en los momentos de mayor auge weberiano con las reformas de 1968, el empleo público nunca llegó a ser puramente burocrático, sino que se mantuvo politizado y clientelizado de forma consistente. Además, su gobierno nunca alcanzó realmente a ser centralizado, sino que permaneció hasta los años ochenta como bastante fragmentado. La llegada de la Nueva Gestión Pública y sus nuevas formas de contra-

tación solo han exacerbado las formas tradicionales del patronazgo político, fragmentación y clientelización, aunque adoptando también nuevas mutaciones.

Tal vez por eso, por no haber cumplido a cabalidad una etapa de burocracia weberiana, al aplicar las reformas de forma ecléctica en los últimos treinta años, sin un buen diagnóstico propio acerca de las necesidades de fortalecer el aparato, las organizaciones y las personas en lo público, se perdió la oportunidad de dar prioridad como meta deseable a la construcción de capacidad estatal. En retrospectiva, es posible afirmar que, si se hubiera incluido un tema clave de capacidad institucional y construcción de estructuras intergubernamentales, más que los esfuerzos de austeridad o eficiencia fiscal, hoy Colombia podría tener una presencia más homogénea del Estado en distintos territorios y sectores, y tendría un Estado mucho mejor.

Lo mismo se puede decir de las reformas que importaron prácticas de la Nueva Gestión Pública, como la privatización, la reducción de las burocracias centrales y la inclusión del mercado (vía la subcontratación y la externalización). Estas reformas que ocurrieron en paralelo en muchos países del mundo tuvieron resultados y desarrollos muy diferentes en cada geografía. Por eso es clave revisar veinte o treinta años después qué tipo de Estado administrativo han terminado creando dichas reformas. Esta mirada del libro permite entender que sin un burocratismo previo las reformas promercado en Colombia llevaron a los excesos de corrupción y politización que hoy conocemos. Igualmente, generaron una administración pública mucho más fragmentada y heterogénea en cuanto a su capacidad. Una muestra clara de esto reside en la desinformación del Estado mismo acerca de sus capacidades. Hoy, por ejemplo, resulta mucho más difícil conocer datos exactos de empleo público, si se incluyen contratistas y niveles regionales, dado que no existen cifras consolidadas (Sanabria *et al.*, 2019). Esto implica que no sería posible repetir el estudio de Uricoechea (1986), simplemente porque los datos no existen.

Dado lo anterior, el análisis de las reformas de los últimos treinta años muestra que buena parte se enfocó en la búsqueda de la eficiencia o la austeridad, dejando de lado la necesidad de construir capacidades administrativas básicas burocráticas weberianas, como prerrequisito inicial. En este sentido, es importante reconocer que la Constitución de 1991, a pesar de su impulso al mérito en un país dominado por prácticas clientelistas y de patronazgo político, tuvo una fuerte influencia del Federalismo Fiscal y de la Nueva Gestión Pública, lo que la llevó a dar prioridad a temas como la descentralización, las transferencias intergubernamentales y la disminución del alcance de las funciones estatales mediante la liquidación de una gran cantidad de entidades, lo que le imprimió al Estado administrativo algunos sesgos que hoy es necesario reconocer. Es posible que la Constitución de 1991 adquiriera de una forma práctica un modelo que de alguna manera adaptó las necesidades de creación de capacidad burocrática a las prácticas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y generó así un modelo neoweberiano (NW), limitado a algunos campos, que de algún

modo recoge elementos de los dos modelos (NGP + NW). Años después, sin embargo, las prácticas del patronazgo político siguen activas y vigentes en los procesos públicos en Colombia ahora gracias a procesos de contratación de la Nueva Gestión Pública. En conclusión, la actualidad de los procesos de reforma colombiana deja ver una colcha de retazos (Sanabria y Leyva, 2022) con fuertes visos de las prácticas tradicionales que mutaron con los procesos de “modernización”, que a su vez crearon nuevos problemas.

En resumen, este libro busca que los futuros reformadores de la administración pública puedan tener una mirada más amplia, de contexto, mediante el desarrollo de ocho capítulos muy detallados que conceptualizan y presentan, desde una mirada teórica y práctica, la evolución de la administración pública colombiana en los últimos sesenta años. En este sentido, la revisión de los procesos de reforma desde la historia administrativa y los cambios de paradigmas en la administración pública por parte de Rocío Londoño y su equipo, Santiago Leyva, André Noel Roth y Pablo Sanabria Pulido, revelan la gran oportunidad que existe para ampliar los trabajos que se enfoquen en la historia de la administración pública y los beneficios que este mayor conocimiento del estado del Estado puede crear para plantear el rumbo hacia el futuro de la administración pública colombiana.

La debilidad de un campo de estudio: la administración pública en Colombia y los efectos en la práctica de lo estatal

Este libro explora tanto la evolución de los imaginarios de reforma del Estado colombiano como la evolución de la implementación de dichas reformas, en una trayectoria que termina por constituir lo que llamaremos el *estado del Estado*. Debemos señalar que esta idea de estudiar las reformas del Estado, así como las ideas administrativas que les han dado forma, tiene como objetivo fortalecer los estudios que se hacen desde la administración pública. Como académicos dedicados a enseñar e investigar sobre la administración pública colombiana experimentamos en nuestro diario vivir el vacío que existe a la hora de hablar sobre el devenir de este tema. Por un lado, la mayor parte de la historiografía colombiana sobre lo estatal se ha ocupado de trabajar los temas de la historia del conflicto, de los partidos políticos, incluso más recientemente de la política social. En contraste, muy pocos investigadores y muchos menos trabajos se han ocupado del Estado en términos administrativos.

Mirando hacia el pasado, se puede decir que la preocupación por entender el Estado y sus reformas de manera profesional empezó con las misiones de los años cincuenta, que se estudiarán en los capítulos 5 y 6. Igualmente, el surgimiento de estas preocupaciones por el Estado administrativo está relacionado justamente con el proceso de centralización que inició con el plebiscito de 1957 y con el comienzo de la administración pública colombiana en su versión más moderna, como lo plantea

el capítulo 4, y con la centralización de la educación primaria en 1960^[1]. En últimas, los análisis de los autores de este libro muestran que Colombia inició tarde el reto de crear un Estado central con capacidad administrativa real para gerenciar desde el centro los procesos nacionales.

El reto, como en la Europa del siglo XVIII, era justamente disminuir la discrecionalidad de los poderes territoriales y generar agentes burocráticos directos que representaran los intereses del Gobierno ejecutivo central para generar una mayor eficiencia y un mejor gobierno (véase el capítulo 2). Se puede decir que de todos estos pasos nace el problema central de la administración pública moderna: la gestión pública en un contexto en el que el Gobierno central no puede tomar todas las decisiones, y por lo tanto en el que se asume que la eficiencia requiere un cierto nivel de delegación. Son muchas las soluciones que en los últimos sesenta años se le han dado a este dilema en el país, desde la centralización con desconcentración hasta la descentralización con intervención central, por mencionar solo algunas. Lo desconcertante es que, a pesar de las múltiples variaciones de estos modelos, son pocos los estudios en Colombia que se han ocupado de entender este problema clave del Estado colombiano. Colombia parece estar usualmente más preocupada por los asuntos políticos de los partidos y por el conflicto que por la administración misma del Estado, que debería entenderse cada vez más como el prerrequisito para hacer sostenible un Estado.

Sin embargo, a pesar de la necesidad de generar conocimiento para orientar este proceso de centralización o descentralización, se puede decir que Colombia no desarrolló unas competencias ni lugares para entender su propio proceso de construcción de capacidades administrativas del Estado. Como se explicará también en los capítulos 5 y 6, la fundación de la ESAP en 1961, a pesar de los propósitos iniciales de Alberto Lleras Camargo, no tuvo los efectos esperados, con lo cual no se pudo generar un conocimiento especializado y continuo sobre el *estado del Estado* (Younes, 1998; Álvarez, 2010; González Salas, 2018, que es hasta ahora el más completo). Quizás fue un error histórico que la ESAP no se hubiera creado en el interior de la Universidad Nacional como se pensó inicialmente o como se ha propuesto varias veces, pues de manera especulativa se podría asumir que la trayectoria habría sido similar a la que siguieron otras disciplinas también creadas en esa universidad y que gracias a ello alcanzaron un avance e institucionalización mayor en el país. Como señala Álvarez (2010), la ESAP nunca pudo progresar porque el pacto político del Frente Nacional dio prioridad a la paridad de puestos políticos sobre la racionalidad instrumental,

1 En el plebiscito se incluyó un punto para garantizar “un aumento en el gasto del Gobierno central en la educación a un mínimo del 10% del presupuesto central” (Duarte, 2003, p. 81). En cuanto a la centralización de la educación, la Ley 111 de 1960 estableció que el Gobierno central asumía la financiación de la educación primaria, que era para ese entonces la mayor parte de toda la educación colombiana.

lo cual dejó a la ESAP bajo el mandato de los intereses clientelistas. De esta manera, gradualmente, se pierde el énfasis inicial de crear una institución centrada en la producción de conocimiento sobre la administración pública en un sentido amplio (véase el capítulo 5)². En ese orden de ideas, la ausencia de un cuerpo de literatura y estudios colombianos sobre la administración pública también responde a una cierta ausencia del papel que pudo haber desempeñado la ESAP durante décadas, pero también, como veremos más adelante, al cierto desinterés de universidades públicas y privadas que apenas empiezan a preocuparse por ofrecer programas de formación y crear capacidades de investigación en estos temas hasta finales del siglo XX y principios del siglo XXI (Rubaii y Sanabria, 2020).

Adicionalmente al proceso limitado de la ESAP, otros varios factores pueden explicar la ausencia de un cuerpo de conocimiento e investigaciones sólidas interdisciplinarias. En primer lugar, aparece la evidente fuerza del conflicto como circunstancia que llevó a que buena parte de los investigadores sociales (historiadores, analistas políticos, sociólogos) dedicaran sus fuerzas a entender desde la Violencia hasta el conflicto, dejando de lado otros temas claves relacionados con la modernización administrativa del Estado y las burocracias. Trabajos como los de Leal Buitrago (1988), Leyva y Ramírez (2015), y recientemente Rubaii y Sanabria (2020) han mostrado la escasez en la producción de conocimiento sobre los aspectos administrativos y gerenciales del Estado. Esto quizás porque en Colombia, la fuerza del conflicto interno llevó a que los académicos más importantes se dedicaran a estudiar las atipicidades históricas de la formación del Estado colombiano en un contexto bélico, más que las regularidades burocráticas que se podían encontrar en el mismo proceso.

En segundo lugar, es posible que las miradas ideológicas también evitaran, sobre todo en los años sesenta, setenta y ochenta, que los académicos colombianos exploraran con más interés los temas de reforma del Estado. No se debe olvidar que gran parte de la academia colombiana miraba el Estado hasta finales de los ochenta con cierta sospecha, como un aparato de reproducción del poder de clase de las oligarquías, sin reconocer que de la calidad de sus burocracias dependía justamente resolver los problemas que aquejaban al país en la década del setenta (Pizarro, 1985). Por otro lado, cuando se superaron las trabas de la mirada marxista, pasaron de moda las burocracias y llegaron las ideas neoliberales, lo que llevó a que en las facultades de Economía y Derecho se pensara más en los mercados, la privatización y la contratación pública que en los temas de construcción de Estado.

En tercer lugar, la debilidad del conocimiento en administración pública también se debe al evidente desinterés u omisión de las universidades por crear programas

2 Se debe señalar que los 3000 a 7000 millones que ha tenido por año la ESAP para investigaciones entre el 2016 y el 2018 solo representan un poco más del 3% del presupuesto total de esa universidad. También resalta que de los quince grupos de investigación que acreditaba dicha universidad, ninguno era categoría A o B en Colciencias. Lo cual muestra que se debe dedicar más recursos a investigación y se debe mejorar la calidad de sus grupos.

de formación o centros de investigación en administración pública. Esto impidió el desarrollo de un cuerpo de académicos sobre el tema y la consecuente falta de investigación y literatura local relacionada. La oferta académica colombiana no se enfocó durante el siglo xx, como en otros países, en formar cuerpos profesionales en temas de administración y políticas públicas (Rubaii y Sanabria, 2020; Sanabria y Avellaneda, 2014). Por ejemplo, los programas de ciencia política creados en los años noventa siguieron un modelo similar al del primer programa creado por la Universidad de los Andes en 1968³, centrándose en temas de partidos políticos, conflicto armado, movimientos sociales (Leal, 1988; Leyva y Ramírez, 2016), lo cual implicó que pocos trabajos realizados en esos espacios se interesaran por el tema de cómo funcionaba el Estado por dentro. Este punto empieza a cambiar hace menos de quince años cuando se empezaron a formar escuelas de gobierno o maestrías en políticas públicas (Sanabria Pulido *et al.*, 2016; Rubaii y Sanabria, 2020). Como muestran Rubaii y Sanabria, solo a partir de principios del siglo xxi varias universidades, principalmente privadas, empiezan a crear programas de posgrado en asuntos públicos (gestión y políticas públicas) y posteriormente a crear programas de pregrado en Gobierno, independientes de escuelas de ciencia política, derecho o administración. Esta lenta respuesta del aparato académico a las necesidades de formación e investigación que permitieran consolidar la disciplina en el país sin duda ha tenido efectos como la ausencia de un corpus de literatura que permita entender los procesos administrativos, las reformas y sus efectos sobre la capacidad institucional en un país con serias debilidades estatales.

Sobre el reto de fortalecer la investigación en administración pública en Colombia para tener una mirada más panorámica

Como ya se ha señalado, el tema de la formación de burocracias profesionales y de un Estado con una gestión moderna no ha estado en el epicentro de la investigación de las ciencias sociales. Al respecto, Medófilo Medina en su importante trabajo

3 Este primer programa siguió el modelo estadounidense que reconoce la separación de la ciencia política como la ciencia del estudio del poder, los sistemas electorales, el legislativo y los sistemas presenciales, los conflictos en valores y decisiones sociales, mientras que la administración pública se reconoce de manera independiente como la ciencia de la implementación y las políticas públicas. No obstante, debe señalarse que en el primer programa de Ciencia Política de la Universidad de los Andes a finales de los años sesenta se incluyeron dos materias de administración pública (véase Duque, 2016). Después, en la línea de construir un campo propio de estudio de los asuntos públicos (administración pública y políticas públicas), siguiendo el modelo de las universidades estadounidenses, en el 2006 fue creada la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, como una facultad enfocada en la formación en administración pública y políticas públicas. Hoy esta cuenta con programa de pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos y maestrías en Gestión Pública, Políticas Públicas y Salud Pública.

La historiografía política del siglo xx en Colombia (Medina, 1994) señala que los trabajos sobre el Estado no han sido abundantes. De hecho, de 470 trabajos que identifica entre 1940 y 1992, solo 19, es decir el 4%, se ocupan de temas sobre el Estado. Algo similar registra Leal Buitrago en su artículo “La profesionalización de los estudios políticos en Colombia” (Leal, 1988), en el que registra 67 artículos producidos entre 1970 y 1987, de un total de 623 artículos en estudios políticos durante ese período. Curiosamente, ha suscitado más interés el estudio de las fuerzas militares que el de las burocracias públicas, pues, como registra Medina (1994), el 7,6 % de los trabajos entre 1940 y 1992 se ocuparon de este tema.

De estos trabajos que se registran entre los años sesenta y ochenta realmente destacan los temas sobre algunos asuntos fiscales y otros jurídicos, pero no hay análisis disciplinares desde la administración pública. Algunos pocos trabajos detallaron el funcionamiento específico de algunas burocracias, como los estudios pioneros sobre el ejército realizados por Leal (1970, 1984), que suscitaron interés justamente por estar relacionados con los temas del conflicto y la Guerra Fría⁴. Existieron también trabajos pioneros como los de Losada (1973) sobre los institutos descentralizados, el de Perry (1974) sobre la institucionalización de la planeación y otro más sobre las burocracias de la educación de Losada y Gómez (1981), todos ellos realizados bajo el auspicio de Fedesarrollo.

Justamente por la debilidad que existía en esta área, resulta tan significativo el trabajo de Fernando Uricoechea (1986), sociólogo y profesor de la Universidad Nacional. Su libro *Burocracia, Estado y Colombia*, con tan solo 126 páginas, es sin duda el pionero de la disciplina en el país⁵. El trabajo de Uricoechea sobre Colombia fue uno de los primeros en incluir una mirada transversal del desarrollo del Estado en el país y de preocuparse por la mirada del desarrollo de las burocracias. Igualmente, fue también el primero en incorporar seriamente las teorías de Max Weber y de interrogar de manera teórica el desarrollo del Estado colombiano. También fue pionero en la construcción de series de tiempo dedicadas a medir el avance de las burocracias nacionales y regionales en el país.

Igualmente, en este mismo año destaca el trabajo a modo de propuesta de Joel Sánchez, llamado *Estado y administración pública: propuesta para la investigación historiográfica 1878-1978* (Sánchez, 1986). Este trabajo es todavía un referente por

4 Este proceso particular, por el cual no se crearon programas de formación ni departamentos de administración pública y políticas públicas, si bien es similar en otros países de América Latina, refleja un cierto desinterés u omisión de las universidades, incluso de las públicas, por abrir departamentos y programas de pregrado y posgrado en asuntos públicos y por formar un cuerpo de académicos orientados a la investigación y docencia en esos temas. Esta particularidad tendría algunos efectos que exploramos a continuación.

5 El propio Uricoechea tiene otro trabajo importante publicado en 1980 llamado *The patrimonial foundations of the Brazilian bureaucratic state* (Uricoechea, 1980) que fue resultado de su tesis doctoral presentada en la Universidad de California, Berkeley, en 1976.

contener información importante en cuanto a fuentes y preguntas investigativas que aún permanecen abiertas. No obstante, justo cuando empezaban a desarrollarse estas nuevas líneas de investigación ocurrieron varios fenómenos que distrajerón la atención de la construcción de un proyecto para entender el *estado del Estado*.

A mediados de los ochenta el interés sobre las burocracias y sobre el Gobierno central decayó casi totalmente, por decirlo así; el tema pasó de moda en la academia internacional justo cuando apenas nacía en Colombia. El predominio en la agenda pública de las ideas anticentralistas, antiestatales y antiburocráticas inició en Colombia desde la propuesta de asamblea constituyente de López Michelsen en 1976 (Leyva *et al.*, 2020). A partir de ese punto, que es presentando en el libro en el capítulo 7 y 8, se da un gran cambio en los intereses académicos del país en materia de administración pública. Cuando se revisa la producción académica desde los años ochenta, se puede ver que a partir de esa fecha los trabajos investigativos se centran casi totalmente en entender los temas de descentralización, municipalización y reforma del Estado partiendo de la regionalización del país. Se podría decir que el interés por entender el papel del Gobierno central y de la administración pública como un todo prácticamente desaparece de la agenda.

Esta ruptura implicó un cambio de enfoque que se reflejó en una nueva agenda municipalista que centró el interés de entidades como la ESAP y de las pocas universidades privadas que se interesaban por el tema. La ESAP, por ejemplo, ha producido cerca de 240 artículos desde 1983 y unos 59 libros desde 1994 hasta el 2015, en los cuales se destacan justamente, incluso hasta hoy, los temas de descentralización. Además, hoy gran parte de la producción en administración pública sigue concentrada en los asuntos locales del Estado, especialmente los municipales, incluso con poca producción sobre el nivel departamental. Por ejemplo, en el informe de acreditación institucional de la ESAP resalta que, si bien la Facultad de Investigaciones de la ESAP ha tenido recursos que van entre los 3000 y los 7000 millones desde el 2015 hasta el 2018, la línea de investigación más débil ha sido la de “organización y gerencia del Estado”, con solo el 5% de los proyectos en el 2016. Por el contrario, la línea más fuerte es la de gestión, desarrollo territorial y local, con el 37,5% de participación en el mismo año.

En términos generales, la investigación colombiana en administración pública es una investigación con publicaciones principalmente de enfoque descriptivo, concentrada en temas de carrera administrativa y con una mirada operativa (cargas, funciones) o de derecho. Mientras los abogados se dedicaban a mirar la reglamentación de la operación, los economistas se enfocaban en la financiación y algo de la implementación, pero la mirada de los académicos de la administración pública sobre los temas de estructura, capacidades, recursos y personas resalta por su debilidad, pero ante todo por su ausencia.

Igualmente, se debe destacar que, a diferencia de otros países de América Latina, Colombia aún no cuenta con grandes líneas de investigación estatales en temas de

administración pública, ni mucho menos con fondos destinados para ello. Siendo Colombia un país con limitada inversión en ciencia y tecnología, es evidente que históricamente se han destinado pocos recursos para la investigación en ciencias sociales. Pero la situación es incluso más dramática en el área de administración pública, en la que los fondos para investigación básica y aplicada han sido casi inexistentes (Sanabria Pulido *et al.*, 2015).

En ese orden de ideas, sorprende que el propio Estado colombiano no tenga una línea de estudios en administración pública estimulada y financiada por el Ministerio de Ciencias y que no destine recursos para desarrollar investigación orientada a mejorar la calidad de la gestión y las políticas públicas en el país. Igualmente es sorprendente que dentro de sus grandes sistemas de transferencias (Regalías y el Sistema General de Participaciones, SGP), que destinan decenas de billones de pesos a los gobiernos locales, no se haya destinado ningún porcentaje para financiar la investigación en estas materias. Diferentes documentos han llamado la atención sobre la necesidad de que el Estado mismo sea consciente de la importancia de financiar estudios que mejoren la capacidad institucional, administrativa y organizacional del Estado colombiano y de sus políticas públicas (Sanabria Pulido *et al.*, 2015).

Hoy en día, resalta en el país la ausencia de trabajos y proyectos que traten de entender la historia administrativa del Estado como un todo, lo cual se evidencia en una existencia precaria de inventarios longitudinales históricos sobre las reformas administrativas. Es cierto que existe una amplia línea de investigación sobre los temas relacionados con el servicio civil y la carrera administrativa, en la que se destacan algunos trabajos, principalmente realizados desde la ESAP que se empezaron a producir en los años 2000. Dentro de ellos vale la pena mencionar el trabajo crítico de Puentes (2004), González (2004), Barrera (2006), Collazos (2008) y más recientemente el de Martínez (2010) y Flórez (2015), así como colegas en otras universidades como Isaza (2014) y Sanabria Pulido (2015, 2016). No obstante, esta abundancia se limita a un tema muy puntual y no logra presentar una mirada integral más allá de las reformas a la carrera administrativa.

No obstante, la producción ha sido mucho menor en lo que se refiere a una mirada integral de las reformas administrativas para entender el tipo de Estado que se ha venido creando. Existen múltiples informes y trabajos sobre cada reforma que se tratarán en la próxima sección, pero se han escrito pocos trabajos que se hayan tomado en serio hacer una mirada que vaya más allá de un período particular. Entre los pocos trabajos que logran hacer esto, sin duda el más importante de todos es el trabajo pionero de Diego Younes Moreno (2004, 2008, 2014). Su libro, con varias reediciones, es uno de los mayores aportes a los estudios de reforma del Estado. Se trata de un texto imprescindible, rico en detalles de todas las reformas, que incluye incluso cartas, discursos y detalles muy específicos sumamente útiles. Es un trabajo que, sin lugar a dudas, admiramos y consultamos permanentemente, pero que refleja el sesgo disciplinar del derecho administrativo en la administración

pública colombiana. Esto quiere decir que, más allá de la detallada descripción de cada reforma y del rico material relacionado con estas, como cartas y discursos, los aportes desde el derecho administrativo son usualmente carentes de un análisis que vaya más allá de las reglas formales, pues nunca se entra en diálogo con las teorías de la administración pública. Sin duda un clásico, pero que es necesario complementar con otras miradas disciplinares.

También, se debe resaltar el trabajo sobre reforma del Estado de Najar (2002), que constituye una historia muy completa que ve los fracasos y las reformas. También sobre un período más reciente, resalta el artículo de Cárdenas *et al.* (2014), que cubre de manera retrospectiva las reformas de los dos Gobiernos de Uribe y parte de las de Santos. No obstante, a estos dos trabajos también les hace falta un marco teórico para poder tener una mirada más amplia. Así, a pesar de ser Colombia la nación de Florentino González (1840), pionero de los temas de la administración pública en América Latina y en las repúblicas nacientes en el siglo XIX, no logró consolidar una oferta clara de creación de conocimiento y formación hasta bien entrado el siglo XXI.

Solo desde un período muy reciente, con la creación de programas de pregrado y maestría en temas de Gobierno y asuntos públicos, empiezan a conformarse, tímidamente, algunos cuerpos de científicos sociales, con enfoque de investigación empírica y centrados en temas de administración y políticas públicas, consolidados en los años recientes (Rubaii y Sanabria, 2020). Estos nuevos grupos han empezado a producir artículos que retoman la línea que inició Uricoechea en los años ochenta y que prometen cambiar a futuro la historia de esta área de conocimiento.

En esta línea es muy valiosa la contribución del profesor de la ESAP y exdirector del DAFP Edgar González Salas (González, 1997, 2012), quien examina modelos de cambio, con una mirada detallada de las trayectorias y sus retos⁶. Se destacan también trabajos como los de Cuervo (2003), Ramírez (2009, 2012), Restrepo (2011), Isaza (2014), Sanabria Pulido (2010, 2015, 2016), Isaza y Redondo (2016), Fuentes *et al.* (2009), Buchely (2015), Leyva (2018), Leyva *et al.* (2020) Ramírez e Isaza (2020). Justamente en esta línea se encuentran los capítulos de este libro a cargo de Rocío Londoño y Santiago Leyva, que han buscado profundizar en la historia de las reformas al Estado.

Por otro lado, también es necesario resaltar la importancia de trabajos que logren dotar a la academia colombiana de herramientas teóricas como las que cuarenta años atrás construyó Uricoechea para interpelar al Estado colombiano. En este sentido se deben destacar las reflexiones teóricas más sofisticadas como las de Ramírez (2004, 2009), Buchely (2014) e Isaza *et al.* (2015). En esta última línea se mueven los capítulos 3 y 4 de este libro presentados por André Noel Roth y Pablo Sanabria

6 Igualmente, el profesor González critica la manera como se le ha restado importancia al DAFP en guiar todos estos procesos de cambio organizacional y de acumulación de conocimiento, y resalta el vacío generado por la ausencia de una entidad especializada en guiar las reformas al Estado.

Pulido, que buscan seguir profundizando esta línea teórica e histórica para ayudar a entender el estado del Estado con un faro teórico claro.

Los efectos de una mirada panorámica sobre la práctica de la administración pública

La ausencia de una mirada panorámica también afectó la práctica de lo público y, especialmente, el enfoque de lo administrativo en los procesos de reforma del Estado. De hecho, muchas veces la ausencia de conocimiento, aunada a esa tradición colombiana de buscar ideas de reforma en pensadores extranjeros, probablemente produjo grandes pérdidas de conocimientos. Durante el siglo xx hubo cerca de seis misiones internacionales que buscaban dar líneas para reformar la administración pública colombiana, el Estado y su funcionamiento (Sanabria, 2010) (véase, por ejemplo, Lebret [1958] y Currie [1951]). No obstante, la ausencia de conocimiento probablemente se vio reforzada en la medida en que muchas de esas misiones carecían de pares locales en materia de administración pública que permitieran construir conocimiento de forma conjunta y aumentar la capacidad académica en temas relacionados con la administración pública.

Por otro lado, la predominancia de los economistas a partir de la década del noventa en el poder y su participación directa en la formulación técnica y en la implementación de programas de ajuste estructural y reforma determinaron que buena parte de los procesos de reforma del Estado desde los noventa hacia adelante reflejaran criterios primordialmente fiscales y de política económica, por encima de otros criterios de capacidad administrativa e institucional. La descentralización y su enfoque de Federalismo Fiscal son un buen ejemplo de dicho énfasis y de una cierta omisión de los aspectos político-administrativos, organizacionales e institucionales que afectan las relaciones intergubernamentales (véase el capítulo 7).

Otra razón por la cual el conocimiento panorámico de las reformas administrativas ha sido tan ausente es justamente porque Colombia no ha logrado consolidar un espacio institucional a partir del cual se estudien de manera continua las reformas. Como resaltaban Castro y Giraldo (2010, pp. 33-34): “La forma tradicional de coordinación de la reforma del Estado ha sido la creación de consejerías presidenciales, comisiones o programas, todos ellos con la característica común de ser estructuras sin vocación de permanencia” (Castro y Giraldo, 2010, p. 33). Cada Gobierno constituye su propia misión o comisión *ad hoc*, la cual hace estudios, que a veces se publican y otras no, pero que usualmente tienen muy poca difusión y gestión propia del conocimiento por parte del mismo Estado. La trazabilidad de estos reportes es compleja, lo cual implica que muchos textos importantes (documentos oficiales, documentos de entes multilaterales, estudios de *think tanks*, etc.) sobre la administración pública en Colombia que han sido publicados por las sucesivas comisiones y comités que se

han conformado se encuentren un poco perdidos y sea difícil su consulta. Muchos de estos libros no están ni siquiera disponibles en las bibliotecas universitarias, se hicieron pocas copias de ellos y no se encuentran digitalizados en internet.

Uno de los primeros en notar esta discontinuidad en los espacios institucionales de las reformas al Estado fue Mario Suárez Melo (1994), quien, en un texto publicado por la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado⁷, señaló que en los años ochenta se crearon cinco comités para pensar en el tema de modernización y reforma del Estado que fueron luego liquidados. Esta tendencia continuó en el tiempo, pues solo a manera de ejemplo, tres años después del texto de Suárez Melo, ya la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado había dejado de existir y el presidente Samper había creado la Misión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional (DAFP, 1997).

Si bien han existido momentos con gran producción documental, como fue, por ejemplo, el período del presidente Uribe, siempre ha sido constante la creación de espacios discontinuos y fragmentados, así como la realización de publicaciones que no tienen continuidad. Por ejemplo, entre el 2002 y el 2010, el Programa de Reforma a la Administración Pública (PRAP) constituyó uno de los esfuerzos con mayor continuidad en el tiempo y mayor documentación, pues se extendió entre el 2002 y el 2010. No obstante, sus documentos también quedaron regados entre Conpes⁸ (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2003), documentos presentados al Congreso (PRAP, 2009) y las Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010 (DNP, 2010). Para evitar esa fragmentación, falta de sistematicidad y pérdida de conocimiento, dos de sus consultores justamente proponían la creación de un ministerio de la modernización del Estado, para asegurarse de que todos los conocimientos que había desarrollado ese programa quedaran institucionalizados (Castro y Giraldo, 2010).

Toda esta discontinuidad y la falta de acumulación de conocimiento propio por parte del Estado ocasionaron muchos problemas a la hora de entender el estado del Estado y comprender dónde vamos y por qué. Por ejemplo, no son muchos los relatos sobre las experiencias de reformas y, cuando estos existen, no superan períodos específicos, ni tienen una visión de más largo plazo (Suárez, 1994; Jiménez, 2010; entre otros). Evidentemente los procesos de reforma no solo no han tenido una continuidad clara, sino que no necesariamente han tenido un asidero académico o técnico que analice y evalúe muchos de los procesos de reforma del Estado en los que se han embarcado Gobierno tras Gobierno.

7 Ambas organizaciones de muy corta vida, pero que constituyeron un momento brillante y casi único de discernimiento sobre la administración pública en Colombia.

8 Conpes 3248 de octubre del 2003 que es de lectura obligatoria para todos los interesados en este tema (DNP, 2003).

Lo que sigue para fortalecer la mirada panorámica de las reformas a la administración pública en Colombia y su conexión con la práctica

La revisión tanto de las reformas como del desarrollo mismo de la administración pública como disciplina revela que los temas de administración pública, paradójicamente, no han sido centrales para los grandes tomadores de decisiones en el país, ni para los grandes centros de pensamiento y generación de conocimiento. Esto implica que desde una mirada crítica se pueda plantear que en Colombia desde su creación y hasta entrado el siglo XXI no hubo una ciencia que se propusiera entender el funcionamiento del Estado administrativo como un todo. De alguna forma, un efecto potencial de esto es la ausencia de una política de gestión pública en Colombia.

Esta ausencia de una política pública de gestión y reforma del Estado en Colombia (véase el capítulo 3) ha implicado que la mirada de las reformas y las políticas relacionadas con el funcionamiento mismo del Estado, sus organizaciones y sus políticas públicas ha sido parcial, temporal y desconectada entre cambios de Gobierno. Se necesita una estrategia institucional que mejore dicha conexión desde lo estatal y que fortalezca la capacidad técnica de las organizaciones del sector. En especial se requiere consolidar la capacidad técnica del DAFP como la entidad rectora de las reformas al Estado, mejorando su capacidad técnica, asegurando la presencia y permanencia de expertos investigadores y técnicos, como ocurre en el Banco de la República, en el DNP o en el Ministerio de Hacienda, y mejorando su interacción con la academia y el uso de mayor evidencia desde la investigación básica y aplicada, de forma continua.

Es evidente que el marco organizacional relacionado con la administración pública requiere fortalecimiento y recursos para mejorar su capacidad técnica. Como ya se mencionaba, una necesidad clara es la de fortalecer el papel del DAFP y su creciente necesidad de recursos para generar capacidad institucional, para dar línea de política y para contar con un aliado institucional técnico desde el DNP como otros sectores administrativos/ministerios. La creación en el DNP del Grupo de Modernización del Estado es un paso ciertamente positivo que debe fortalecerse. Debe además dársele capacidad técnica y herramientas para que cumpla la función que cumplen las direcciones técnicas del DNP frente a los ministerios en otras áreas de política. En esa medida, es importante que pase a ser pronto una dirección técnica que complemente la labor del DAFP.

Otro pivote claro de este proceso es el fortalecimiento de la ESAP. Es importante reconocer que pocas universidades en Colombia cuentan con tantos recursos financieros para investigación y desarrollo. Es importante que, en un ejercicio estratégico, el Estado introduzca programas de formación doctoral nacional y en el exterior, procesos de formación docente, selección de docentes basada en el mérito y que se evite la rotación de directores y la politización de la Escuela. Pocas instancias tienen la potencia para fortalecer la capacidad de la administración pública y el campo de

conocimiento en el país como la ESAP; pero para que estos avances ocurran en esa institución se requiere que se den unos cambios de gran calado y que se venzan los obstáculos políticos.

Dado lo anterior, podemos hablar de una ausencia de identidad y de la falta de una agenda de reforma que gire alrededor de la administración pública. Se puede señalar que no ha existido tampoco en Colombia la capacidad de generar evidencias y datos que sustenten esta agenda de modernización del Estado y que den visiones teóricas y prácticas más robustas a las reformas del Estado, lo cual permitiría evitar los lugares comunes, las miradas excesivamente ideológicas y las suposiciones falsas. Quizás lo primero que busca este libro es generar mayor conciencia de los problemas que han aquejado a la administración pública colombiana, con el fin de crear un mayor interés en el desarrollo de la evidencia y el análisis científico para superarlos.

El libro brevemente

Este libro reúne ocho capítulos sobre la evolución de la administración pública colombiana, divididos en diferentes momentos clave. La primera sección incluye dos aproximaciones generales a la evolución de la administración pública colombiana. En el capítulo 2, Leyva y Sanabria Pulido presentan un breve marco teórico que ayudará a leer las reformas administrativas de manera más panorámica. A partir de ahí, en el tercer capítulo Roth explora los diferentes desarrollos conceptuales de la administración pública en el último siglo y la evolución de las políticas de gestión pública en Colombia asociados a estos. Por su parte, Sanabria Pulido analiza en el capítulo 4, desde una mirada del institucionalismo histórico, la evolución de la administración pública colombiana, identificando, dentro de los momentos de cambio, los factores clave y las coyunturas críticas que definieron el sendero recorrido en relación con la capacidad institucional y la construcción del aparato de la administración pública colombiana. Un elemento principal es entender que los procesos de reforma han respondido a la combinación de factores como la llegada de umbrales de violencia y el agotamiento ciudadano, la acumulación de capital político en momentos únicos en la historia y el inicio de procesos de reforma global del Estado y la economía. Estos condujeron a coyunturas críticas excepcionales que abrieron paso a cambios evidentes en el aparato administrativo y las formas de funcionamiento del Estado colombiano, a pesar del arraigo de formas tradicionales de clientelismo, patronazgo y patrimonialismo que han ralentizado la modernización del Estado y la construcción de capacidad institucional.

A partir de los capítulos 5 y 6, se hará hincapié en las trayectorias de reforma de la administración pública colombiana en el período que inicia con el plebiscito de 1957 y la promulgación de la Constitución Política de 1991. En el capítulo 5, Leyva analiza el cambio histórico del Estado colombiano en clave crítica, mostrando

cómo la centralización y burocratización fueron realmente muy limitadas, aun en el período de mayor auge de ese tipo de reformas. Por su parte, Londoño *et al.*, desde una perspectiva histórica, ilustran el proceso que siguió a la creación y puesta en marcha del entonces Departamento Administrativo del Servicio Civil y los grandes embates que vivió en un proceso lento y politizado de cambio en la construcción de un servicio civil en un país en busca de un modelo adecuado para esto. Estos capítulos sirven para entender que, a finales de los ochenta, Colombia no tenía ni un Estado grande, ni tampoco burocracias reales, dada la inmensa politización y la presencia casi endémica de prácticas clientelistas y corruptas.

Finalmente, la última parte del libro explora los cambios en la administración pública que iniciaron con la propuesta de Asamblea Constituyente del presidente López en 1976 y que alcanzaron su auge con la Constitución Política de 1991. Leyva, en el capítulo 7, señala que las reformas administrativas a partir de 1980 se realizaron a partir de diagnósticos equivocados, pues asumieron que, como en los países desarrollados, los problemas generales del Estado colombiano estaban relacionados con la inflexibilidad de sus burocracias y con el tamaño exagerado de su Estado. Así, las reformas se enfocaron en la destrucción de capacidades estatales para disminuir la enorme politización clientelista de finales de los años ochenta, con lo cual aumentaron (en vez de disminuir) la informalidad y el peso de la política sobre la administración pública. Posteriormente, Londoño *et al.* exploran el desarrollo del nuevo DAFP, así como el desarrollo de los grandes cambios que trajo la constitución política con la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y, en general, el diseño de todo un nuevo aparato de empleo público que buscaba contar con una burocracia profesional e independiente. Este análisis detallado sirve para entender muchos de los problemas y las ausencias que dejó el proceso, de tal manera que los futuros reformadores puedan tener una visión más general de los retos del futuro.

En términos generales esperamos que el libro ayude a avanzar la frontera del conocimiento y especialmente a generar una visión más panorámica y general sobre el efecto de las reformas administrativas. Creemos que este tipo de libros debe ser fuente esencial para la educación de las nuevas generaciones de reformadores. Esperamos aportar con este trabajo un grano de arena para que en el futuro podamos hacer mejores reformas y, especialmente, que trasciendan los aspectos fiscales y jurídicos, para que realmente se empiece a bajar hasta el nivel gerencial y de procesos del Estado (véase el capítulo 2).

Referencias

- Barrera, E. (2006, noviembre). *Inclencias y resultados previstos del sistema de función pública en Colombia*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: El debate sobre las burocracias y el Estado. En A. Gupta, A. Sharma, M. Lipsky, M. Wright y C. Mills, *Las burocracias: Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Siglo del Hombre Editores-Pontificia Universidad Javeriana.
- Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del Estado: Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137-159.
- Camargo, F. y Mendoza, R. (2015, noviembre). *Balance de la carrera administrativa en Colombia*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Cárdenas, H., Cala, J., Blanco, A. y Mayolo, A. (2014). Dos décadas de reformas administrativas en Colombia y la reforma de 2011. <https://es.slideshare.net/cardenasjhc/dos-dcadas-de-reformas-administrativas-en-colombia-y-la-reforma-de-2011>
- Castro, M. y Giraldo, J. (2010) ¿Hacia un Ministerio de la modernización del Estado? En A. Remolina Botía (Ed.), *Memorias de la renovación del Estado 2002-2010* (pp. 33-35). Departamento Nacional de Planeación.
- Collazos, A. (2008). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Cuervo, J. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina: El caso de Colombia. *Revista Opera*, 3(3), 67-110.
- Currie, L. (1951). Bases de un programa de Fomento para Colombia, Informe de una Misión, Banco de la República, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). Conpes 3248: Renovación de la administración pública. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). *Memorias de la Renovación del Estado (2002-2010)*. DNP.
- González, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*. Universidad Nacional de Colombia-Escuela Superior de Administración Pública y Fundación Friedrich Ebert.
- González, E. (2004). La carrera administrativa: Experiencias y perspectivas. *Revista Administración & Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública* (42).
- González, E. (2012, 6 de febrero). La reforma al Estado: Bondades y limitaciones. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-reforma-al-estado-bondades-y-limitaciones/>
- González, F. (1840). *Elementos de ciencia administrativa*. Imprenta de la Enseñanza.
- Flórez, J. (2015). Servicio civil de carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la Función Pública. *Summa Iuris (histórico)*, 3(1), 87-115.
- Fuentes, G., Güemes, C. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública: Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(11), 55-84.

- Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión Política*, 16(32), 6-19.
- Isaza, C., Herrera, P., Lozano, J., Méndez, K. y Balanzo, A. (2015). Capacity: A literature review and a research agenda. *SSRN*. <https://ssrn.com/abstract=2824486>
- Isaza, C. y Redondo, E. (2016). Cambio en los valores de la administración pública colombiana: Un análisis de los planes nacionales de desarrollo, 1990-2015. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), 121-149.
- Leal, F. (1970). Política e intervención militar en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 32(3), 491-538.
- Leal, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. CEREC.
- Leal, F. (1988). La profesionalización de los estudios políticos en Colombia. *Análisis Político* (3), 49-62.
- Lebret, L. (1958). *Misión "Economía y Humanismo": Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*. Aedita Editores Ltda.
- Leyva, S. (2018) *Un paso adelante y medio atrás: El cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*. Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP).
- Leyva, S. y Ramírez, M. F. (2015). La ciencia política en Colombia: Una disciplina en continua expansión. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 71-94.
- Losada, R. (1973). *Los institutos descentralizados de carácter financiero*. Fedesarrollo.
- Losada, R. y Gómez, H. (1981). Problemas administrativos y presupuestales de la educación primaria oficial. *Revista Colombiana de Educación* (8), 121-137
- Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Revista Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Medina, M. (1994). La historiografía política del siglo xx en Colombia. En B. Tovar (comp.), *La historia al final del milenio: Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia.
- Najar, J. E. I. (2002). Colombia: Un Estado en reforma permanente. *Revista Opera*, 2(2), 5-21.
- Perry, G. (1974). *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*. Fedesarrollo.
- Pizarro, E. (1985). El marxismo y la ciencia política en Colombia. En O. Fals Borda, G. Molina et al. (Eds.), *El marxismo en Colombia*. Editorial Universidad Nacional.
- Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) (2009). *Resumen ejecutivo*. Bogotá.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad? *Desafíos* (11), 60-105.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos* (34), 115-141.
- Ramírez, M. e Isaza, C. (2020). Policy analysis, bureaucratic capacity and public administration reforms. En P. Sanabria y N. Rubaii (Eds.), *Policy Analysis in Colombia*. Bristol University Policy Press.

- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: Sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Rubaii, N. y Sanabria, P. (2020). Evolution of policy analysis as a field of instruction in Colombia. En P. Sanabria y N. Rubaii (Eds.), *Policy Analysis in Colombia*. International Library of Policy Analysis.
- Sanabria Pulido, P. (2010). Dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy* (7). Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, Bogotá.
- Sanabria Pulido, P. (2015). *Gestión del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. (2016). *De la recomendación a la acción: Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. y Avellaneda, C. (2014). The training of senior civil servants in Colombia. En M. Van Wart y A. Hondeghem (Eds.), *Leadership and Culture Comparative Models of Top Civil Servant Training* (pp. 271-287). Palgrave Macmillan.
- Sanabria Pulido, P., González, M., y Becerra, O. (2019) ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. *Nota de Política* (35). Facultad de Economía y Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Colombia.
- Sanabria Pulido, P., Rubaii, N. y Purón, G. (2016). Public affairs graduate education in Latin America: Emulation or identity? *Policy and Society*, 35(4), 315-331.
- Sanabria Pulido, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M. y Estrada, S. (2015), *Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?* Documentos de Trabajo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, núm. 18.
- Sanabria Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1-12.
- Sánchez R. J. (1986). *Estado y administración pública: Propuesta para la investigación historiográfica, 1878-1978*. ESAP.
- Younes, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Universidad del Rosario.
- Younes, D. (2008). *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Younes, D. (2014). Las reformas del Estado y de la administración pública. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Uricoechea, F. (1980). *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. University of California Press.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vidal, J. (1969). La reforma administrativa de 1968. *Revista del Banco de la República* 42(506), 1739-1773.
- Vidal, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: Antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas* (108), 317-334.

Capítulo 2

Hacia una mirada panorámica de la trayectoria de reforma a la administración pública en Colombia: un marco teórico

Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido

La construcción de un imaginario de modernización administrativa del Estado tiene sus primeras raíces conceptuales durante el surgimiento de los absolutismos europeos y su apuesta por el proceso de “centralización del poder y, en consecuencia, la reducción de todas las formas de autonomía local, gracias al desarrollo de un aparato administrativo y militar profesionalizado” (Dreyfus, 2012, p. 25). Solo a partir de la consolidación de la gestión centralizada de los Estados se hizo importante generar un conjunto de conocimientos que permitieran administrar de manera central grandes conjuntos de personas que trabajaban de manera dispersa en un amplio espacio territorial. En efecto, el proceso de construcción de los Estados modernos implicó el desarrollo de un conjunto de técnicas administrativas que les permitieron a los gobernantes centrales depender menos de “potentados” o barones locales, como los señores feudales o los *junkers* alemanes (Luna y Feldmann, 2013). Así, el nacimiento de los Estados modernos estuvo asociado a que estas nuevas técnicas burocráticas permitieron dejar atrás la presencia intermitente y selectiva del poder despótico que caracterizaba el modo imperial de coacción organizada (Mann, 1984).

El despliegue de un funcionariado nacional les permitió a los Estados modernos ejercer control sobre sus delegados y sobre los poderes locales por medio de una nueva capacidad administrativa (Weber, 2014). De ahí que Tilly (1985, p. 175) señale que los Estados europeos del siglo XVIII y XIX desarrollaron “dos costosas pero efectivas estrategias: (a) extender su oficialidad a las comunidades locales y (b) alentar la creación de fuerzas de policía que fueran subordinadas al Gobierno y no a los potentados locales”, lo que de esta manera extendió lo que Mann (1984) llamaría el poder infraestructural del Estado y la capacidad de que los actores territoriales fueran parte de sus burocracias nacionales profesionales y meritocráticas, que fue la gran novedad administrativa que trajo la modernidad.

Después de estos cambios del siglo XVIII, la centralización y la burocratización también fueron un atributo de modernización asociado con las revoluciones liberales. Estas demandaron una administración más profesional y llevaron a cabo reformas administrativas que impusieron la meritocracia y la carrera administrativa

(Dreyfus, 2012). Igualmente, estas ideas de modernización también se pueden relacionar con el surgimiento del federalismo americano, pues Alexander Hamilton (uno de los llamados padres fundadores de los Estados Unidos) concibe desde los mismos textos de *El federalista* la idea de una “buena administración” en la que el poder de nombramiento no sea politizado (Dreyfus, 2012, p. 58). Igualmente, estas ideas se pueden ver en la influyente teoría norteamericana de Woodrow Wilson (1887), quien a finales del siglo XIX ve la necesidad de generar una clara separación entre la política (asociada a la toma de grandes decisiones públicas) y la administración (vinculada a la implementación eficiente de dichas decisiones). La idea de la dicotomía política-administración como la esencia de la necesidad de generar capacidades administrativas para el Ejecutivo sería luego reforzada por Frank Goodnow (1900), quien asignaba roles específicos para el aparato administrativo vis a vis la separación de poderes y roles diferentes del legislativo y el judicial frente al administrativo en la administración pública.

En particular en Colombia existen referentes conceptuales poco explorados que, sin embargo, desde los inicios de la nación propusieron formas y procesos para darle cuerpo administrativo al naciente aparato político. El trabajo de Florentino González (1840) sobre las características de los nuevos Estados, con especial interés en la Nueva Granada, apenas años después del trabajo de Bonnin en Francia y décadas antes del famoso ensayo de Wilson en Estados Unidos, constituye un aporte pionero para el entendimiento de la construcción de capacidades para los Estados nacientes de América Latina. En los años siguientes, los trabajos de Ezequiel Rojas, Cerbeleón Cuesta y Rafael Uribe Uribe brindaron un marco para el fortalecimiento de la función pública en la naciente república. No obstante, esos trabajos teóricos carecían de una contraparte práctica de política pública que materializara sus conceptos y recomendaciones en creación real de capacidad para el Estado colombiano.

En general, los ideales normativos que orientaron las reformas al Estado durante gran parte del siglo XX estuvieron asociados al burocratismo y la administración científica. La llamada *ortodoxia* o administración pública tradicional buscaba darle cuerpo a una nueva forma de gobierno que pretendía dejar atrás el patronazgo político, el patrimonialismo feudal o el caciquismo tradicional mediante la constitución de un cuerpo de funcionarios profesionales, sin lealtades políticas y cuyo único interés era el de servir al Estado bajo una cadena de mando clara (Weber, 2014). Se trataba de promover reformas asociadas a la construcción de una burocracia unificada, centralizada y orientada por planes racionales, pensadas de acuerdo con la metáfora modernista de una máquina en la que cada pieza hace aquello para lo que fue diseñada (Bardach, 1977).

Esta expansión del Estado en Occidente en el marco de la universalización de las políticas de bienestar estuvo acompañada por la creación de organizaciones burocráticas centrales, enfocadas en la eficiencia, con alta capacidad de gestión, acompañadas por sistemas de medición, programas de entrenamiento y sobre todo

capacidad de monitoreo para poder hacer correcciones que mantuvieran la eficiencia. Estos aspectos retratan el surgimiento de lo que Dwight Waldo llamó en su libro de 1948 el *Estado administrativo* (Waldo, 2007). Este concepto del *Estado administrativo* abarca, desde el punto de vista de la disciplina de la administración pública, los fenómenos que en la ciencia política o en la economía se entienden como “el estado de bienestar”, con énfasis en el análisis de las organizaciones que se conformaron en este período. El concepto de Waldo señala el surgimiento durante el siglo xx en los Estados Unidos de un Estado que es gestionado por organizaciones modernas (orientadas hacia la eficiencia).

Este concepto del Estado administrativo también resulta muy útil en Colombia, donde la mirada jurídica ha dominado nuestra lectura del Estado, pues plantea una diferencia central entre la administración pública moderna y el derecho administrativo que la crea. Con el concepto de Estado administrativo, Waldo le da nombre a la diferencia que existe entre las reglas formales (la constitución, las leyes y los decretos) y el proceso administrativo que implica lograr que el Estado opere de manera eficiente (no solo de manera legal). Como decía Woodrow Wilson en su texto clásico de 1887, cuando se pone el acento en las prácticas administrativas y no en las normas que lo regulan “se está volviendo más difícil ejecutar una constitución que diseñarla” (Wilson, 1887, p. 200, citado en Waldo, 2007, p. 3).

Al explorar el proceso de construcción del Estado colombiano (desde la administración pública como disciplina) mediante el concepto de Waldo del Estado administrativo se muestra una realidad muy distinta de la de los analistas abogados desde el derecho administrativo (Vidal Perdomo, 1969, 2004; Younes, 2008, 2014). Si el ejercicio de observar al Estado se limita a entender el avance y la promulgación de normas administrativas, el analista puede quedar con la idea de que dichas normas reflejan la realidad. Por esto, es necesario revisar la implementación real de los procesos de reforma del Estado para conocer lo que en este libro llamaremos *el estado del Estado*. Esta expresión en el libro irá más allá de lo normativo para entender la confluencia entre los proyectos de transformación del Estado y los resultados emergentes que estas iniciativas producen.

En este sentido, es importante señalar que, cambiando las normas, no se reemplaza automáticamente la realidad, tal como lo señalaba Fred Riggs en relación con las sociedades prismáticas y su enfoque en cambios *de jure* que nunca se materializan *de facto*. De hecho, en los capítulos 5 y 6, Leyva y Londoño muestran cómo reiteradamente todas las leyes y decretos sobre la carrera administrativa son incumplidos entre 1960 y 1990. Si se amplía el período de análisis, se observa el mismo patrón desde inicios del siglo xx, lo que da lugar al salto (omisión) del modelo weberiano que plantean Leyva y Sanabria (2022). En este sentido, el profesor Dwight Waldo (2007) nos invita a entender en su texto clásico que el desarrollo del Estado administrativo tiene que estar acompañado de una coalición política y social que presione para que las reformas y las leyes se apliquen. Es difícil que sin la presión de un grupo

social y político que demande la modernización administrativa (mayores eficiencias y mayor homogeneidad en las capacidades públicas a lo largo de todo un territorio) se pueda dar un proceso de transformación que aleje al Estado de prácticas como el clientelismo y el patronazgo. Al respecto, Waldo (2007, p. 3) explica cómo en Estados Unidos la expansión al oeste, el surgimiento de las corporaciones modernas, la urbanización y un proyecto político liberal moderno llevaron a la consolidación de una serie de coaliciones políticas que tuvieron la capacidad de imponer por la vía democrática la creación de un “Estado administrativo” como un gran aparato para transformar los vicios de una sociedad fragmentada, atrasada, ignorante por medio de la creación de una “comunidad humana ‘planeada’ y ‘administrada’” (Waldo, 2007, p. 5).

Esta visión del Estado administrativo que guía este libro nos debe llevar a superar la visión del derecho administrativo como un conjunto de reglas muertas (efectivas por sí solas), para pasar a entender que las reformas solo son posibles si tienen a la base una coalición política y la capacidad administrativa necesarias para concretarlas. Igualmente, esta visión debe ayudar a observar la debilidad que han tenido las coaliciones promotoras de las agendas de modernización administrativa en Colombia (Sanabria y Leyva, 2022). De esta manera, observar los cambios en la administración pública implica también explorar la conformación de coaliciones intelectuales y políticas que presionen por el giro hacia la eficiencia y que se den la pelea (con argumentos políticos y morales) por desplazar a los barones regionales. Esta presión política y social permitió que en Estados Unidos a inicios del siglo xx se iniciara el llamado *New Management Movement* basado en la administración científica de Taylor y Fayol. Estos postulados de modernización defendían las ideas de la eficiencia, la racionalidad científica y las mediciones como la base de las decisiones públicas (Waldo, 2007) y fueron la base de las profundas reformas políticas y administrativas que permitieron sacar a Estados Unidos de la influencia del patronazgo, el *spoils system* y el *machine politics*.

Por esto, es clave volver a resaltar que esta presión, como se mostrará en algunas secciones del libro, ha sido muy débil en Colombia. Este libro mostrará que pocos años después del plebiscito de 1957, empiezan a ser evidentes los efectos de la realidad política sobre los ideales modernizadores de inicios del Frente Nacional, los cuales no permitieron que la modernización administrativa avanzara (véanse capítulos 3 y 4). Por ejemplo, a pesar de su creación nominal desde el plebiscito de 1957, la carrera administrativa fue reglamentada en 1968 (y se empezó a expandir tímidamente en 1973), con muchísimas restricciones y retrocesos por las interferencias políticas. Esto se debió a que las instituciones (reglas) definidas por las políticas de reforma del Estado definían objetivos de profesionalización y prohibían la politización de los puestos, pero no lograban concretar el apoyo político necesario para hacer operativos dichos estatutos. En el mismo sentido, se observará en el libro cómo las reformas de los años ochenta encuentran grandes obstáculos para materializarse.

Explorar las restricciones al cambio

Para explicar estas restricciones a las reformas, este libro examina el proceso de cambio impulsado por la apuesta modernizadora del Estado. Esto implica explorar las distintas concepciones y narrativas con las que se abordó la idea de fortalecimiento institucional, de modernización e incluso de administración de lo público. En este período de seis décadas en el que se revisa la historia en Colombia de la *administración-gestión pública* y su papel en la construcción de Estado, se pueden observar claramente dos momentos que implicaron distintos paradigmas, distintas concepciones de fortalecimiento institucional y distintos momentos políticos. El libro explora cada uno de ellos en extenso, mirando los objetivos normativos de cada período y sus alcances reales, pero también revisa las interacciones entre ambos períodos para exponer unas tendencias específicas del proceso de transformación del Estado colombiano y las restricciones específicas que evitaron materializar los cambios esperados.

Con este propósito, nuestra unidad de análisis son las reformas administrativas. Este interés por hablar de reformas, de sus ideales normativos, de los cambios a las estructuras y los procesos, viene del importante trabajo de Pollitt y Bouckaert (2017), el cual ha inspirado mucho de nuestro trabajo reciente. Ellos entienden por *reforma* un “cambio deliberado a las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de lograr que estas funcionen mejor (en el sentido deseado)” (Pollitt y Bouckaert, 2017). Estos autores han resaltado que reformar no significa cambiar, es decir, que el proceso de reformas, que en todo el mundo ganó fuerza a partir de los años cincuenta y sesenta, ha llevado a que cada sistema administrativo nacional consolide su propia trayectoria. En este sentido, si las fuentes de inspiración pueden ser comunes e incluso globales, los resultados son nacionales, en la medida en que en cada país las reformas tendrán distintos énfasis y se enfrentarán a restricciones muy diferentes. Esto implica que no se debe hablar de un modelo para leer la administración pública de cada país, sino que se requiere bajar a detallar las trayectorias nacionales de reforma, sus realizaciones y sus grandes restricciones, como lo hacemos en Sanabria y Leyva (2022).

Por ejemplo, en Colombia no podríamos calificar como weberiano al período entre 1957 y 1980, incluso si todas las reformas tuvieron esa orientación. Mucho menos podríamos llamar así al período previo, que emula más al *spoils system* estadounidense. Colombia entonces carece de un período weberiano en su historia y parece haber pasado directamente a una combinación de patronazgo político, Nueva Gestión Pública y neoweberianismo, dado que las restricciones al proceso de reforma actuaron desde el primer momento del cambio¹. En particular, los cambios soñados

1 En el primer capítulo este período fue llamado *burocratizante*. Este abarcó un lapso que va desde finales de los treinta hasta principios de los años ochenta. Esta fase estuvo ligada a un imaginario de

en el plebiscito de 1957 y la reforma administrativa de 1968, que buscaban la centralización, la burocratización y el crecimiento del Estado, solo lograron resultados muy relativos, por no decir escasos. El Estado durante el Frente Nacional, aunque creció en términos relativos, se mantuvo pequeño y con un nivel de burocratización muy parcial, dada la prevalencia del fenómeno clientelista (Leal y Dávila, 2010). Además, amplios sectores, como el Congreso, la Rama Judicial y los gobiernos locales estuvieron aislados de esa modernización (Bejarano y Segura, 2010) (véanse capítulos 4, 5 y 6).

En la segunda etapa cubierta por este libro (1980-2017)² también se hacen evidentes muchas de las restricciones que dificultaron obtener los objetivos deseados, por lo que tampoco se puede afirmar que el modelo de Colombia sea el de la Nueva Gestión Pública, si bien ha estado presente en todos los gobiernos desde los ochenta (Sanabria y Leyva, 2022). Por eso, para entender el efecto de los cambios en los años ochenta es importante que estos sean leídos sobre los antecedentes dejados por el proceso de modernización llevado a cabo entre 1957 y 1980. Este ejercicio permitirá explorar el efecto nocivo de importar imaginarios de transformación del Estado, sin que hayan sido propiamente contextualizados. En efecto, uno de los problemas vividos en Colombia es que los discursos de cambio administrativo llegan sin contextualización, muchas veces impulsados por profesores o consultores extranjeros que traen sus propias preconcepciones, o por comunidades epistémicas del derecho y la economía consolidadas en sus temas, pero con miradas parciales y desconectadas del conocimiento mismo de la administración pública y del contexto y conocimiento local, lo cual se puede deber a la debilidad de nuestra academia en el estudio científico de la administración pública.

Así, muchas veces se importan los discursos de manera acrítica, sin ajustarlos a la realidad material del Estado, con lo cual se generan nuevos problemas y se hacen cambios sin apoyo político real. Por consiguiente, se debe mostrar cómo la adopción de diagnósticos exagerados en los años setenta, tales como afirmar que el Estado colombiano era burocrático, centralizado y sumamente jerarquizado, llevaron a asumir que las reformas que se aplicaban en Francia, Inglaterra y Estados Unidos también podían servir para Colombia. Esto, a su vez, generó una serie de problemas en las últimas tres décadas que es necesario entender, aclarar y conceptualizar para poder pensar en una nueva generación de cambios para los próximos treinta años. El libro apunta a aportar a ese propósito.

modernización inspirado por las ideas de la administración pública como un proceso de burocratización, centralización, tecnificación y especialización (Wilson, 1887; Weber, 2014, Waldo, 2017).

2 A este período se le denominará *el momento de la Nueva Gestión Pública*, que se caracteriza por un imaginario de cambio que apostó por la desburocratización, el giro hacia el mercado, la descentralización, la mayor importancia de la participación (sobre la tecnificación) y la imposición de la política (sobre la técnica) (Barzelay, 1992; Hood, 1991).

La creación de capacidad administrativa en Colombia ha respondido más a factores externos que a reflexiones propias preventivas o planeadoras que se hayan orientado a adoptar de forma razonada modelos administrativos y prácticas de administración pública, tal como se muestra en los capítulos 3 y 4, pero en alguna medida también en los restantes. Las reformas en Colombia suelen ser un proceso reactivo a situaciones extremas o coyunturas críticas, en búsqueda de otros objetivos (políticos, fiscales, sociales) más allá de un objetivo único de creación de capacidad administrativa e institucional. Como se muestra en el capítulo 4, algunos factores y presiones exógenas como la violencia, la desconexión del ciudadano con lo estatal, la presencia de múltiples amenazas institucionales o el interés de actores políticos por llevar a cabo reformas históricas explican mejor el surgimiento de las reformas. En la versión colombiana, las reformas del Estado han carecido de procesos reflexivos, de discernimiento anticipado o esfuerzos planeadores que anticipen o pretendan construir capacidad de forma estratégica y razonada, como podría verse en casos de repúblicas latinoamericanas como Brasil, México o Argentina. Aquí la reforma ha sido más un artilugio político o económico que un fin en sí mismo para potenciar la administración pública, y este libro busca dar evidencia sobre la necesidad de entender localmente y alterar esa particular deficiencia de los procesos de reforma.

Referencias

- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. University of California Press.
- Bejarano, A. y Segura, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En L. Orjuela (Ed.), *El Estado en Colombia* (pp. 257-262). Ediciones Uniandes.
- Dreyfus, F. (2012). La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos: Siglos XVIII-XX. Biblos.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and administration*. Macmillan.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Luna, J. y Feldmann, A. (2013, 28 de agosto). *Mapping state-challenger interactions in contemporary Latin America through insights from theoretical ecology*. American Political Science Association Conference, Chicago, EE. UU.
- Mann, M. (1984). The Autonomous power of state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Niskanen, W. (1973). *Bureaucracy-servant or master? Lessons from America*. Institute of Economic Affairs.

- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Sanabria Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s, *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Vidal Perdomo, J. (1969). La reforma administrativa de 1968. *Revista del Banco de la República* 42(506).
- Vidal Perdomo, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: Antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas* (108), 317-334.
- Waldo, D. (2017). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Routledge.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Capítulo 3

Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia

André Noel Roth

Introducción

La gestión pública se ha transformado profundamente en estas últimas décadas. La selección por parte de los Gobiernos de instrumentos de gestión, de herramientas de planeación y de gestión del talento humano condiciona no solo su capacidad para lograr sus objetivos, sino que revela también su concepción política de la sociedad.

En este capítulo, *primero* se señala la evolución de los enfoques conceptuales que han orientado la gestión pública durante el siglo XX hasta hoy en día y se subraya cómo, a medida que el carácter estrictamente técnico-racional de una concepción clásica de la administración se evaporaba y dejaba atrás la creencia en la existencia de una verdadera ciencia positiva de la administración pública, fue necesario abordar conscientemente la gestión pública como una política pública. En este sentido, se reconoce ahora que la gestión pública se desarrolla, como cualquier política pública, desde un marco interpretativo o referencial ideológico que se despliega en una serie congruente y articulada de valores, de normas, de dispositivos retóricos e instrumentales para orientar el comportamiento individual y colectivo de la forma que se considera adecuada para lograr los fines establecidos por la dirección política (Lascoumes, 2004). En el *segundo* momento, el capítulo se centra en identificar precisamente en la realidad político-administrativa colombiana la traducción de estas evoluciones referenciales en los documentos oficiales, en particular por medio de los sucesivos planes nacionales de desarrollo (PND), la producción normativa relacionada y otros documentos pertinentes.

La evolución de la concepción administrativa y de la gestión pública

La constitución de la administración pública como ente ejecutor de la voluntad de los gobernantes tiene una historia larga que, para el mundo occidental moderno, tiene sus raíces en la religión cristiana, la dialéctica aristotélica, el derecho romano y el

desarrollo en los siglos XII y XIII de la escolástica y el arte gótico¹. La época innovadora del Renacimiento desemboca en la invención de los Estados y las burocracias modernos para superar la crisis de las instituciones feudales y de sus servidores reales (Dreyfus, 2012). En particular, con las ciencias camerales (o *Polizeiwissenschaft*) de los siglos XVII y XVIII, se empezó a disponer de las primeras teorizaciones o sistematizaciones doctrinales sobre la buena gestión pública. Después, desde finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, los desarrollos del Estado republicano y de la revolución industrial, como procesos conducidos por la racionalidad, llevaron naturalmente a considerar la necesidad de construir la administración desde una perspectiva racional y científica. Había que desarrollar, ya no un catálogo de buenas prácticas, sino una verdadera ciencia administrativa con los auspicios del positivismo de Auguste Comte. Las primeras décadas del siglo XX serán particularmente productivas para la construcción científica de un objeto de estudio como la administración y, más ampliamente, la organización. Por un lado, Max Weber (1987) señalará de forma convencidora la superioridad técnica de la organización burocrática frente a cualquier otro modo organizativo. Con él se asocia la modernidad a la burocracia. Los principios fundamentales de la burocracia moderna señalados por Weber —impersonalidad, meritocracia, especialización de tareas, jerarquía, personal estable con contrato escrito, remuneración fija, concurso, reglas escritas, trabajo con base en expedientes, entre otros— serán considerados desde entonces como la técnica adecuada para disponer de un instrumento eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos políticos. Conceptualmente, la administración pretende convertirse en un instrumento neutral, basado en su capacidad de cálculo y de previsión, desligado de la política, diseñado científicamente, para transformar las decisiones políticas en una sucesión de decisiones técnicas que deben garantizar su ejecución con la mayor eficiencia y eficacia posibles. Este enfoque *top down* (“de arriba hacia abajo”) se constituyó desde entonces en la concepción clásica o racional de la administración.

El enfoque de la administración racional corresponde al modelo ideal de un ente ejecutor perfecto de las decisiones políticas. La ciencia administrativa se dedica a encontrar los medios más eficientes para alcanzar los objetivos políticos sin discutirlos. Se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida, que observa de manera estricta y uniforme las reglas y los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto, logra una excelente coordinación entre las distintas unidades administrativas, sin presión temporal excesiva y recursos ilimitados para llevar a bien los procesos de implementación de los objetivos de la política pública (Lane, 1995, p. 101). Esa evolución marca el declive de una concepción de la toma de decisión colegiada, de gobernanza deliberativa (rey, nobleza, Iglesia), que tendía a prevalecer en la época medieval.

1 Se retoman en esta sección elementos del texto publicado por el autor en Mariñez (2017). Sobre el papel de la escolástica, véase Roth (2017a).

Con la concepción moderna, se impone el supuesto de que “los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación” (Elmore en Aguilar, 2000, p. 254). La administración, entendida como una estructura profesional y neutral, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, de sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias (Mény, Thoenig, 1992, p. 160). Se pretende despolitizar la gestión pública. La administración moderna cumple y hace cumplir las órdenes, y no busca el diálogo o la negociación con los destinatarios de la política. Se trata de hacer respetar la norma establecida por la autoridad pública, nada menos, pero nada más tampoco (Roth, 2014). La administración moderna cumple su tarea mediante el dominio del saber técnico y el cálculo, sin ira y sin pasión, como lo señalará Weber (1987).

Este horizonte conceptual es también compartido por Taylor (1981) y Fayol (1981), quienes, desde una perspectiva más ingenieril, desarrollaron modelos concebidos inicialmente para la administración y organización de la producción industrial. Para Taylor, la ciencia, el cálculo, debía permitir descubrir la solución universalmente más eficiente entre todas las demás: *the one best way*. Los dos autores consideraron que sus modelos eran de aplicación generalizada y, en particular, también válidos para la administración del Estado. Para Taylor, todo el proceso de decisión debía quedar en manos de la jerarquía, desposeyendo de toda iniciativa o capacidad de decisión a los empleados o subalternos. La teoría de la administración racional se concentra en el diseño de una estructura formal ideal, piramidal, en la que el individuo no es más que un simple engranaje en una máquina controlada por su director o propietario. El modelo de Taylor será también el ejemplo a seguir, por considerarse científico, para la construcción de la sociedad socialista. Como es conocido, Lenin consideraba a la organización burocrática un “mecanismo de alta perfección técnica [...] susceptible de ser puesto en marcha” a favor del proletariado (Lenin, 1973).

Sin embargo, desde los años treinta del siglo xx, esta perspectiva racional conoció sus primeras dificultades al descubrir la importancia de las relaciones informales en el seno de la organización. La teoría de las relaciones humanas desarrollada por Elton Mayo (1972) mostró la importancia del “factor humano” en la productividad. La ciencia comportamental, la psicología y la sociología industriales buscarán entonces comprender los resortes de la motivación humana en el trabajo para permitir una extensión de la lógica de comando y control de tipo tayloriano. Si con Taylor se concebía controlar la parte física o mecánica del ser humano para la producción, con la teoría de las relaciones humanas se pretendía controlar el factor humano, es decir, extender el control sobre los sentimientos y afectos (considerados como irracionales) de los individuos, con lo que se pretendía a su vez así ejercer, mediante su manipulación, una dominación aún más completa del comportamiento de los individuos. Cualquier organización se entiende, entonces, en una perspectiva organicista y funcionalista, como un sistema o, incluso, un organismo social específico:

Una organización, ya sea una sociedad anónima o una burocracia gubernamental, representa una compleja respuesta a un medio histórico particular, una institución que se adapta constantemente a las necesidades, sentimientos y emociones de sus integrantes, y estos a ella. La función primordial de estas organizaciones [consiste] en promover los valores de estabilidad social, cohesión e integración. (Wolin, 2001, p. 442)

Posteriormente, y desde una perspectiva más racionalista, la complejidad de los procesos de decisión de los seres humanos, la dificultad de predecir sus comportamientos, administrativos en particular, así como de la de disponer de la información suficiente para tomar una decisión racional, condujo a Herbert Simon (1962) a considerar que el individuo situado en un contexto real no era (por ahora) capaz de actuar con racionalidad plena, lo que significa la imposibilidad de prever los comportamientos humanos y garantizar una toma de decisión racional. Demostró con claridad que los principios establecidos por la teoría clásica de la administración se emparentaban más con proverbios que con leyes científicas. El ser humano actúa en realidad de manera racional, pero en un contexto de racionalidad limitada que le hace tomar decisiones tan solo razonables o “satisfactorias”. Es decir, nunca se puede garantizar una decisión óptima o perfectamente racional debido a que factores como valores, tiempo, dinero, afectos, información incompleta, entre otros, limitan la aplicación de una razón absoluta en las decisiones y comportamientos de los seres humanos en la vida real. A mediados del siglo xx, la teoría de la racionalidad limitada se constituyó en el paradigma de las ciencias sociales en general. Del positivismo se pasó al neopositivismo, con lo que se aceptó, por ahora², la imposibilidad de determinar o prever con certeza los comportamientos humanos de personas concretas, y limitarse tan solo a observar, en el mejor de los casos, cierta regularidad estadística o probabilística³.

En consecuencia, en la actualidad, ningún teórico atribuye vigencia al modelo de racionalidad plena para orientar las decisiones de la administración pública. De este modo, la concepción ideal de la burocracia weberiana vigente en los años cincuenta y sesenta, con sus revisiones posteriores, fue considerada como inapropiada e ineficiente para la realización de los objetivos políticos debido a la incapacidad del ser humano de actuar de manera completamente racional.

De este modo, en los años ochenta empezó a ser sustituida por el paradigma de la “eficiencia” de la Nueva Gestión Pública (NGP o NPM por su sigla en inglés) que se

2 Objetivo que prosiguen actualmente las neurociencias.

3 Para Weinberg (1972) un número importante de problemas de políticas públicas no pueden ser resueltos por los métodos científicos por varias razones. La primera es por una razón práctica: resulta demasiado costoso realizar la investigación que se requiere para dar una respuesta certera. El segundo motivo tiene que ver con el tipo de ciencia que se necesita movilizar: la ciencia social no permite prever con certeza los comportamientos de personas concretas y situadas, sino de forma probabilística en el mejor de los casos. Ya con anterioridad, Dewey (2014, p. 265) había señalado que no existía posibilidad alguna de una “ciencia mecánica” exacta para un individuo.

basa en principios de la teoría económica neoclásica y de la eficiencia de la mano invisible del mercado autorregulador. Es decir, si con la administración clásica la fuente de la definición y de la coordinación de la labor administrativa se encontraba en la capacidad intelectual de la jerarquía mediante la expedición de normas técnico-legales racionales, con la Nueva Gestión Pública, esa fuente de racionalidad se externaliza: es el mercado, considerado como una fuerza natural —que se equipara entonces a una fuerza racional— que debe establecer las normas que se deben seguir. Así, con la Nueva Gestión Pública se sustituyó a los administradores clásicos por “gerentes” preocupados más por los resultados y los costos que por el carácter racional-legal formal de sus acciones. El paradigma weberiano, centrado en el comando y control estatal, cedió ante la expansión de lo que se puede denominar el paradigma económico-racional, centrado en la regulación por el mercado y el interés individual y egoísta, es decir fundamentado desde una perspectiva externa al Estado y asumiendo una naturaleza comportamental del ser humano asentada sobre los principios del *homo oeconomicus* o de la teoría de la elección racional (*rational choice*).

Barzelay (1998) consideró esa evolución el nacimiento de un “paradigma de gestión posburocrática”. Con este nuevo enfoque, el gerente público se preocuparía principalmente por satisfacer de manera eficiente a los clientes, usuarios o consumidores de los servicios o bienes propuestos. De modo que este cambio paradigmático en la gestión pública refleja un desplazamiento del centro de interés (y de legitimación) desde lo político administrativo (centro, *top-down*) hacia el cliente o usuario (periferia, *bottom-up*). Es significativa también la evolución que ha tenido la concepción de la legitimidad de la acción pública. La legalidad (lo legal-racional) de una acción, como atributo específico del Estado, ya no es suficiente para fundar su legitimidad. La eficiencia económica en la obtención de resultados, determinada por el mercado, y la calidad del producto o servicio, así como la satisfacción de los ciudadanos tendieron a ser criterios fundamentales para la legitimidad de una acción pública. Estos criterios pasaron a ser elementos indispensables para un “buen gobierno”, lo que permitió ver que la implementación de las políticas no dependía solamente de la administración pública, sino de la interacción entre diferentes actores e instituciones tanto públicos como privados y asociativos.

Un punto esencial de esa evolución es también el lugar otorgado al ciudadano en estas perspectivas. Mientras que en la burocracia moderna de tipo weberiana el ciudadano (como el obrero de Taylor) es simplemente un beneficiario pasivo, sin voz, de la acción administrativa, con la Nueva Gestión Pública el ciudadano se transforma en un actor activo. Como cliente, tiene capacidad de orientar la acción administrativa por medio de sus elecciones individuales de mercado (cuando es posible) o mediante su evaluación del servicio. La Nueva Gestión Pública concede también al ciudadano un papel de veedor de la acción pública o de participante en ciertas decisiones a través de asociaciones de usuarios, por ejemplo; o también, en últimas como actor de la implementación, mediante un contrato de prestación de

servicios (externalización). La implementación de la Nueva Gestión Pública ha dado de esta forma un nuevo papel al ciudadano y a las empresas privadas que pasan de ser totalmente pasivos en la burocracia moderna a tener una cierta participación en la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992). Sin embargo, la adopción de la Nueva Gestión Pública no se limitó a la importación desde el sector privado hacia el sector público de una serie de instrumentos y técnicas gerenciales para lograr mayor flexibilidad organizacional, eficiencia, participación y satisfacción⁴; con ello, se importaron también sus valores. La Nueva Gestión Pública, por lo tanto, contribuyó a legitimar los valores del mercado, del individualismo y del *business management* en la labor administrativa pública (Denhardt y Denhardt, 2007, p. 22) y, por allí, en la sociedad en general.

En América Latina, la introducción de la Nueva Gestión Pública se tradujo en un movimiento importante de externalización de la gestión pública (privatización) y también en una legitimación de la participación de la ciudadanía en ella. Este movimiento tomará una amplitud particular en el contexto de la democratización de los regímenes políticos en las décadas de los ochenta y los noventa, y llevará a las exigencias de superación o complementación de la democracia representativa —ampliamente dominada por el clientelismo político— por una democracia más participativa. Experiencias como el presupuesto participativo (una innovación brasileña) y posteriormente las consultas previas han conducido al desarrollo y la legitimación de un cierto imperativo participativo o deliberativo, en particular en el ámbito local, que se pudo articular, hasta cierto punto, con algunos de los principios más participativos de la Nueva Gestión Pública. Con ello, la gestión pública adquirió un carácter crítico y situado, al intentar introducir los valores y las racionalidades de los ciudadanos reales en la gestión pública, con lo que se alejó de una perspectiva de soluciones y técnicas de carácter universal y abstracto.

Como hecho notable, la confrontación político-académica entre “antiguos” y “modernos” sobre la pertinencia o no de la adopción de la Nueva Gestión Pública en el caso latinoamericano, desembocó en que el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) publicara en 1998 un documento titulado “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998). Se pretendió realizar con ello una síntesis entre el modelo de gestión burocrática weberiana y el modelo de la Nueva Gestión Pública orientado por el mercado. En él se asume, por un lado, la defensa del papel del Estado en América Latina y la validez del modelo burocrático para los sectores estratégicos y en la organización de la alta administración (el “centro”). Por otro lado, se valora el papel otorgado a la ciudadanía para el control social de los servicios públicos, la participación en la gestión de estos (1998, p. 17)

4 De modo que existen varias versiones de la Nueva Gestión Pública, unas más “neoempresariales” que otras (ver Ramió, 2001). Hay que precisar que la Nueva Gestión Pública no es una teoría como tal, sino una serie de principios e instrumentos que buscan mejorar la eficiencia administrativa mediante la flexibilización contractual de los agentes, la delegación de tareas y la participación de usuarios con una fuerte orientación a favor del mercado competitivo como instrumento de regulación.

y su regulación mediante un uso más intensivo de mecanismos de mercado (externalización) en la “periferia” administrativa. El CLAD subraya que, en el contexto de la creación de un “Estado-red” en reemplazo del fallido “Estado como motor de desarrollo”, la ciudadanía debe desempeñar un papel activo en la organización de la acción colectiva y participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas (1998, p. 19). Para el CLAD entonces no se trata del fin de la burocracia, sino de su transformación en una “nueva burocracia” (1998, p. 21), integrada por funcionarios más independientes y responsables, más capacitados y mejor pagados en el “centro”. Con la creación del concepto de “un espacio público no estatal” se ampliarían las formas de participación popular en las áreas de evaluación y control de los servicios públicos partícipes del propósito general de la necesaria consolidación de la democracia (1998, p. 22). La orientación política de la gestión pública tuvo, entonces, un fuerte impulso hacia la externalización o tercerización, delegación y privatización de la oferta de servicios públicos. De manera general, se buscó sustituir y reducir una gestión burocrática por una gestión por contrato, según la oferta existente en el mercado, y por la devolución de mayor responsabilidad a la sociedad civil y al individuo para transformar el Estado en un ente más eficiente y evitar su burocratización excesiva. Estas orientaciones serán, a su vez, congruentes con las políticas promovidas desde las instituciones internacionales y en particular el Banco Mundial, para reformar el Estado en el marco acordado por el Consenso de Washington. Así, la Nueva Gestión Pública se acopló muy bien a las políticas neoliberales e hizo parte del “combo” de modernización o reforma del Estado de las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx.

Después, en el 2010, el CLAD revisó su posición publicando un nuevo documento doctrinal, en sustitución del de 1998, titulado *Una gestión pública latinoamericana para el siglo XXI* (CLAD, 2010), que valora la participación en el proceso de democratización de la administración pública. Considera que, durante el siglo xx, el patrimonialismo, particularmente expresado en la captura del Estado por las empresas privadas y el formalismo burocrático dificultaron la “republicanización” del Estado y la profesionalización de la administración pública en América Latina (CLAD, 2010, pp. 4 y 5).

De acuerdo con el CLAD, a partir de los años ochenta, se inició un proceso de reforma administrativa y se creó un programa en la década de los noventa en cinco áreas específicas: la democratización de la administración pública, la profesionalización del servicio público, la nueva tecnología para la gestión (*e-government*), la gestión por resultados orientados hacia el desarrollo y los mecanismos de gobernanza. En cuanto a la cuestión de la democratización de la administración pública, el CLAD considera que hay necesidad de crear nuevas formas institucionales para la participación ciudadana (2010, p. 8). El objetivo de la democratización es actuar de tal manera que sea posible “configurar una esfera pública transparente y participativa, que proporcionará los elementos necesarios para que *todos* [énfasis añadido] puedan tener acceso a las decisiones o influir en ellas hasta cierto punto” (2010, p. 22).

Si bien la versión latinoamericana de la Nueva Gestión Pública incorporó doctrinalmente la importancia de la democratización de la administración pública y de la participación ciudadana, en la práctica, la gestión pública resultó ampliamente dominada por una perspectiva neoinstitucional economicista, cercana a una perspectiva neoliberal de reducción drástica del Estado, promovida por los organismos financieros y de cooperación internacionales⁵.

Sin embargo, con el tiempo, el economicismo de la Nueva Gestión Pública, que favorece el comportamiento competitivo y reduce al ciudadano a un cliente, también ha mostrado sus límites: el mercado no siempre existe y los comportamientos utilitaristas y egoístas no son suficientes para “hacer” sociedad. Así mismo, la mayor contractualización de servicios públicos no ha hecho desaparecer la corrupción y el clientelismo. La gobernabilidad de la sociedad implica para el Estado la creación y el desarrollo de valores públicos, de una “infraestructura de la ética pública” (OCDE, 1998 citado en Ramió, 2001) basada en el fortalecimiento de valores como “la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas” para evitar recaer en una “preburocra-cia clientelista” (Ramió, 2001). En ese mismo sentido, pero de manera más profunda, la propuesta formulada a partir de finales de la década de los noventa, de un Nuevo Servicio Público busca dejar atrás la Nueva Gestión Pública para “reafirmar los valores de la democracia, de la ciudadanía y del interés público como valores preeminentes de la administración pública” (Denhardt y Denhardt, 2007, p. xi). Así, el Nuevo Servicio Público pretende fundamentar su perspectiva sobre la teoría democrática, concibe el interés público como resultante de un diálogo intercultural y considera a los usuarios de la administración pública no como clientes sino como ciudadanos informados, competentes y responsables (Denhardt y Denhardt, 2007, p. 28).

Al final del siglo xx, esa evolución de la reflexión y de las prácticas sobre la gestión pública y sus condiciones de legitimidad y de éxito conducirán al resurgimiento del concepto de gobernanza para significar esta transformación en el modo de gobernar: se necesita menos gobierno y más gobernanza, entendiendo esta como el ejercicio de gobierno en cuanto es una tarea compartida entre varios actores públicos y privados (Aguilar, 2006).

La implementación de la acción pública pasó de ser la labor casi exclusiva de la administración pública como fiel ejecutora, a ser un proceso de gobernanza (Hill y Hupe, 2002). En este contexto se entiende la gobernanza como una acción resultante de una negociación o colaboración permanente entre varios actores, públicos, privados, asociativos o hasta ciudadanos involucrados en la gestión del problema

5 Se distingue una perspectiva neoliberal de una perspectiva neoinstitucional, por el hecho de que la segunda reconoce la necesidad del Estado para fijar reglas que permiten el funcionamiento adecuado de la lógica del mercado, de allí la necesidad de disponer de instituciones, mientras que la primera considera que toda intervención de una institución como el Estado distorsiona la ley del mercado y, en consecuencia, es ineficiente.

específico. La acción pública se vuelve claramente situada y transdisciplinaria, lejos de las perspectivas científicas y universalistas con las cuales se pretendía gobernar las sociedades modernas a inicios del siglo XX, pero también a distancia de la perspectiva regida por el mecanismo de mercado que se desarrolló en el último cuarto del mismo siglo. La tabla 3.1 muestra, de manera comparada, algunos elementos distintivos de las tres perspectivas gestionarias, que se constituyen en referenciales estilizados.

Tabla 3.1. Perspectivas de gestión pública comparadas

	<i>Referencial burocrático</i> Administración Pública	<i>Referencial gerencial</i> Nueva Gestión Pública	<i>Referencial colaborativo</i> Nuevo Servicio Público
Fundaciones epistemológicas y teóricas	Teoría política y social, positivismo	Teoría económica, positivismo	Teoría democrática interpretativa, crítica y positivista (pluralismo)
Tipos de racionalidad y modelos de comportamientos humanos asociados	Racionalidad sinóptica (<i>administrative man</i>)	Racionalidad técnica y económica (<i>homo oeconomicus</i>)	Estratégica, formal, múltiple (política, económica, organizacional)
Concepciones del interés público	Interés público determinado por la política e inscrito en la ley	Interés público como agregación de intereses individuales	Interés público como resultado del diálogo sobre valores compartidos
¿Ante quién responden los funcionarios públicos?	Legisladores	Cientes	Ciudadanos
Función del Gobierno	Diseñar e implementar políticas transformadas en objetivos sencillos	Organizar el funcionamiento del mercado	Negociar y mediar entre los diferentes intereses de la ciudadanía, crear valores compartidos
Mecanismos previstos para lograr los objetivos	Administrar programas mediante agencias especializadas	Crear mecanismos y promover mecanismos para sector privado y ONG	Construir coaliciones de actores públicos, privados y ONG para encontrar soluciones compartidas a necesidades
Rendición de cuentas	Jerarquía administrativa y política	Satisfacción de los clientes	Múltiple: leyes, valores comunes, normas políticas, profesionales e intereses ciudadanos
Discrecionalidad administrativa	Limitada	Amplia si corresponde al mercado	Discrecionalidad limitada por coacciones y rendición de cuentas
Estructura administrativa asumida	Burocrática	Descentralizada	Colaborativa
Bases motivacionales de los funcionarios públicos	Salario y seguridad	Espíritu empresarial y reducción del Estado	Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: Denhardt y Denhardt (2007, pp. 28-29); traducción de los autores.

La evolución anterior de la gestión pública señala, por un lado, una pérdida de “fe” en la posibilidad de desarrollar una concepción científica (racional), es decir abstracta, universal y vertical (*top-down*) de la tarea administrativa. Por otro lado, el ciudadano, antes considerado un actor pasivo, se transforma en un sujeto activo de la gestión pública que interviene en los procesos de gestión como un ciudadano concreto, es decir, situado y sensible. Existe en este sentido un potencial emancipador para el ciudadano, que se vuelve partícipe de las decisiones que lo afectan, y en algunos casos de su implementación, y ya no como sometido a decisiones administrativas consideradas racionales (y por lo tanto incuestionables) u orientadas por el garrote y la zanahoria de la ley natural del mercado autorregulador. Finalmente, el análisis de las actividades públicas tiende a mostrar que la acción del sector público se desarrolla ahora en colaboración con una pluralidad de instituciones y actores, lo que desborda su perímetro tradicional. Organizaciones privadas, asociativas y ciudadanía tienen, entonces, un papel importante tanto en la definición de los objetivos como en el diseño institucional necesario para la puesta en marcha de la acción pública.

La introducción de nuevos actores en la gobernanza de las acciones colectivas impone también una reflexión sobre la adecuación institucional. Si bien el paradigma moderno impuso un esquema organizativo que se tradujo en instituciones de un determinado tipo (modelo tayloriano o weberiano jerárquico, autoritario y vertical), el nuevo paradigma de una gestión pública basada en la participación colaborativa de actores no pertenecientes al sector público implica también redefinir ciertos procedimientos e instituciones para su implementación concreta⁶. Lo anterior, sumado a la revolución numérica o digital en curso (cuarta revolución industrial), debe inducir, por lo tanto, transformaciones no solamente en los ámbitos de la economía (*e-business*) y de la producción (innovaciones tecnológicas y organizacionales), sino también en las condiciones, las formas y los medios de intervención del sector público. Términos como gobierno electrónico o en línea, gobierno digital, gobierno 2.0 y gobierno abierto, son sintomáticos de los cambios en curso (Mariñez, 2013). En particular, las barreras de acceso a la información, saber-poder tradicional de la administración pública moderna, se desvanecen o se transforman profundamente. El mayor acceso y la mayor difusión de la información y de los conocimientos que autorizan los medios digitales limitan la verticalidad del poder tradicional para favorecer una mayor horizontalidad. La administración pública moderna, cerrada, jerárquica, unitaria, secreta, basada en rutinas y una cultura administrativa rígidas y mecánicas, que fue diseñada

6 Se trata de considerar la administración pública, ya no como la proveedora de soluciones, sino como una institución capaz de movilizar los medios necesarios (legales y materiales) a la organización del proceso deliberativo entre actores involucrados para la construcción de soluciones.

para garantizar una igualdad formal ante la norma y una obediencia a la autoridad administrativa de la ciudadanía, parece hoy inadecuada e incapaz de hacer frente a los desafíos y problemas públicos contemporáneos (surgimiento de nuevos problemas públicos, complejidad y diversidad de estos, información y conocimientos compartidos).

La revolución digital construye un mundo de individuos interconectados en tiempo real, que rompen tanto las barreras de información, tiempo y distancia como las tradicionales estructuras jerárquicas y organizacionales. Precisamente por medio de estas nuevas herramientas tecnológicas las relaciones sociales se encuentran en transformación rápida y profunda. El Estado y la política no pueden quedar ajenos a estas transformaciones. Si bien esta situación provoca crisis, destrucción o transformación de las organizaciones de intermediación (modelo “Uber”, “uberización” de las relaciones sociales) y de representación (partidos, gremios, parlamentos, administración pública), y genera temores y resistencias sociales ante la rapidez de los cambios (Wolin, 2001, pp. 440-441), también constituye una oportunidad para democratizar el poder y la gestión públicos. A los procesos de innovación social y tecnológica en curso en la sociedad, les deben corresponder procesos de innovación en las formas, las prácticas, los instrumentos y los diseños institucionales de las administraciones públicas. Este es el desafío que debe encarar una nueva política de la gestión pública para el siglo XXI. Así, el tema de una adecuación de la institucionalidad pública es aún más relevante y urgente. Si bien parte de la gestión pública seguirá haciéndose mediante una lógica burocrática y rutinaria —aunque cada vez más automatizada o robotizada—, es preciso que la política de la gestión pública contribuya a la adecuación cultural, social, económica y política de la gestión pública y de sus integrantes generada por el cambio tecnológico, los procesos de globalización y las aspiraciones a una mayor participación ciudadana. Probablemente, más que de una sustitución paradigmática de la concepción de la gestión pública, se asistirá a la adopción de una mezcla o de un mestizaje de perspectivas según lugares, poblaciones y temas. Más que de una sucesión, se tratará de una superposición de generaciones de perspectivas de gestión. Las soluciones nuevas de gestión pública, siempre situadas y nunca definitivas, deben surgir de procesos de gobernanza democrática o colaborativa innovadora que se construyen llamando tanto a los principios de la administración burocrática y del mercado autorregulador como de la solidaridad comunitaria y de la autogestión o, más precisamente, de la *co-laboración*.

Este desafío implica un proceso importante de *innovación pública*. Se entiende por innovación pública:

un intento por reinventar la epistemología política de las intervenciones del Estado —la naturaleza y el alcance de los conocimientos y procesos en los que el Estado vuelve a descubrir lo público y sus problemas— al aceptar la falta de conocimiento como un punto de partida para un proceso experimental e iterativo de desarrollo. (Christiansen, 2013 citado en García y Peña, 2015)

La innovación pública consiste precisamente en proponer y experimentar transformaciones en la gestión de los asuntos públicos y, en particular, en las relaciones de las instituciones públicas con los usuarios o los públicos involucrados (la ciudadanía) y en la manera de intervenir en la sociedad. Eso sin que se pierdan de vista los objetivos tradicionales de interés público o común de igualdad, libertad, justicia y democracia, con lo que se crea valor público. Se trata de dar una nueva configuración organizacional e institucional, un nuevo contenido y un nuevo modo de participación a los tres elementos fundantes de la democracia, según su caracterización hecha por Aristóteles en la *Política*: igualdad en la toma de decisión o en el poder (isocracia), igualdad ante las normas (isonomía) e igualdad en la participación en la administración (isegoría).

La irrupción del ciudadano concreto, como actor activo y “completo”, constituye un cambio profundo en la concepción política de la ciudadanía, lo cual implica una transformación del proceso de la política y de la gestión pública. De manera similar al famoso análisis de Kantorowitz (1989) en relación con los “dos cuerpos del rey”, un cuerpo celeste y un cuerpo mortal, el primero como símbolo abstracto del poder real y el segundo como el cuerpo imperfecto del líder humano, en la teoría administrativa moderna ha dominado una concepción abstracta del ciudadano que desconoce voluntariamente el ciudadano real. Es un ciudadano idealizado y racionalizado que, teóricamente, es el soberano y el jefe supremo de la administración pública mediante el ejercicio del voto, y, simultáneamente, es el muñeco anónimo de su acción. En esta concepción, los hombres y las mujeres como seres sensibles, de carne, hueso, mente y afectos, resultan ausentes de la relación administrativa para limitarse a su dimensión normativa. La administración moderna de tipo weberiana aparece entonces como insensible y distante de la vida cotidiana de las personas.

Como señala Milan Kundera, la burocracia es el mundo de lo abstracto (citado en Nanteuil, 2009, p. 21). Situación que se ilustró en la literatura romántica que denunciaba el trato inhumano ejercido por la burocracia naciente en el siglo XIX, como en *El castillo* de Franz Kafka. La burocracia sirve a una ciudadanía abstracta, que no tiene relación con la realidad vivida por las personas. Los ciudadanos son clasificados mediante un frío cálculo en diversas categorías para permitir una gestión socioeconómica y técnica de individuos considerados átomos aislados o simples objetos que puede disponerse de manera adecuada en la gran mecánica social que conforma la sociedad.

En América Latina es particularmente evidente cómo el republicanismo y la democracia procedimental y formal han dominado de manera importante los siglos XIX y XX, lo que ha generado una lectura vacía del espacio público y de la ciudadanía⁷.

7 La influencia del positivismo de Auguste Comte fue muy importante en el republicanismo latinoamericano. Esta situación se refleja en el lema oficial brasilero (“Orden y progreso”) y en México con los Gobiernos de Porfirio Díaz, que deseaba crear un Gobierno “científico”. Para este último, otro lema

El Estado moderno latinoamericano, en su intento de gobernar lo universal, se refugió tanto en el formalismo lógico que terminó aislado y distante de la realidad de la vida cotidiana de las personas (Estado formal frente a Estado real). De vez en cuando, la reconexión sensible entre líderes políticos y pueblos se realiza mediante un caudillismo carismático.

Solamente en años recientes las constituciones latinoamericanas empezaron a reconocer elementos diferenciadores de esta ciudadanía mestizada. En particular, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes (y también las distinciones de género: hombre, mujer, LGTBI) empezaron a aparecer como componentes distintivos de esta extrema diversidad poblacional y cultural que conforma las naciones americanas (Fuentes, 1992). Este paso ha obligado al Estado a desarrollar una gestión diferenciada de poblaciones que se distinguen por unas condiciones concretas específicas. Se exigió, entonces, que la burocracia desarrollara una diferenciación en el trato a ciertas poblaciones.

Pero ¿hasta dónde ir en el reconocimiento de la diversidad? Las “políticas de las diversidades” (Roth y Wagbou, 2009) buscaron inicialmente responder burocráticamente a las necesidades específicas expresadas por la pluralidad de las formas de vida ahora reconocidas y legitimadas por la administración. Esta evolución multiculturalista representa para las tesis universalistas el riesgo de caer en el comunitarismo, en el repliegue étnico, y hace peligrar la idea de un trato igualitario formal de una ciudadanía universal compuesta por individuos racionales y autónomos. La idea de una nación única e indivisible se revela entonces, para la perspectiva universalista, en peligro al reconocer la nación como compuesta por una diversidad de identidades colectivas.

Simplemente, en la época contemporánea, el modelo burocrático moderno, pensado para la homogeneidad (y la homogeneización) ciudadana no dispone de las herramientas técnicas e intelectuales para una gestión integral y sensible de lo diverso, por eso termina fragmentado en una multitud de compartimentos incommunicados que se agotan en intentos de coordinación. En vez de construir una gestión intercultural, que favorezca la creación de un deseo de vivir juntos por encima de las diferencias étnicas y sociales, se fomentó un multi o pluriculturalismo compartimentado, cada uno con su segmento burocrático especializado. La irrupción del ciudadano real, sensible, en el escenario político administrativo constituye un desafío y un límite para la burocracia moderna y para la formulación e implementación de las políticas públicas. Ahora el reto consiste en intentar construir una gestión pública de los asuntos públicos con cara humana, una administración sensible, de cercanía,

que reflejaba esta negación de la dimensión política del ser humano era “nada de política, mucho de administración”. En Colombia, se puede asociar esta perspectiva con la presidencia de Rafael Reyes (1904-1909) con su lema, más mesurado, “menos política, más administración”.

que reconozca las diferencias sin erigir compartimentos simplemente yuxtapuestos, y sin caer en un nueva lógica clientelar o corrupta.

Este objetivo no se puede lograr sin una renovación epistemológica de las intervenciones del Estado. Es lo que se pretende con la innovación pública, que se diferencia fundamentalmente de la “simple” innovación en el sector público por integrar en el proceso innovador el punto de vista de los públicos o usuarios, y generar así un proceso de cocreación y coproducción de las acciones públicas. Esto significa la creación y experimentación de dispositivos colaborativos reflexivos *ad hoc* que favorecen un aprendizaje colectivo que supera el egoísmo individual o el interés personal o de grupos específicos de cada uno de los actores involucrados en la problemática específica.

Actualmente varias corrientes teóricas intentan encarar estos retos que implica el desarrollo de una gobernanza *co-laborativa* de los asuntos públicos. Una gobernanza colaborativa significa la inclusión de una pluralidad de actores que, mediante un proceso interactivo, logran generar un aprendizaje colectivo para la gestión, no solo de lo “público” —concepto demasiado restrictivo a la gestión de los bienes públicos de propiedad o responsabilidad exclusiva del Estado—, sino de lo “común”, concepto más amplio entendido como todo bien material o inmaterial que beneficia a toda la comunidad. Siguiendo a Cobbaut (en Taskin y de Nanteuil, 2011), se pueden considerar tres enfoques que intentan, de menos a más, incluir este carácter reflexivo de la gobernanza colaborativa. Se trata, en primer lugar, del neoinstitucionalismo, luego del enfoque deliberativo y, finalmente, de las perspectivas pragmatistas.

La perspectiva menos reflexiva corresponde a la corriente neoinstitucionalista. En efecto, esta perspectiva es estrictamente externalista en la medida en que solamente mediante un factor externo —por ejemplo, una norma que obliga a colaborar— se logra una extensión a otros actores para que participen en la definición de la modalidad de coordinación (la gobernanza) de la acción colectiva o pública. Por lo general, esta perspectiva consiste en una yuxtaposición de intereses que produce, *a minima*, una consulta no vinculante y, *a maxima*, una negociación bilateral entre diversos intereses constituidos. En esta perspectiva, dominante en una América Latina posneoliberal, no se generan aprendizajes colectivos.

El segundo enfoque, el deliberativo, cuyo principal referente teórico es Habermas, consiste en proponer una organización de la interacción de las competencias comunicacionales. El proceso deliberativo así organizado debería, por sí mismo, desde una lógica procedimental, conducir a un aprendizaje colectivo producido por la transformación de los comportamientos de los actores participantes y de las representaciones de los problemas tratados. El enfoque deliberativo se caracteriza por una igualdad de acceso a los debates a partir de ciertos criterios formales que definen quiénes acceden y cómo se debate.

Finalmente, el enfoque pragmatista, con un grado de reflexividad diferente según sus variantes (experimentalista, generativa o genética), se ha desarrollado

a partir de la constatación de las limitaciones o insuficiencias del modelo deliberativo. No se trata solamente de compartir objetivos, sino de compartir responsabilidades en relación con la implementación de estos objetivos, es decir, de interesarse por las consecuencias. De modo que la gobernanza colaborativa de tipo pragmatista no se limita a definir objetivos conjuntos, sino que implica involucrarse, mediante procesos de investigación conjunta —en cuanto actividad que permite transformar las representaciones—, en la resolución de los problemas que surgen, lo que genera un aprendizaje colectivo y un nuevo conocimiento. Con estas perspectivas pragmatistas, se trata de superar una visión centrada en un momento de decisión, como la definición de objetivos, para sustituirla por un proceso continuo de reflexión colectiva sobre lo común. Su desarrollo implica la puesta en marcha de dispositivos institucionales innovadores. Eso significa también, en cuanto a la gobernanza, que, además del establecimiento de una estructura de organización *ad hoc*, se necesita de un dispositivo de monitoreo que pueda evaluar si las estructuras institucionales permiten la realización de los reajustes necesarios (Cobbaut, 2011, p. 76).

El desarrollo de esta nueva razón colaborativa, que favorece decisiones y acciones que surgen de procesos innovadores de coproducción de las acciones públicas, debe conducir a una transformación de la gestión pública. En este sentido, el CLAD delinea, en una de sus últimas cartas de orientación, una interesante perspectiva hacia un Gobierno abierto (CLAD, 2016). Se asiste, tal vez, al surgimiento de una nueva forma de dominación legítima. Se amplía así la tipología weberiana de formas legítimas de dominación —tradicional, carismática y moderna— a una cuarta forma: una dominación producida por procesos de gobernanza colaborativa que se puede calificar como posestatal, por sus características más horizontales y colaborativas, en contraste con la perspectiva moderna, jerárquica y autoritaria, que se encuentra ligada a la forma estatal.

La transformación del marco referencial de la gestión pública en Colombia

La política de gestión pública se despliega fundamentalmente en dos ámbitos diferenciados, aunque relacionados. Un primer ámbito corresponde a lo interno. Es decir, a los valores y las normas que organizan y regulan la gestión y el funcionamiento interno de la administración pública en cuanto conjunto de organizaciones específicas. Un segundo ámbito corresponde a la proyección externa de la gestión pública, o sea las acciones que emprende el Estado mediante la administración pública hacia la sociedad. Se trata de los valores y las normas que regulan la acción pública destinada a transformar el entorno del Estado. Es lo relativo a lo que podríamos denominar “la política de gestión de las políticas públicas”.

A continuación, el análisis se centra en la evolución de la política colombiana de gestión pública en el primero de estos ámbitos, es decir, la administración pública. Se parte de la consideración de que las políticas públicas están orientadas por un referencial, entendido como una serie de valores y de normas prescriptivas (Jobert y Muller, 1987), que guía la construcción de las políticas. En esta perspectiva, se señalan los principales dispositivos normativos que dan cuenta de estos distintos referenciales de las políticas de gestión pública: el moderno, el gerencial o el colaborativo.

La política de gestión pública en el referencial moderno

Como afirma Martínez: “en América Latina, desde el mismo proceso de colonización, se implementaron las prácticas patrimonialistas y clientelares como orientadoras de la gestión pública gubernamental” (2010, p. 109). Sin embargo, si bien se puede hacer remontar intentos de modernización administrativa en América Latina por lo menos desde las reformas borbónicas del siglo XVIII, es realmente con las nacientes repúblicas independientes con las que se pretenderá erradicar formalmente estas prácticas jurídico-administrativas correspondientes al tipo de dominación caracterizado como tradicional por Max Weber (1987). A pesar de ello, la instauración de la meritocracia, como uno de los referentes centrales de la concepción moderna, en la conformación de los cuerpos burocráticos al servicio de la república resultó muy trabajosa (Roth, 2006). Si bien, progresivamente, estos cuerpos de funcionarios fueron formalmente organizados legal y administrativamente desde la perspectiva moderna, según la tipología weberiana, en la realidad se considera comúnmente que siguió imponiéndose el régimen clientelista y patrimonialista, tanto en la vida política como en la gestión administrativa, prácticamente hasta hoy en día.

En el caso de Colombia, la primera tentativa de reglamentación de la carrera administrativa se realizó solamente en 1902 mediante un anteproyecto de ley presentado por Rafael Uribe Uribe. En términos de intervención pública, el referencial técnico-científico de la política de gestión pública se refuerza en concordancia con la concepción modernizadora del Estado. Como le hemos señalado, derivado de la influencia del positivismo comtiano de finales de siglo XIX, que entendía el progreso como el crecimiento económico y la modernización, la gestión pública se orienta a promover el progreso mediante la técnica, en particular, impulsando la industrialización y el crecimiento económico del país. En Colombia, esta fase toma su impulso con el Gobierno “progresista” de Rafael Reyes (1904-1909), tras la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá, y que se refleja en su lema “menos política, más administración”.

Sin embargo, hubo que esperar hasta octubre de 1938 para que se lograra expedir la primera ley de carrera administrativa (Ley 165), pocos meses después de finalizar el primer mandato del Gobierno liberal modernizador, de inspiración keynesiana,

de López Pumarejo (1934-1938). Esta ley, de inspiración claramente weberiana, será seguida por otra en diciembre de 1948 (Ley 141), durante la presidencia conservadora de Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Esta última norma, expedida en el contexto del gabinete de Unidad Nacional conformado después del asesinato de Gaitán con el liberal Darío Echandía como ministro de Gobierno, instauró una Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil, cuya misión central era “estudiar la nómina” para “reducir el personal burocrático” (art. 5) y proponer algunas normas sobre la carrera administrativa.

Más fundamentalmente, en estas dos normas, se percibe la lucha ideológica en relación con el papel y el tamaño del Estado en la sociedad que enfrentaba a los dos partidos políticos tradicionales: el Liberal y el Conservador. Por un lado, la idea de un Estado intervencionista, modernizador, de tipo keynesiano, que representó la Revolución en Marcha de la presidencia liberal de López Pumarejo⁸ y, por otro, la presidencia conservadora de Mariano Ospina Pérez, que se entiende como el defensor de la idea del Estado mínimo, del Estado gendarme. Así, la norma de 1948 suena como un intento de retorno al Estado mínimo. Si bien se mantiene la idea de una carrera administrativa, había que impedir el crecimiento de la administración pública. La norma buscó tomar medidas para reducir el costo de la administración pública e impedir el desarrollo de su actividad. Por ejemplo, el artículo 13 de la Ley 141 de 1948 señala que se suspende

por el término de la presente vigencia y por las vigencias fiscales de 1949 y 1950 la compra, por parte de las oficinas públicas nacionales, de muebles, kárdex, archivadores, tapetes, alfombras, y de materiales análogos, y la de máquinas de escribir, máquinas calculadoras, dictáfonos y elementos de la misma naturaleza.

Igualmente, mediante su artículo 16, la norma suspende la compra de automóviles para el servicio oficial, limitando su posesión a un solo vehículo por ministerio y a cinco para la presidencia.

La disputa ideológica sobre el papel del Estado tenía consecuencias concretas sobre la política de la gestión pública, al considerar los cargos públicos como botín político y, como corolario obvio, sobre la política tributaria. Aumentar la tributación, como lo había hecho López Pumarejo en 1935, resulta ser una condición *sine qua non* para permitir financiar una eventual expansión del perímetro de la actividad administrativa. La disputa sobre la imposición tributaria dividirá profundamente a los dos partidos políticos dominantes. Así, el tema de la reforma tributaria tiene un impacto directo sobre la política relativa a la administración pública y a su posible desarrollo.

8 López Pumarejo estudió temas económicos en London School of Economics and Political Science a inicios del siglo xx.

En este contexto, no resulta extraño que, en 1952, de unos 45 700 empleados gubernamentales (Estado central, sin defensa nacional) que existían en el país, menos de 1500 pertenecían a la carrera administrativa y muy pocos lo habían hecho mediante concurso de mérito (Ramírez, 2011, pp. 44-50). Además, existían 50 800 empleos públicos departamentales y 24 600 municipales, para un total de 118 700 empleos públicos en el país. En relación con la población de la época (aproximadamente trece millones), la administración pública disponía entonces de un funcionario por cada 110 habitantes. Al final de la década (1959), marcada por el período conocido como *la Violencia* y seguido por la dictadura militar de Rojas Pinilla (1948-1958), la proporción se irá incluso reduciendo a un funcionario (nacional, departamental o municipal) por cada 120 habitantes⁹. Las cifras de la década muestran una evolución hacia la desconcentración¹⁰ de la función pública. Los empleados nacionales pasan de 47 000 en 1950 a 41 200 en 1959, y se aumentan los empleados adscritos a los gobiernos departamentales (47 400 en 1950 a 56 600 en 1959) y municipales (24 200 en 1950 a 35 800 en 1959).

Habrá que esperar el fin del régimen militar de Rojas Pinilla y la instalación del Frente Nacional en 1958 para que se retome el propósito de modernizar y reforzar la carrera administrativa. El nuevo régimen político podrá aprovechar el trabajo presentado por Lauchlin Currie (1988) en 1952, llegado al país como jefe de una Misión del Banco Mundial (en este entonces, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). En efecto, el estudio del norteamericano se destaca por presentar una “visión general y por ser el primer estudio de conjunto” de la administración pública colombiana que servirá de base para las reformas futuras (Vidal Perdomo, 2004, p. 320). Así, bajo el régimen bipartidista del Frente Nacional se constitucionalizó el principio de la carrera administrativa (art. 5)¹¹ y se expidió luego la Ley 19 de 1958¹²

9 Cálculo propio a partir de los datos reproducidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social presentado por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Plan de Desarrollo Económico y Social 1961-1970, Alberto Lleras Camargo). Cuadro VI-14 (sin paginación).

10 Uso el término *desconcentración* y no *descentralización*, ya que no existía real autonomía administrativa de los departamentos y municipios. El sistema era de tipo prefectoral. De hecho, el presidente tenía el monopolio del Ejecutivo en todos los niveles.

11 El artículo 5.º del plebiscito del 1.º de diciembre de 1957 dice: “El presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido”. El establecimiento constitucional de la carrera administrativa dio lugar a normas complementarias de prohibición de actividades políticas de sus afiliados, y de presiones políticas para el nombramiento, la promoción o la destitución (arts. 6 y 7) (Vidal Perdomo, 2004, p. 323).

12 “Art. 1: La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme

que creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil (art. 8), como antecesor del actual Departamento de la Función Pública. Se creó también la Escuela Superior de Administración Pública (art. 17), el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (art. 2), y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (art. 3). La Ley 19 está claramente inspirada por la doctrina de la organización científica del trabajo propuesta por F. Taylor y sus desarrollos posteriores. Así en su artículo 19, relativo al “ordenamiento racional de los servicios públicos”, se señala que para “el estudio o implantación de las reformas [...], a fin de acelerar el despacho de los negocios públicos, con el máximo de economía para el Estado y los particulares” se creará “una sección especial dentro de la oficina de organización y métodos de trabajo”. Así mismo, la concepción de Fayol relativa a la necesidad de formar a los futuros administradores públicos se plasmó en la creación formal de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El Departamento Administrativo del Servicio Civil (art. 8) tenía como tarea “la organización del servicio civil y de la carrera administrativa, y la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina”. De manera clara, se trataba de fomentar la creación de una moderna administración pública capaz de poner en ejecución la nueva estrategia de desarrollo del país fundamentada sobre la idea de una planificación racional de este. Es significativo que para realizar esa tarea de desarrollo económico no se recurrió a la figura política habitual de un ministerio, sino a una figura que aparece como más técnica, es decir, de departamentos administrativos bajo la autoridad directa de la presidencia. La organización del servicio civil y de la planeación

a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo”.

“Art. 8: Créanse el departamento administrativo del servicio civil, que tendrá a su cargo la organización del servicio civil y de la carrera administrativa, y la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, compuesta por cuatro miembros nombrados por el presidente de la república para períodos de cuatro años, con observancia de la regla de la paridad política, y que tendrá las siguientes funciones:

a) Establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos. Los candidatos serán inscritos en estas listas después de verificada su capacitación por la comisión y según el orden de sus méritos. En todos los casos señalados por el reglamento, el modo de seleccionar a los candidatos será el concurso a base de pruebas escritas y orales. Además de la lista referente a empleos no clasificados dentro de un cuadro administrativo, habrá una lista para cada uno de estos.

b) Actuar como organismo administrativo de apelación en todos los litigios que se susciten entre los servidores públicos y sus respectivas administraciones y servicios en materia de ascensos y disciplina. La comisión conocerá de las demandas presentadas por escrito y acompañadas por los conceptos emitidos al respecto por la respectiva comisión de personal instituida conforme a lo previsto en el ordinal g del artículo anterior. El decreto reglamentario fijará los requisitos que hayan de exigirse para la designación de los miembros de la comisión y de sus suplentes, y determinará las condiciones de funcionamiento de la misma”.

del desarrollo eran labores que se sustraían a la razón política, ya que, en esta perspectiva, se trataba de una labor fundamentalmente concebida como técnica, basada en el uso del conocimiento científico de la planeación para fomentar el desarrollo económico del país.

Después, y en la misma línea, la Ley 1732 de 1960 precisará la reglamentación señalando en su artículo 34 que la

Carrera administrativa tiene por objeto establecer un sistema técnico de administración del personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social.

Con la reforma constitucional realizada por el Gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se dio un nuevo impulso a esta estrategia, lo que profundizó aún más la concentración del poder en el Ejecutivo al detrimento del Legislativo. Con esta reforma, se buscó retomar la senda de la Revolución en Marcha de la década de los treinta, intentando construir un Estado técnico, por encima de las luchas partidistas, basado en las técnicas modernas de la planeación racional. Así, la Ley 65 de 1967 otorgó facultades extraordinarias al presidente para que este pudiera

Reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio a la Secretaría de Organización e inspección de la administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley. (art. 1)

En desarrollo de esta ley, se promulgaron los Decretos Ley 1050, 2400 y 3130 de 1968. El primero pretendió establecer las “normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional”. El Decreto 2400 marca una cierta evolución en relación con la gestión del personal. En efecto, se aleja de la pura técnica burocrática para reconocer ya el carácter político de tal actividad: en él se estipulaba que el Departamento Administrativo de Servicio Civil tenía la responsabilidad de “fijar la política en materia de administración de personal civil” (art. 54). Finalmente, el tercer decreto intentó regular el funcionamiento de las entidades descentralizadas de orden nacional “para lograr una mejor orientación, coordinación y control” de estas. Estos decretos, en particular los 1050 y 3130, fueron considerados durante muchos años como los estatutos básicos de la administración pública y fueron asimilados por la Corte Suprema de Justicia a una Ley Orgánica (Ibáñez, 2004, p. 10).

Posteriormente, el Decreto 1950 de 1973 completará aún más la normatividad en materia de servicio civil en la perspectiva de la consolidación de una administración pública legal racional en acuerdo con la perspectiva moderna de tipo weberiano.

De esta manera, los fundamentos normativos de la administración pública plasmados en la reforma de 1968 han ofrecido coherencia y estabilidad normativas en la materia. Uno de sus protagonistas, Vidal Perdomo (2004, 2005), considera que, con estos decretos, se asentó incluso una “teoría” para la administración pública colombiana. Esa “teoría” determinó, por primera vez, la integración de la rama ejecutiva del poder público, conformada por la Presidencia de la República, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y los establecimientos públicos. Esta organización se completa con las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta. Se establecen además los principios de la administración descentralizada por servicios. Igualmente, quedaron establecidas las funciones de la Administración Nacional. Esta normatividad se mantuvo hasta su reemplazo por la Ley 489 de 1998.

Sin embargo, a pesar de estos avances en materia de derecho administrativo, es de anotar que, por lo general, la estructura de la administración quedó fluctuante, ya que, de manera tradicional, cada Gobierno iniciaba su gestión mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar entidades y organismos administrativos. Así mismo, la carrera administrativa de tipo burocrático siguió sin implementación efectiva, ya que, mediante incorporaciones extraordinarias, o con base en facultades del estado de sitio, y otras herramientas, los diferentes Gobiernos siempre mantuvieron la normatividad en estado de interinidad. No hacía falta cambiarla para no aplicarla. Esta situación se prolongó por lo menos hasta finalizar el período político pactado del Frente Nacional (1958-1974/78), que incluía una repartición milimétrica de la burocracia entre los dos partidos tradicionales que se alternaban en el poder.

Desde finales de la década de los setenta, en un contexto internacional de crisis, empezaron a hacerse sentir vientos de cambios sobre el papel del Estado y críticas sobre su tamaño. Se criticó su gigantismo, su burocratización, su ineficiencia y se le responsabilizó por el estancamiento de la economía mundial. La “década perdida” de los años ochenta en América Latina sirvió de contexto general para contemplar la necesidad de una reforma del Estado.

La política de gestión pública en el referencial gerencial

La crítica al tamaño, la ineficacia e ineficiencia del Estado impulsó en un primer momento un movimiento hacia la descentralización. En Colombia, esa crítica, que se relacionaba directamente con el carácter clientelista de la administración pública, caló en las percepciones dominantes. La denuncia de la ineficiencia de la burocracia

estatal permitía asociar este problema con el tamaño del Estado e impulsar su reforma y su democratización para su “modernización”. Desde entonces, la gestión de la administración pública pasó de ser considerada un tema de carácter esencialmente técnico a ser un tema político. Se debía impulsar, desde el ámbito político, una transformación de los principios fundamentales de la organización institucional del Estado.

La institucionalidad pública adquirió así el “estatus” de una estrategia política. De este modo, a partir de 1982, el tema hizo su entrada en los planes nacionales de desarrollo presentados por los Gobiernos de turno, inicialmente mediante el impulso a la política de descentralización institucional, para luego inscribirse, claramente a partir de 1990, en la perspectiva gerencial, centrada en la búsqueda de eficiencia, desarrollada por la llamada Nueva Gestión Pública o New Public Management.

Si bien la preocupación por el diseño institucional se percibe desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por el Gobierno de Turbay Ayala, Plan de Integración Social 1978-1982, este se limita a abogar por una descentralización institucional arrimada al “fomento de la descentralización industrial”. Significativamente, se busca primordialmente promover la descentralización industrial, en el marco de la política sectorial industrial, con el fin de reducir la brecha de desarrollo entre las principales ciudades y las regiones más periféricas. Esta descentralización industrial debe ser acompañada de una descentralización administrativa, en la que se considera que “en un plazo conveniente los servicios básicos de energía, acueducto y alcantarillado estén suministrados y dirigidos por los organismos regionales competentes, y no por establecimientos públicos del poder central” (PND, Plan de Integración Social 1978-1982, “Políticas y programas sociales”).

Será tarea del próximo Plan Nacional de Desarrollo de Belisario Betancur (Cambio con Equidad 1982-1986) asumir más claramente el tema de la descentralización como una política de modernización institucional fundamental:

Proponemos avanzar en la democracia de nuestras instituciones políticas. [...] la democratización de la vida colectiva consiste en modernizar las instituciones que constituyen soporte a la democracia: los partidos, la Registraduría electoral, la Procuraduría. De igual importancia son aquellas medidas tendientes a dar mayor poder, económico y político, a las comunidades, de modo que puedan ser partícipes del desarrollo y guardianas de las acciones del Estado. En esa perspectiva se enmarcan las tareas de descentralización de los servicios públicos y de dar mayores rentas propias a departamentos y municipios. (PND, Cambio con Equidad 1982-1986, “Fundamentos”)

Finalmente, con el Plan Nacional de Desarrollo de Virgilio Barco, Plan de Economía Social 1986-1990, la modernización de la administración pública tendrá derecho a un capítulo completo titulado “Políticas de modernización de la administración pública”. Este capítulo está consagrado a políticas de desarrollo regional, que buscan

consolidar la descentralización ya iniciada por los Gobiernos anteriores (en particular con la elección popular de alcalde). En este capítulo empieza a aparecer más claramente la problemática de la eficiencia como argumento para la reforma: se considera que se ha generado “ineficiencia en la asignación de recursos” en el “campo de la administración central y la planificación” por la excesiva “concentración a nivel nacional de las decisiones de orden técnico y administrativo” (PND, Plan de Economía Social 1986-1990, “Políticas para el desarrollo territorial”). Para mejorar esto, se propone apoyarse sobre el “nuevo esquema de administración descentralizada”.

La justificación para emprender una modernización de la administración pública se fundamenta en un diagnóstico que subraya la ineficiencia del Estado. Se considera que el aparato del Estado se encuentra “rezagado” y que su organización es “concebida para un país y una gestión pública menos compleja, es anticuada, ineficiente e ineficaz” (PND, Plan de Economía Social 1986-1990, “Políticas de modernización de la administración pública”).

El Plan del presidente Barco establece un diagnóstico que, por un lado, señala el crecimiento “desordenado y desarticulado” de instituciones estatales y, por otro, considera que el funcionamiento interno de la administración está marcado por problemas que las hacen ineficientes. En particular, se señala que sus objetivos institucionales son difusos y modificados, a veces, por voluntad de los directivos de turno; sus acciones suelen contradecir las políticas del Gobierno, presenta “sistemas de planificación, información, evaluación y control de gestión deficientes o inexistentes”. Asimismo, la atención a la ciudadanía presenta graves problemas y, en

la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado existen fallas importantes como la desviación del sentido de la carrera administrativa y su restringida aplicación; la excesiva movilidad de los funcionarios técnicos de alto nivel [...], la precariedad de sus instrumentos para la administración de personal; la falta de estímulos relacionados con la obtención de resultados; y la ausencia de políticas generales de capacitación y bienestar del empleado público. (PND, Plan de Economía Social 1986-1990, “Políticas de modernización de la administración pública”)

Para remediar estos problemas, el Plan propone desarrollar tres políticas para modernizar en profundidad el aparato estatal. Estas políticas se enfocan en (1) modernizar la estructura general del aparato administrativo del Estado mediante la descentralización y la definición de competencias; (2) modernizar el funcionamiento interno de las entidades públicas, y (3) modernizar los procedimientos de la gestión pública. Se planeó el desarrollo de estas políticas por medio del despliegue de ocho programas: definición de competencia y descentralización; mejoramiento de la eficiencia interna de las entidades; fortalecimiento de la planeación; desarrollo científico y tecnológico; desarrollo de sistemas de información para la gestión pública; desarrollo de la informática; articulación entre planeación y presupuesto;

simplificación de trámites y procedimientos; modernización de la gestión de personal, y participación comunitaria en la gestión pública. Para ello, se crea la Comisión para el Reordenamiento de la Administración Pública (Decreto 342 de 1987) y la Comisión Colombia Eficiente (Decreto 3435 de 1986). En su conjunto, estos dispositivos buscaron mejorar la eficiencia administrativa, permitir la simplificación de trámites y la reducción de la burocracia y la descentralización (municipalización) de los servicios públicos (Decretos 77 a 81 de 1981, Decreto 1333 de 1986). Sin embargo, estas acciones resultaron poco efectivas e insuficientes “por la lentitud y resistencia al cambio de las autoridades” (Howald, 2001, p. 54). Por eso, después se creó la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano (Decreto 1150 de 1989)¹³ cuya tarea era realizar un diagnóstico de la administración pública¹⁴ del país y proponer reformas.

Publicado en mayo de 1990, el informe de la Comisión Presidencial será retomado por el sucesor de Virgilio Barco, el presidente César Gaviria. Las recomendaciones de la Comisión apuntaron a una transformación profunda de la administración pública y del papel del Estado, en una perspectiva claramente neoliberal de reducción y descentralización del Estado en unos sectores, de fortalecimiento de la capacidad de la Rama Ejecutiva central y de privatización. Se buscó el fortalecimiento institucional de la Presidencia, mediante la creación de varias consejerías, entre las que se destaca la Consejería para la Privatización y la Desregulación. En 1990, el presidente Gaviria creó la Consejería para la Modernización del Estado. Entre las recomendaciones se encontraban medidas tales como

A. Asegurar la adecuada redefinición de roles entre el sector público y el sector privado, utilizando selectivamente instrumentos de privatización o estatización de conformidad con el interés general. B. Eliminación gradual de los subsidios del lado del oferente y transición a un sistema de subsidios del lado del usuario. C. Desregulación y otras medidas dirigidas a controlar la expedición de nuevas normas. (Redacción *El Tiempo*, 18 de noviembre de 1990)

Estas medidas apuntaban a

Optimizar la productividad social de los recursos públicos, asegurar la eficiencia y la democratización de la sociedad en su conjunto, liberar energías individuales,

13 Composición: Alberto Hernández Mora (presidente), Hernando Agudelo Villa, Eduardo Aldana Valdés, Alfonso Esguerra Fajardo, José Vicente Katarain, Manuel Rodríguez Becerra, Fernando Botero Zea y Rudolf Hommes.

14 Entre los diagnósticos establecidos se observó, en relación con la composición de la alta función pública, la muy débil participación de perfiles profesionales de gerencia, en particular la ausencia completa de administradores públicos y la fuerte presencia de la profesión jurídica: abogados: 35 %, economistas: 15 %, ingenieros: 13 %, médicos: 9 % (Rodríguez Becerra, 1992, p. 135 y ss.).

redefinir los roles del Estado y de los particulares (especialmente en cuanto a la asignación de recursos y a la asunción de riesgos), y afirmar el principio de responsabilidad individual. (Redacción *El Tiempo*, 18 de noviembre de 1990)

En cuanto al funcionamiento de la administración, se sugirió también su “democratización” mediante la “contractualización de las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas, para precisar responsabilidades y posibilitar la evaluación del desempeño de las unidades ejecutoras” (Redacción *El Tiempo*, 18 de noviembre de 1990).

Las anteriores medidas forman parte de los principios gerenciales formulados por la Nueva Gestión Pública, que acompañó a la reforma del Estado impulsada por el entonces recién Consenso de Washington (1989), que sintetizó en diez recomendaciones una agenda de reformas políticas y económicas para los países de América Latina.

Esta misma perspectiva gerencial será claramente adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo, La Revolución Pacífica 1990-1994, presentado por el presidente Gaviria. Este plan, en el contexto internacional de la crisis y el desmoronamiento de los regímenes políticos socialistas y el fin de las dictaduras en América Latina y, en el plano interior, la expedición de la nueva Constitución de Colombia (1991), tendrá la impronta del Consenso de Washington, en la medida en que las recomendaciones de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) apuntaban a un achicamiento de la burocracia estatal y a una reducción del ámbito de acción del Estado mediante la transferencia de ciertas funciones hacia el sector privado: “El Estado puede hacer más para el desarrollo económico, concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos escenarios de la vida económica” (PND, La Revolución Pacífica 1990-1994, “Prólogo”).

El Plan pretendió “ser acorde con el rápido y profundo cambio del país. Además, debía plantear, en sus distintas áreas, el desarrollo y la modificación de sus instituciones, procedimientos, responsabilidades y competencias, en el marco de una nueva organización de la sociedad” (PND, La Revolución Pacífica 1990-1994, “Prólogo”).

La puesta en marcha de este ambicioso plan de transformación del país, pensado para el largo plazo, significó también importantes cambios para la administración pública ahora con la orientación gerencial de los principios de la Nueva Gestión Pública, en particular la eficiencia y la regulación mediante la acción del mercado. En su parte IV, “Ajuste institucional y descentralización”, el Plan propone un rediseño de las instituciones haciendo énfasis en la descentralización de funciones y la distribución de estas entre sectores públicos y privados. Para ello, se consideró necesario fortalecer las capacidades de gestión y mejorar la gerencia pública.

El desarrollo de las reformas se apoyó en el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución para expedir una serie de decretos reformativos de las instituciones

administrativas (Presidencia de la República, 1993). Sin embargo, con el tiempo este esfuerzo reglamentario terminó diluyéndose. Así, en el cuatrienio siguiente, el Plan Nacional de Desarrollo, El Salto Social 1994-1998, del presidente Ernesto Samper aparece como una continuación de los esfuerzos anteriores para adecuar el nuevo diseño institucional. En materia de gestión pública se enmarca en la noción de *buen gobierno*. El capítulo 9 se caracteriza por insistir en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y de un Estado más eficiente, en particular mediante la planeación y la evaluación, “entendidas como un proceso continuo y participativo de definición de estrategias en torno a unos objetivos definidos y no únicamente como la etapa inicial de la gestión pública” (PND, El Salto Social 1994-1998, “El buen gobierno”). Según González (1999), los intentos de reforma de la administración pública de esa década fallaron en parte porque fueron considerados inexequibles jurídicamente, pero sobre todo porque eran esencialmente “nominalistas”, es decir que se centraban en llamadas reiteradas a la eficiencia y a la modernización como lugares comunes.

Con la llegada del presidente Pastrana y su Cambio para Construir la Paz 1998-2002, el diagnóstico de la administración pública siguió siendo el mismo:

Falta de racionalidad en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; inadecuado uso de los recursos públicos; creciente déficit fiscal; altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos; carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Todos estos factores han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991. (PND, Cambio para Construir la Paz 1994-1998, “El contexto del cambio”, p. 42)

La solución propuesta apuntaba “hacia un Estado participativo” que reforzara la orientación de la gestión pública hacia mayor “promoción, coordinación y regulación que hacia la administración y la ejecución directa” (p. 40). Para realizar esta labor, el Gobierno Pastrana pudo contar con una nueva herramienta legal: la Ley 489 de 1998, que sustituyó los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976. La nueva ley constituyó el nuevo marco para la administración pública colombiana que se entiende como un sistema:

Art. 15. Definición del sistema. El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

La filosofía de esta ley corresponde a la concreción normativa de una nueva política de gestión pública coherente con la evolución de esta centrada en la búsqueda de la eficiencia, la flexibilidad y la contractualización, y tendiente a favorecer más la regulación que la administración directa, tal como fue progresivamente desarrollada por la narrativa de los sucesivos planes nacionales de desarrollo del país. La política de gestión pública inscrita en la Ley 489 recoge los principios de la Nueva Gestión Pública de descentralización territorial, de contractualización, de flexibilización y de democratización. En relación con este último elemento, es de anotar que la democratización es entendida fundamentalmente como la participación de la sociedad civil, de la ciudadanía, a través de audiencias públicas y mediante el control social y la conformación de veedurías (arts. 32-35):

Art. 32. Democratización y control social de la administración pública. Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Art. 33. Audiencias públicas. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrá convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicará a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada. En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada.

Art. 34. Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular

mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Art. 35. Ejercicio de la veeduría ciudadana. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías.

b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta.

c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de este Plan Nacional contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal. (Ley 489 de 1998)

El punto esencial en relación con la participación ciudadana es su concepción subsidiaria y de legitimización, ya que las conclusiones y las decisiones de estos espacios quedaron explícitamente a la entera potestad de las autoridades administrativas (Sánchez, 2010). Así, en su artículo 33, relativo a las audiencias públicas, se señala que “se discutirán aspectos relacionados con la *formulación, ejecución o evaluación* de políticas y programas a cargo de la entidad”, lo que deja claramente por fuera del alcance de la participación el tema de la decisión.

En este sentido, los posteriores planes de desarrollo de los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, Hacia un Estado Comunitario 2002-2006 y Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010, correspondieron a la puesta en marcha de una política de la gestión pública basada en los principios de la Nueva Gestión Pública ahora inscritos en la ley.

Así el primer Plan de Desarrollo del presidente Álvaro Uribe pretendió avanzar hacia un Estado comunitario definido como un “Estado participativo que involucre a la ciudadanía [...]. Un Estado gerencial que invierte con eficiencia [...]. Y un Estado descentralizado” (PND, Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, “Objetivos”, p. 17). En cuanto a la administración pública, el Plan se comprometía con una doble reforma. Por un lado, se propuso un rediseño institucional de las entidades para aumentar la eficiencia y, por el otro, desarrollar reformas transversales para fomentar la participación ciudadana mediante veedurías comunitarias (se expidió el Decreto 2170 del 2002) y consejos comunales para rendición de cuentas; la construcción del Estado gerencial (austeridad, eficiencia, eficacia, productividad y gestión por resultados, Directiva Presidencial n.º 10 del 2002), lo cual incluyó la idea de que la permanencia de las entidades debía depender de su viabilidad financiera. Propuso también una serie de reformas, llamadas *transversales*, que incluía una reforma al sistema de empleo público, al de contratación pública, de información y el desarrollo del Gobierno en línea (PND, Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, pp. 262-263)¹⁵. En el siguiente plan, se seguirá el mismo impulso, tal como se observa en el siguiente fragmento:

El Estado comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que marchita la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal. El Estado comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. Muchas de las inversiones públicas contenidas en este Plan han sido diseñadas con ese criterio de complementariedad en mente. (PND, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010, “Objetivos”, p. 18)

Los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe marcaron ciertamente el apogeo del período gerencial. En efecto, a partir de estos años se asistió a un reflujo de la doctrina neoliberal centrada dogmáticamente en el mercado. El Estado está de vuelta, particularmente en América Latina con la instalación de Gobiernos de izquierda en varios países y, también, en el plano teórico, con el afianzamiento de las tesis neoinstitucionalistas que, sin que signifiquen necesariamente una ruptura radical con la lógica del mercado, reconocen y revalorizan el papel de las instituciones públicas para el afianzamiento de una gobernanza estable. El neoinstitucionalismo ofrece así la posibilidad de un nuevo equilibrio entre mercado y Estado. Así mismo, el reconocimiento cada vez más fuerte de la diversidad de las situaciones y de la importancia de la participación ciudadana en la resolución de los problemas públicos generó una dinámica tendiente más a la colaboración que al antagonismo entre ciudadanía, sociedad civil y Estado, y a la aceptación de la necesidad de una

15 Se menciona frecuentemente que la inspiración de esta perspectiva gerencial se debe al influyente libro de Osborne y Gaebler (1992), el cual fue muy difundido en América Latina.

adaptación de los diseños y soluciones administrativas a los contextos específicos. El éxito de conceptos como buen gobierno, gobernanza y participación ciudadana son síntomas de esta dinámica.

¿Hacia una política de gestión pública bajo el referencial colaborativo?

Con los dos Gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), el énfasis de los planes nacionales de desarrollo fue puesto en el concepto de *buen gobierno* resumido en estos principios: “compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia con la corrupción, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas y servicio a la comunidad” (PND, Prosperidad para Todos 2010-2014, “Soportes transversales de la prosperidad democrática”, p. 474).

Si bien estos no marcan una ruptura radical con los Gobiernos anteriores en términos de política de gestión pública, se percibe una evolución hacia una perspectiva más colaborativa, en particular en el primero de los dos planes. El capítulo VII estuvo dedicado al desarrollo del buen gobierno, centrándose, principalmente, en cinco ejes: transparencia y rendición de cuentas; gestión pública efectiva; vocación por el servicio público; participación y servicio al ciudadano, y lucha contra la corrupción (p. 474).

Así, con el primer eje se buscó “consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva”. Para ello, se consideran tres estrategias: diálogo con los ciudadanos, información pública y gobierno en línea, lo que debería permitir un “empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público” (p. 475). La consolidación de una democracia participativa implica concretamente una transmisión de la información pertinente a la ciudadanía. La rendición de cuentas debe facilitarla, lo que se ha venido reforzando a lo largo de la década y contará desde el 2010 con un documento orientador a partir del Conpes 3654. La insistencia en la rendición de cuentas entra en coherencia con su centralidad para la perspectiva colaborativa del Nuevo Servicio Público como instrumento para la limitación de la discrecionalidad administrativa.

Por medio del diálogo con la ciudadanía se considera que las administraciones tienen el deber no solamente de informar de sus acciones, sino también de explicarlas y justificarlas. Asimismo, la ciudadanía debe retroalimentar al Estado sobre su gestión, para crear así una comunicación transparente y de doble vía (llamada *urna de cristal*). Por su parte, el Gobierno en línea debería permitir una divulgación de la información más ágil, el desarrollo de servicios y hasta “fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado” (p. 478).

En cuanto a la estrategia de gestión pública efectiva, el Plan de Desarrollo señalaba que las decisiones de gasto debían fundamentarse en un equilibrio entre criterios

técnicos y políticos, para reconocer la diversidad o la pluralidad de las soluciones posibles y que las decisiones se toman en un marco de un proceso de negociaciones¹⁶, es decir, más de gobernanza que de gobierno:

Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios técnicos de asignación, por un lado, [...] y las negociaciones de tipo político, por otro. (p. 280)

En el mismo sentido, se considera la necesidad de conformar “redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad” (p. 482) en temas estratégicos. Se justifica la orientación hacia esta estrategia porque la ejecución de políticas y programas requiere de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y diferentes ramas u órganos del Estado. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva y entre estas y el sector privado, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismos garantía de la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular políticas y orientar la ejecución de diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias (p. 482).

En el Plan también se ve la importancia del servicio público como vocación de servicio a la sociedad:

implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. (p. 489)

Finalmente, en el tema crucial de la profundización de la democracia mediante la participación ciudadana, el Plan se apoya en una definición amplia de esta. Si bien señala, como en los planes anteriores, la necesidad de promover la “interacción entre

16 En este sentido, se puede relacionar esta perspectiva colaborativa con la perspectiva reflexiva neoinstitucionalista, es decir *a minima*, la cual se limita a la organización de negociaciones entre diversos intereses constituidos (véase más arriba).

ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuros, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control de las políticas públicas” (p. 500), excluyendo la etapa de la decisión, se reconoce más adelante que “La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consultas, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos” (p. 500).

Es decir, existe una tímida apertura hacia una gobernanza colaborativa y el reconocimiento del ciudadano como un *codecisor* en materia de asuntos públicos. De hecho, el Plan señala que tiene el propósito de crear las condiciones para el fomento de la participación ciudadana. En particular, señala este propósito en áreas como la “planeación y la presupuestación participativa, la revisión de las instancias y normas de participación, la organización autónoma de la sociedad civil, la cultura ciudadana y la gestión del conocimiento” (p. 504).

En este sentido, es de anotar que estas propuestas fueron plasmadas en una nueva ley de participación ciudadana, la Ley 1757 del 2015. Esta ley amplía, en particular, las consultas populares a nivel nacional y territorial de iniciativa ciudadana, aunque la consulta debe ser autorizada por el Poder Legislativo. Igualmente, crea un Consejo Nacional de Participación Ciudadana (art. 77) con sus réplicas departamentales y municipales, como consejo asesor del Gobierno, para hacer seguimiento a dicha política de participación ciudadana, y reglamenta los procesos de presupuestos participativos (art. 90 y ss.).

Aunque el Plan presentado para el segundo período presidencial, Todos por un Nuevo País 2014-2018, señala que se trata de la continuación de los objetivos anteriores, se percibe que la profundización de la participación ciudadana resulta menos importante y se hace más bien énfasis en el mejoramiento de los sistemas de información y en la innovación:

Avanzar hacia una gestión pública moderna y eficiente también exige encontrar soluciones innovadoras y a la medida de las características de los problemas del país y de los territorios. Por esta razón es necesario promover la innovación en el diseño e implementación de mecanismos alternativos para la provisión de bienes y servicios considerando los enfoques sectorial, territorial, ambiental, poblacional, entre otros. (PND, Todos por un Nuevo País 2014-2018, p. 612)

Resulta significativo que ningún acápite del Plan hace referencia al tema de la participación ciudadana. Sin embargo, es el reflejo de las dificultades del período en relación con el desarrollo de la estrategia de producción minera y energética que se vio afectado por la multiplicación de las consultas populares locales, con base en la Ley 1757 del 2015, para impedir la exploración minera (Dietz, 2018) y los obstáculos que representaron también las consultas previas a algunos grupos étnicos acerca de obras de infraestructura y de extracción minera y energética en sus territorios.

Conclusión

El análisis de la política de gestión pública de Colombia, desde la mirada de tres referenciales de políticas de gestión pública en los documentos oficiales, en particular en los planes nacionales de desarrollo, permite mostrar la existencia de constantes esfuerzos discursivos y normativos para modernizar la gestión pública, buscando enmarcarla en las perspectivas teóricas dominantes en cada período histórico. Se observa en particular que, durante las primeras tres cuartas partes del siglo xx, los sucesivos Gobiernos consideraron la gestión pública desde el ángulo de una técnica neutral que se debía implementar para modernizar el país. Así, la gestión pública no era considerada un objeto de controversia política, más que por su tamaño o su perímetro de intervención. Después, desde los años ochenta, se ve la necesidad de una nueva modernización de tipo gerencial, entonces en boga. Para ello, se asume este objetivo como una política pública de reforma del Estado y entra, por lo tanto, como un tema específico de política pública.

Primero, como una política de descentralización y, luego, progresivamente, como una política orientada centralmente por la lógica de mercado como guía para la eficiencia administrativa. Estas orientaciones se plasmaron en la Ley 489 de 1998. Esta política gerencial tendrá como momento más característico los dos períodos de Álvaro Uribe (2002-2010). Finalmente, la política pública de gestión pública dio pasos hacia una política colaborativa *a minima* (neoinstitucionalista) con el primer Gobierno de Santos. Se concretó mediante el reforzamiento normativo de los sistemas de información de gestión administrativa, del gobierno en línea, de la transparencia, de la rendición de cuentas, de la participación ciudadana (en particular la Ley 1757 del 2015, a pesar de sus limitaciones) y del reconocimiento de la necesidad de construir gobernanza basada en la negociación entre intereses, coherentemente con el referencial colaborativo. Sin embargo, a partir del segundo período de Gobierno, los discursos relacionados con la profundización de la participación ciudadana en la gestión pública fueron minimizados con un énfasis mayor en el tema de la innovación.

Se observa que la concepción dominante del ciudadano, en sus modalidades de relacionamiento con la gestión pública, constituye un marcador central para la caracterización de la política de gestión pública. En la gestión pública burocrática, el ciudadano es un beneficiario totalmente pasivo, inexistente, de la acción pública. En la política gerencial, aparece con un papel secundario para orientar la acción pública como cliente o veedor. Finalmente, en la perspectiva colaborativa es considerado un codecisor. La normatividad examinada refleja estas concepciones. En realidad, es claro que no se trata de concebir la política de gestión pública como una sucesión de políticas de tipo paradigmático, que son totalmente reemplazadas unas por otras, sino de una evolución de tipo generacional. En la actualidad, cada perspectiva existe de forma simultánea y se aplica según las características del problema y de la situación contextual. El desarrollo de esta última perspectiva colaborativa,

más afin con una cultura y una gobernanza democráticas, si bien está ya esbozada *a minima* en la normatividad colombiana, constituye todavía un horizonte de futuro para la gestión pública colombiana. El camino hacia la definición de una política de gestión pública colaborativa de tipo deliberativo o pragmático, y de sus instrumentos de implementación, para permitir superar la concepción neoinstitucionalista centrada en la negociación entre intereses, se constituye en un reto para la política de la gestión pública de la próxima década.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *La implementación de las políticas*. Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Christiansen, J. (2013). *The irrealities of public innovation*. Dinamarca. http://mind-lab.dk/wp-content/uploads/2014/07/PHD_afhandling.pdf
- Cobbaut R. (2011). La gouvernance de l'action collective. En L. Taskin L. y M. de Nanteuil (Dirs.), *Perspectives critiques en management: Pour une gestion citoyenne* (pp. 67-81). De Boeck.
- Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) (2010). Una gestión pública latinoamericana para el siglo XXI. CLAD. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>
- Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. CLAD. <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>
- Currie, L. (1998). *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia*. Fonade.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007). *The New Public Service*. Sharpe.
- Dewey J. (1958) *El público y sus problemas*. Editorial Ágora.
- Dewey, J. (2014). *La quête de certitude*. Gallimard.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional* (93), 93-117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia*. Editorial Biblos.
- Elmore R. F. (2000). Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 251-280). Ángel Porrúa.
- Fayol, H. (1981). *Administración industrial y general*. El Ateneo.

- Fuentes, C. (1992). *El espejo enterrado*. Alfaguara.
- García Romero, C. I. y Peña Ceniceros M. (2015). *Caracterización del ecosistema de innovación pública digital en Colombia*. Bogotá.
- González Borrero, J. I. (1999). La reforma del Estado fue solo un maquillaje. *Economía Colombiana y Coyuntura Política. Revista de la Contraloría General de la República* (275), 82-89.
- Hill, M. y Hupe P. (2002). *Implementing public policy*. Sage.
- Howald, F. (2001). *Obstáculos al desarrollo de la Pyme causados por el Estado en Colombia*. Fundes/MCGraw-Hill.
- Ibáñez, J. (2004). Las normas orgánicas o generales básicas que encuadernaron la administración nacional a partir de 1968. *Vniversitas* (107), 179-260.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action*. PUF.
- Kantorowitz, E. (1989). *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Age*. Gallimard.
- Lane, J-E. (1995). *The public sector: Concepts, models and approaches*. Sage.
- Lascoumes, P. (2004). *Gouverner para les instruments*. Science Po.
- Lázaro M., Trimble M., Umpiérrez A., Vásquez A. y Pereira G. (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: Dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Universidad de la República.
- Lenin V. I. (1973). *El Estado y la revolución*. Progreso.
- Mariñez N., F. (2015). *Innovación pública*. Editorial Fontamara.
- Mariñez N., F. (2017). *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco.
- Martínez Cárdenas, E. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: Setenta años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Mayo, E. (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. Nueva Visión.
- Mora Toscana, O. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945). *Apuntes del Cenes*, 29(50), 151-171.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Nanteuil, M. (2009). *La démocratie insensible*. Érès.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La reinención del Gobierno*. Paidós.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan de Integración Nacional (1979-1982). "Políticas y Programas Sociales". Gobierno de Julio César Turbay, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay_Polits_Programas_Sociales.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Cambio con Equidad (1982-1986). Gobierno de Belisario Betancur, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan de Economía Social (1986-1990). "Políticas de Desarrollo Territorial". Gobierno de Virgilio Barco, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Dllo_Territorial.pdf

- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Plan de Economía Social (1986-1990). “Políticas de modernización de la administración pública”. Gobierno de Virgilio Barco, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Modernizacion_Admon_Pub.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), La Revolución Pacífica (1990-1994). Gobierno de César Gaviria, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Modernizacion_Admon_Pub.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), El Salto Social (1990-1994). “El buen gobierno”. Gobierno de Ernesto Samper, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_buen_gobierno.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Cambio para Construir la Paz (1998-2002). “El contexto del cambio”. Gobierno de Andrés Pastrana, República de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Gobierno de Álvaro Uribe, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010). Gobierno de Álvaro Uribe, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PLANNACIONALDESARROLLO2006-2010.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Prosperidad para Todos (2010-2014) “Soportes transversales de la prosperidad democrática”. Gobierno de Juan Manuel Santos, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/8C.%20Cap%C3%ADtulo%20VII.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Todos por un Nuevo País (2014-2018). Gobierno de Juan Manuel Santos, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20%20internet.pdf>
- Pohl C. y Hirsch G. (2007). *Principles for Designing Transdisciplinary Research*. Oekom.
- Presidencia de la República, Consejería para la Modernización del Estado (1993). *Hacia un Estado moderno: Contenido y alcances de los decretos expedidos con base en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política*. La Oveja Negra.
- Ramió Matas. C. (2001). Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinoamericanas modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD, Reforma y democracia* (21).
- Ramírez Mora, J. M. (2011). *La carrera administrativa en Colombia: Análisis y perspectivas* [tesis de maestría en administración]. Universidad Nacional de Colombia.
- Redacción *El Tiempo* (1990, 18 de noviembre). En busca de un nuevo concepto de administración pública. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-6025>
- Rodríguez Becerra, M. (1992). La ESAP: ¿Cuna de la alta gerencia pública en Colombia? En M. Rodríguez Becerra, C. Dávila Ladrón de Guevara, L. E. Romero

- Ortiz (Eds.), *Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis* (pp. 135-168). Universidad de los Andes.
- Roth D., A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth D., A.-N. (2006). La génesis del Estado republicano en Colombia: Elementos para una historia social de la administración pública. *Cuadernos de Historia del Derecho* (13), 281-296.
- Roth D., A.-N. (2013). Democracia participativa en América Latina: El uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal. *Revista del CLAD* (56), 31-58.
- Roth D., A.-N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth D., A.-N. (2014a). La investigación en políticas públicas: ¿Ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? *Mundos Plurales*, 1(1), 11-27.
- Roth D., A.-N. (2015). Problemas, oportunidades y retos actuales en la elaboración de las políticas públicas en América latina. En P. A. Pineda Ortega (Coord.), *Cuestiones sociales y políticas* (pp. 17-30). Universidad de Guadalajara-Prometeo Editores.
- Roth D., A.-N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: Convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En F. Mariñez (Ed.), *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco.
- Roth D., A.-N. (2017a). El análisis de las políticas públicas: De pilar gótico a arte retórico. *Questiones de Ruptura*, 1(2), 225-240.
- Roth D., A.-N. y Wagbou, M. (Eds.) (2009). *Las políticas públicas de las diversidades: Identidades y emancipación*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez Torres, C. A. (2010). Ley 489 de 1998 un desafío para la administración pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 1(2), 32-41.
- Simon, H. (1962). *El comportamiento administrativo*. Aguilar.
- Stone D. (2002). *Policy paradox*. Norton & Company.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Taskin, L. y de Nanteuil M. (2011). *Perspectives critiques en management: Pour une gestion citoyenne*. De Boeck.
- Taylor F. W. (1981). *Principios de la administración científica*. El Ateneo.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: Historia y organización*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vidal Perdomo, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: Antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas* (108), 317-334. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/viewFile/14731/11881>
- Vidal Perdomo, J. et al. (2005). *Teoría de la organización administrativa colombiana: Una visión jurídico-administrativa*. Universidad del Rosario-ESAP.

- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weinberg, A. M. (1972). Science and trans-science. *Minerva*, 10(2), 209-222. <http://www.quantamike.ca/pdf/Weinberg-Minerva.pdf>
- Wolin, S. S. (2001). *Política y visión: Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Amorrortu Editores

Capítulo 4

Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830-2018)*

Pablo Sanabria Pulido

Introducción

Este capítulo analiza la evolución histórica de la administración pública colombiana desde la época colonial hasta nuestros días. Se enfoca en el análisis de los momentos clave de reforma del Estado y el aparato administrativo que han definido los procesos de modernización y reforma del Estado colombiano y la senda misma de su administración pública. Vale la pena resaltar que este trabajo no pretende ser una revisión exhaustiva histórica, sino que busca identificar hitos clave, sendas, procesos y tiempos en el desarrollo de la administración pública colombiana, siguiendo conceptos y elementos fundamentales del institucionalismo histórico en políticas públicas (Mahoney y Thelen, 2009; Pierson, 2004).

El capítulo inicia con una mirada descriptiva del sector público colombiano, identificando sus características centrales en términos organizacionales, de recursos, estructura y conformación en el contexto actual. En segundo lugar, se orienta a describir la evolución y el proceso de cambio del sector público en este país, identificando nueve momentos determinantes en la conformación del Estado colombiano actual, como parte de la descripción de un proceso evidente de *path dependence* o dependencia de la trayectoria (entendida como rigidez institucional) en el desarrollo de la administración pública colombiana. Finalmente, y con base en el ejercicio previo, a partir de una perspectiva institucionalista histórica, identifica tres coyunturas críticas (*critical junctures*) (Pierson, 2004) de modernización y reforma en el proceso de evolución del Estado colombiano y define sus rasgos característicos.

* Este capítulo es una versión actualizada y expandida de una ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública en Santiago de Chile en noviembre del 2016. El autor agradece los comentarios y las observaciones de diferentes comentaristas en el CLAD y en diferentes seminarios en el CIDE, México, la Universidad de Antioquia, la Universidad EAFIT, la Universidad Icesi, y profesores y estudiantes del pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos, y la maestría en Gestión Pública de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

El capítulo cierra con un análisis de los patrones y las divergencias de un proceso de configuración del Estado colombiano caracterizado como no lineal y como un “asunto de lento desarrollo”, como lo define el institucionalismo histórico (Pierson, 2004). Este lento proceso, sin embargo, se dinamiza en las últimas seis décadas y adquiere mayor velocidad en respuesta al evidente crecimiento y urbanización del país, pero también en respuesta a crisis y tensiones del sistema político y socioeconómico, tal como lo plantea el institucionalismo (Mahoney y Thelen, 2009).

El capítulo se enfoca en el análisis de los principales cambios y las principales transformaciones de la administración pública colombiana que, de acuerdo con lo analizado, en menos de sesenta años ha construido la mayor parte de su capacidad organizacional y de gestión actual. De hecho, el capítulo define como característica clave de ese proceso evolutivo la existencia de cambios graduales e incrementales, en vez de grandes transformaciones súbitas estructurales, como rasgo definitivo de la evolución misma de un Estado colombiano, históricamente heterogéneo, ausente y débil (García, 2000). Por otro lado, identifica factores clave como la violencia política, el conflicto interno, los desastres naturales y las demandas ciudadanas que se constituyen en catalizadores de las reformas al Estado y la administración pública en Colombia.

Contexto y antecedentes

La administración pública colombiana en el 2020, de acuerdo con datos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), estaba compuesta por 263 organizaciones en el nivel central y 5990 organizaciones en el nivel territorial y descentralizado. La información publicada en su página web totalizaba 1 274 103 servidores públicos, incluyendo un grupo considerable de maestros (26%) y personal militar (30%). Asimismo, identificaba un 57% de los servidores ubicados en la administración central (incluyendo entes descentralizados) y 43% de servidores en las administraciones públicas subnacionales. Estas cifras implicarían que, de acuerdo con los datos del mercado laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2020, Colombia tenía como servidores públicos aproximadamente 5,1% de la población económicamente activa, y un 5,9% de la población ocupada, lo cual lo ubicaría en uno de los niveles más bajos en América Latina. Los datos existentes no revelan, sin embargo, el alto número de contratistas (personal con contratos a término fijo) en el nivel central y subnacional que, como práctica, ha aumentado consistentemente a partir de las congelaciones de contratación de la nómina estatal (Sanabria Pulido *et al.*, 2019) y la presencia endémica de prácticas de contratación por prestación de servicios como la principal, y más frecuente, forma de vinculación al empleo público en Colombia. Si bien, de acuerdo con Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014), la masa salarial del Gobierno central como porcentaje

del producto interno bruto (PIB) en Colombia es una de las más bajas de América Latina y redujo su participación entre el 2004 y el 2012, es posible que la ausencia de datos sobre contratación, y las prácticas presupuestales que presentan los contratistas como rubro de inversión, en vez de gastos de personal, esté generando un subreporte del gasto de personal.

Los datos también revelan que Colombia tiene una fuerza laboral que se envejece. Un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2013) identificó que solo 26% de la población empleada por el Estado es mayor de cincuenta años, no obstante, quizás por la evolución generacional del país, el promedio ha ido aumentando y en algunas organizaciones la edad promedio supera los cuarenta años. Este cambio generacional será clave en el futuro para los procesos de atracción y selección de servidores públicos en el Estado colombiano y se avizora un fenómeno al que hay que prestarle atención (Sanabria Pulido, 2018). En general, los números dejan ver un sector público con una planta relativamente pequeña para la población joven, pero en proceso de aumento de la edad promedio y con una masa salarial baja en comparación con otros países de la región. No obstante, problemáticas como el clientelismo, la provisionalidad y nombramientos por fuera de concursos en la carrera administrativa (burocracia profesional) y la asignación política de contratos de personal permanecen fuertes como prácticas de patronazgo político en el empleo público en Colombia (Sanabria Pulido, 2015; Sanabria Pulido *et al.*, 2019).

En cuanto a la distribución sectorial y por ramas, un informe ya antiguo del DAFP (2008) reportaba que la mayor parte de los funcionarios públicos del nivel central se concentraba para ese momento en la Rama Ejecutiva y, dentro de dicha población, la mayor parte servía a los sectores de protección social, defensa nacional, interior y de justicia. Del total de datos presentados en dicho informe, cerca de 38 000 personas de la Rama Ejecutiva central se encontraban en situación de provisionalidad, lo cual es indicativo del alcance de los cargos no asignados aún en procesos de selección. En cuanto a niveles de educación formal, el mismo informe del DAFP (2008) reportaba que 31% de los servidores tenía título profesional como máximo grado educativo y 14%, título de posgrado. En general, las cifras de los informes citados mostraban avances en la consolidación de una burocracia profesional, particularmente en las entidades del nivel central. A pesar de su importancia, los reportes no se han vuelto a hacer públicos, si bien se publican algunas bases de datos al respecto en diferentes sitios web de la administración pública.

En efecto, la última década ha mostrado avances significativos en el mejoramiento de la capacidad institucional mediante la creación de nuevas entidades y la consolidación de la carrera administrativa. El colombiano es más un sistema de empleo que de carrera, pero con mejoras en la implementación de procesos de selección basados en el mérito y en la adopción de herramientas de gestión, tales como planes estratégicos, planes de capacitación, acuerdos de gestión, el Formulario Único de

Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) y la consolidación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Buena parte de dichos avances se dan por la aplicación, lenta pero que se ha ido consolidando, del principio de mérito establecido en la Constitución Política de 1991 como criterio de entrada al servicio público, y por la implementación de lo establecido en la Ley 909 del 2004 que definió las bases, al menos normativas, de un modelo de gerencia pública, y otras medidas a partir de los acuerdos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aun así, quedan importantes retos en materia de empleo público, como lo ilustró un amplio proyecto de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes (Sanabria, 2015; Sanabria *et al.*, 2015; Sanabria, 2016).

Los avances, sin embargo, quizás se reflejan en las mediciones que han puesto al servicio civil colombiano en un nivel intermedio de profesionalización e independencia de interferencia política en América Latina. En el 2014, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) actualizó sus mediciones de calidad de servicio civil para América Latina (hechas a principios de los 2000) con el estudio de Iacoviello y Strazza (2014). Dicha actualización de los indicadores muestra que Colombia se mantiene en una posición cercana al quinto lugar en América Latina en calidad de su servicio civil, con una mejora de seis puntos entre el 2004 y el 2013 (alcanzando un mismo índice con Uruguay), pero clasificando al país en el grupo de países en los que las reformas han tenido un impacto bajo, aunque calificado como “situación menos problemática”.

El cálculo de indicadores de los autores, hecho replicando la metodología del BID del 2005 y con enfoque comparativo, sugiere avances en ese período de Colombia en la calidad de su servicio civil y la ubica como de desarrollo medio, lo cual según los autores (2014, p. 21):

corresponde a sistemas mixtos en los que coexisten segmentos profesionales y cierto grado de politización [...]. Estos se caracterizan por tener una mayor coherencia estratégica, reflejada en una implantación más extendida del mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento. La función rectora es más robusta, aunque no por ello está necesariamente consolidada.

El estudio califica el mérito como un avance clave de Colombia en el período de medición. Dichos logros han sido correlacionados con indicadores acerca de la calidad de las políticas públicas, Franco y Scartascini (2014), mediante la construcción de un índice, clasificaron a Colombia en el quinto lugar en América Latina, en términos de la calidad de sus políticas públicas y en un nivel medio en el ámbito internacional.

Todos estos elementos muestran importantes avances en la calidad del servicio civil colombiano y, en general, en la capacidad institucional de administración pública misma, a partir de mejoras en la adopción del mérito y en la implementación de

herramientas de gestión. Empero, persisten áreas importantes de brecha como lo ilustra el BID y como lo mostraron estudios recientes (Sanabria Pulido *et al.*, 2019; Sanabria Pulido *et al.*, 2015) especialmente en los asuntos relacionados con el papel endémico del clientelismo, la opacidad en la información y la disponibilidad de datos en tiempo real sobre empleo público en sus múltiples formas, contratación, compras estatales y presupuesto, la disminución de los cargos en provisionalidad, el alcance del papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la implementación de políticas y procedimientos en el nivel subnacional. Ese proceso de lento desarrollo, que condujo al nivel de capacidad institucional actual del Estado y la administración pública, ha sido caracterizado por una trayectoria reciente, de tendencia creciente y con momentos alternados de inercia y aceleración. La siguiente sección se enfoca en el análisis del proceso histórico de desarrollo de la administración pública colombiana.

Análisis de la evolución de la administración pública colombiana desde el institucionalismo histórico

En su libro del 2004, Paul Pierson habla de la necesidad de que los fenómenos analizados en las ciencias sociales sean “sistemáticamente” ubicados y situados en los particulares momentos en que ocurrieron, pero conectados por una secuencia temporal de eventos y procesos que se extienden usualmente por largos períodos de tiempo. Ese es el propósito central de este capítulo: analizar con una perspectiva transversal la evolución de la administración pública y la capacidad estatal en el contexto de la nación colombiana.

El análisis hecho en este capítulo muestra un Estado que históricamente tuvo una presencia precaria en el territorio y que ha desarrollado recientemente su capacidad administrativa e institucional. Diferentes autores han explicado cómo el Estado en Colombia ha respondido y ha expandido su presencia de forma tardía en el territorio frente a los movimientos de población, particularmente por la propiedad de la tierra y por los conflictos que han surgido históricamente alrededor de esta (González, 2010, 2009). En ese contexto, el Estado fue haciendo presencia de forma precaria, fragmentado y con baja concentración de la autoridad (Acemoglu y Robinson, 2012). Por estas razones, este ha sido caracterizado como un Estado históricamente ausente del territorio, con dificultad para llegar con capacidad técnica homogénea a todas las regiones y a todas las áreas de política pública, y con una modernización reciente y desigual por sectores.

Esta particular evolución en su desarrollo se dio a partir de un modelo en el que los poderes locales definían usualmente una relación patrimonialista con el Estado mediante la definición de instituciones extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012), y en cuyo contexto el principal botín político era la nómina de empleos públicos. La administración pública colombiana se desarrolló fuertemente y permaneció —y ha

permanecido por largo tiempo— atada a lógicas patrimonialistas y centralistas. Hasta hace pocas décadas, los alcaldes y gobernadores departamentales eran nombrados desde el centro como forma de intercambio político entre las élites políticas nacionales y territoriales. Si bien se observan avances posteriores a la Constitución Política de 1991 (Sanabria Pulido, 2015, 2016), en general han predominado las prácticas clientelistas y de parentesco en las relaciones con el Estado y de patronazgo político en la asignación de los empleos públicos; hoy, por ejemplo, mediante el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios (Sanabria Pulido *et al.*, 2019). Una situación que, según diversos autores, responde a la combinación de centralización incompleta y burocracias ineficaces, que no solo definió un Estado con precaria presencia en el territorio, sino con muy baja capacidad institucional que solo empieza a modernizarse de forma selectiva a partir del inicio del Frente Nacional en la década de los sesenta (Bejarano y Bonnet, 2010).

La lenta y heterogénea evolución en la presencia y capacidad de la administración pública colombiana sigue una serie de momentos de desarrollo a partir de una particular dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Siguiendo el concepto del institucionalismo histórico denominado *critical junctures* (Pierson, 2004), o “coyunturas críticas”, que son momentos de cambio que se dan luego de largos periodos de baja transformación y lentitud en el cambio, en este capítulo explicaremos el proceso de modernización del Estado colombiano. Sin embargo, es importante mencionar que el cambio en políticas públicas y capacidad institucional no sucede solo en grandes momentos que transforman todo. Volviendo a Sabatier y recordando el “incrementalismo” en políticas públicas y la gradualidad del institucionalismo histórico que no siempre funciona con grandes *booms* y transformaciones críticas (Mahoney y Thelen, 2009; Thelen, 2004), es clave entender que en realidad los pequeños cambios son los que suman y acumulan las grandes transformaciones estructurales por medio de diversos dispositivos y mecanismos. En esta sección, estas aproximaciones y estos conceptos son aplicados al caso colombiano para explicar la evolución de nuestra administración pública.

Estos conceptos del modelo del institucionalismo histórico sirven para explicar el proceso particular de desarrollo de la administración pública colombiana durante cerca de cinco siglos. Para tal fin, se identifican siete momentos o etapas de cambio que caracterizan ese proceso, con el fin de establecer el tiempo como unidad de análisis, de forma arbitraria y sin necesariamente las mismas duraciones. Esos siete momentos no son lineales y algunos de ellos se caracterizan en realidad por no generar cambio alguno o simplemente por ser la continuación de los anteriores. El propósito es aplicar los conceptos del institucionalismo histórico a los diferentes momentos, para, al final del documento, identificar las coyunturas críticas de cambio o momentos que han sido fundamentales en la historia de reforma y modernización del Estado colombiano, y que han definido el rumbo del sendero de su administración pública.

Primer momento: de la Colonia a la construcción de una nación casi sin Estado

El primero de los siete momentos se da por lo que Bushnell (1997) define como “años de experimentación con concesiones y otras formas de administración colonial” después de la primera llegada de los españoles al territorio en 1500 y la instalación de la primera audiencia en 1550. Esta descripción del autor es ilustrativa de la baja relevancia de este territorio en el contexto colonial para la metrópoli y la característica ausencia de presencia estatal que se engendra desde este período. Las dificultades propias de llegada de los colonizadores y su presencia en el territorio se confirman cuando se observa que los conquistadores apenas iniciaron la fundación de ciudades de lo que hoy es Colombia dos décadas después de llegar al territorio.

En la misma línea, los posteriores desarrollos dan cuenta de esa menor importancia financiera y fiscal en el contexto colonial (Meisel, 2011); por un lado, por ser tipificada administrativamente, la entonces Nueva Granada, primero como capitania del virreinato del Perú y solo doscientos años después como virreinato del Nuevo Reino de Granada, un virreinato que quebró y fue suprimido en 1723, apenas seis años después de su creación, pero que se reestableció de nuevo en 1739; por otro lado, por la existencia de apenas dos centros fuertes de presencia de autoridades coloniales: Santa Fe de Bogotá y Cartagena de Indias. Estas situaciones son indicativas del pobre desarrollo de instituciones coloniales que, apenas en el siglo XVIII, empiezan a transformarse, al menos de forma nominal, por su condición de virreinato y que se van expandiendo muy lentamente en comparación con Nueva España o el Perú (Serrera, 2009). Un virreinato que, en realidad, en términos cronológicos, tuvo un período muy corto de vigencia administrativa desde su creación hasta los movimientos independentistas de inicios del siglo XIX.

Así, a partir de esos precarios desarrollos en las instituciones y organizaciones coloniales, se empieza a configurar un modelo de baja y heterogénea presencia que se mantendría por los siglos siguientes. El Estado se hacía presente más con un enfoque de recolección de tributos y como un Estado extraccionista que con presencia administrativa. Esto especialmente en los centros de población desarrollados: Santa Fe, Cartagena de Indias, Popayán, Ocaña, Santa Fe de Antioquia, Tunja, entre otros, en los que se agrupaban artesanos, latifundistas y comerciantes, con los que se constituyeron redes que funcionaban en esquemas patrimonialistas y de patronazgo político con el Estado (Colmenares, 1989; Jaramillo, 1989). Igualmente, eran evidentes la falta de claridad acerca de las jurisdicciones y los alcances de funcionarios e instancias administrativas, y los choques entre el virreinato y la Real Audiencia (Jaramillo, 1989).

Las principales figuras de poder político administrativo eran los virreyes y presidentes de audiencia, y, más tarde, en el período borbónico, la figura del regente. Entre las principales instancias administrativas se encontraba el Consejo de Indias,

un órgano que concentraba el poder colonial y que, de acuerdo con Jaramillo (1989, p. 178), proponía al rey las personas para los cargos civiles y la repartición de privilegios y beneficios, cumplía funciones legislativas, controlaba la administración de la hacienda, revisaba las ordenanzas de los oficiales reales, hacía las veces de suprema corte y ordenaba expediciones. Dichos consejos serían transformados en el siglo XVIII para seguir el modelo administrativo francés, definiendo un gabinete de ministros/secretarios (Jaramillo, 1989). Otras figuras fueron las casas de contratación y las reales audiencias, que se constituirían en el principal órgano administrativo en las colonias, con amplias funciones de gobierno (Jaramillo, 1989).

A pesar del modelo jerarquizado, centralizado y burocratizado del Imperio español, que acentuó un enfoque administrativo con los intentos modernizadores de las reformas borbónicas (Jaramillo, 1989), múltiples áreas geográficas clave del territorio colombiano se ubicaron por fuera del radar de las autoridades coloniales, mientras que los centros con presencia estatal se encontraban desarticulados entre unos y otros, y respondían a una estructura de poder fragmentada y con autoridad no concentrada. Diversos autores (Meisel, 2011; Bushnell, 1997) han identificado el territorio escarpado y ampliamente aislado, usualmente unido por una limitada navegación fluvial, como una razón determinante para la fragmentación, así como la precaria presencia de instituciones y organizaciones del virreinato español a lo largo del territorio. En ese orden de ideas, este momento estaba caracterizado por un círculo vicioso por el que la ausencia de un modelo “desarrollista” de construcción de capacidad institucional e infraestructura por parte del Imperio español hacía aún más difícil el propio accionar de la administración pública colonial.

Aún más, la precaria y selectiva presencia de autoridades coloniales se explica, según Acemoglu y Robinson (2012), por la búsqueda de un modelo patrimonialista y de rentas extractivas, más que por el objetivo de desarrollar presencia y capacidad administrativa para construir Estado. Como menciona Kalmanovitz (2008), los cargos públicos eran parte de un proceso de venta/subasta por parte de la Corona y eran “adquiridos” por criollos y otros actores en busca de estatus y títulos. No obstante, a pesar de dichas prácticas —muestra Jaramillo (1989)—, había una administración pública enfocada en ideas de racionalidad y funcionalidad, con ciertos rasgos burocráticos, que según el autor era “reglamentarista”, “intervencionista” y muy burocrática con limitada capacidad. Recuerda Jaramillo Uribe la frase famosa de “se obedece, pero no se cumple”, que caracterizaba los retos de la implementación de las directrices de Madrid en las colonias americanas y que sería emblemática de los retos de las sociedades prismáticas que acuñaría Fred Riggs (1964) al hablar de casos como el de la futura administración pública colombiana con sofisticadas leyes y muy débil implementación.

Al mismo tiempo la propiedad de la tierra se convierte en un factor clave del proceso de poblamiento y configuración del territorio (Kalmanovitz, 2008). La encomienda y la mita implicaron la configuración de un modelo de propiedad de la

tierra a gran escala que después también sería determinante para definir modelos de movilidad y desplazamiento de la población hacia la periferia en lo que hoy es el territorio de Colombia. Esto no es sorprendente en la medida en que el modelo administrativo de la Colonia tomó tiempo en definirse, hasta finales del siglo XVI e inicios del XVII, siguiendo un diseño administrativo (Serrera, 2009) particularmente pensado para el modelo extractivo que planteaba.

En conclusión, a pesar de intentar plantear en el virreinato un modelo de Estado burocrático y buscar fortalecer la capacidad del aparato administrativo, siguiendo los lineamientos del modelo imperial español (especialmente como parte de las reformas borbónicas), los arreglos institucionales reflejan fuertes formas de patronazgo, clientelismo y nepotismo. Estos limitaron enormemente la capacidad administrativa del incipiente Estado, y llevaron a una evidente opacidad en reglas, alcances y funciones, a monopolios de poder, a ausencia de separación de poderes, a descoordinación y desconexión con la metrópoli, y a sobrerrepresentación de grupos de élite en la administración pública colonial. La precaria administración pública colonial apenas se prestaba para sostener el modelo extractivo de la Colonia.

Segundo momento: la independencia y la búsqueda (violenta) de un modelo político administrativo

Un segundo momento se encuentra a partir de los movimientos independentistas, que entre 1810 y 1819 dan paso a la creación de un nuevo Estado nación a partir de la entonces Nueva Granada. Primero, mediante la asociación de estados independientes como parte de la Gran Colombia (actuales territorios de Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador) y desde 1830 como un Estado nacional que empieza a buscar de forma desesperada su esencia y forma durante las siguientes décadas. El resquebrajamiento del Imperio español y de su limitada capacidad administrativa desempeñaron un papel clave en los procesos de emancipación que resentían los cada vez más evidentes esfuerzos de la Colonia española por centralizar aún más el poder, ampliar la estructura tributaria y acrecentar el número de impuestos (Ocampo, 1989).

La transición de la Colonia al período republicano implicó en materia administrativa principalmente la conservación de buena parte de las (precarias) estructuras y los procesos administrativos y económicos intervencionistas ideados por los españoles (Melo, 1989; Tirado, 1989), pero también un creciente conflicto acerca del nuevo camino por recorrer en la definición del modelo político administrativo. Solo como una idea de la turbulencia de la época que siguió a la declaración de independencia, diferentes textos y escritos la han denominado *la Patria Boba*, como un período dominado por la violencia para la definición de diferentes elementos y formas de materialización del Estado. Violencia que caracterizará la historia misma

de Colombia y el proceso de construcción de un Estado nación y su administración pública. El siglo XIX se definió entonces para la nueva nación en medio de altos litigios y disputas alrededor del alcance y las formas de gobierno y administración que se debían seguir.

De acuerdo con diversos historiadores, la discusión inicial de las nacientes repúblicas se centraba más en el marco normativo que en la definición de un modelo de administración y el diseño de un aparato institucional/organizacional orientado a la creación de la capacidad estatal (Jaramillo, 1989). Sin embargo, parecía haber ciertas claridades o coincidencias que facilitaron el tránsito de un Estado amplio en materia tributaria sin presencia estatal, a uno con menores tributos y no necesariamente mayor capacidad o intervención en diferentes áreas de política pública. El modelo de Estado durante ese período seguía siendo centralista y la definición de ciudadanía era limitada por la posición social y la posesión de un patrimonio. No obstante, esta época fue muy activa en la movilización de ideas sobre el papel y alcance de la administración pública. Por ejemplo, con el papel de Florentino González en la elaboración de su tratado en 1840 sobre los temas administrativos de la nueva república (González, 1840) y el de Cerbeleón Pinzón con su trabajo de 1847.

Había, de hecho, una cierta idea de diseñar un Estado pequeño, minimalista, en reacción al alto intervencionismo del mismo modelo colonial español. Melo (1989) destaca la definición ideológica de liberales y conservadores dentro de sus múltiples divergencias, alrededor de un cierto liberalismo económico que clamaba por un Estado limitado, con espacio amplio para la actividad privada, bajo gasto público y un papel activo de los privados en temas como educación y construcción de infraestructura, que, sin embargo, estaba restringido por las propias capacidades precarias del incipiente sector privado. Todo esto culmina en un mayor intervencionismo estatal, si bien se buscaba reducir, por ejemplo, la inercia del modelo tributario colonial que se veía particularmente amplio y opresivo, y la mejora de los fiscos regionales, aun cuando el modelo de ingresos apenas permitía cubrir los gastos de funcionamiento (Melo, 1989).

Los diferentes proyectos de constitución de capacidad estatal al final terminaron con un modelo político-administrativo limitado e incapaz de cubrir el territorio. La obsesión por la definición de un marco político-normativo cercano a los intereses de cada partido implicó que entre 1830 y 1886 el territorio de la Nueva Granada (hoy Colombia) enfrentara fuertes enfrentamientos y guerras civiles, tres golpes de Estado, elaboración de seis constituciones diferentes, que se alternaron entre aquellas de orientación liberal federal (usualmente buscando el desarrollo de un modelo orientado a romper con la herencia colonial, abrir espacio a otros grupos sociales y buscar la liberalización económica) y otras de visión conservadora centralista (modelo orientado a fortalecer un pequeño Estado y con menor presencia estatal). Fue una violencia descentralizada frente a un Estado central incapaz y pobre (Tirado

Mejía, 1989), que de hecho va a caracterizar la evolución de la administración pública colombiana, y va a ser en este momento y en los siguientes, fuente central de cambios y búsquedas de reformas (Sanabria Pulido y Velásquez, 2021). Dicho proceso prolífico de generación de marcos constitucionales tendría un momento clave en la Constitución de Rionegro de 1863 y continuaría hasta la expedición de la Constitución de 1886 que, si bien luego tendría un número considerable de reformas, se mantuvo durante más de un siglo.

En conclusión, este segundo momento aparece con una dualidad en la que una fuerte inercia y esfuerzos de conservación del aparato administrativo colonial son enfrentados por diferentes fuerzas que pretenden abrir el espacio político y económico a diversos grupos para definir un Estado más orientado al liberalismo económico. Las tensiones partidistas y la violencia permanente que caracterizaron esa época afectaron las posibilidades de crear capacidad administrativa y presencia en el territorio, a pesar de la existencia de una fuerte movilización de ideas acerca de los modelos que debía seguir la nueva república (González, 1840; Pinzón, 1847). La acumulación de tensiones políticas y la permanente violencia alrededor de los recursos y la nómina pública caracterizó este período, una violencia que en el futuro permanecería como rasgo clave del proceso de evolución del Estado en el país. Por otro lado, la falta de definición del alcance y papel del Estado determinarían un período muy precario de desarrollo de la administración pública colombiana con muy escasa presencia y mínima capacidad en el territorio nacional. De nuevo aparecería la frase que caracteriza al caso colombiano: más territorio que Estado.

Tercer momento: centralización, clericalismo, Estado mínimo y violencia

Un tercer momento tiene lugar con la expedición de la Constitución de 1886, propiciada con el triunfo de la Regeneración, luego de múltiples guerras civiles, y que proclama el fin del federalismo y la llegada del centralismo. Un Estado mínimo, enfocado en unas pocas funciones y con fuertes restricciones en seguridad, soberanía y justicia, que, en los años subsiguientes, según Bushnell (1997), estaría caracterizado por alta pobreza fiscal y baja presencia en el territorio. Un período altamente marcado por la violencia como buena parte de los procesos de definición del papel y alcance del aparato administrativo público en Colombia, con una fuerte participación de la Iglesia, en oposición a la Constitución de Rionegro de 1863, pero con el desarrollo de algunas incipientes instituciones que serían determinantes para la posterior evolución del Estado colombiano.

El modelo administrativo planteado por la Constitución de 1886 se caracteriza por un fuerte acento conservador. Es centralista, con una visión minimalista sobre funciones y sectores de intervención, paradójicamente proteccionista, muy limitado en la provisión de bienes y servicios públicos, cerrado en la definición de ciudadano

atada a la propiedad y el alfabetismo, y limitada al género masculino. Además, con una Iglesia católica a cargo de buena parte de la implementación de diferentes actividades de la política social, salud y educación.

También fue muy limitado en materia tributaria: los ingresos del fisco casi no crecieron en ese período (Melo, 1989). Sin embargo, en esta época se propone la creación del banco central y la implantación del papel moneda y el dinero de curso forzoso como rasgos claves de generación de unidad nacional (Tirado Mejía, 1989). Igualmente, se retoma la idea de una república unitaria, dividida en departamentos, no estados, y el presidencialismo se erige como un aspecto determinante del modelo colombiano (Maya, 2012). En general, hay un enfoque predominantemente tradicional y católico en la concepción del papel del Estado y de su alcance en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, que marcaría la ausencia del Estado a nivel territorial y sectorial durante buena parte del siglo xx.

En este período se observan, de acuerdo con Fernán González (2014), los inicios de un modelo bipartidista que permitiría el surgimiento de redes regionales de poder articuladas al centro del Ejecutivo, y alrededor del cual se fortaleció la integración de la nación, pero más por un sentido de pertenencia a un partido que por un sentido mismo de identidad nacional (González, 2010). De acuerdo con el autor, dicho modelo también propició el fuerte desarrollo de instituciones patrimonialistas y clientelistas alrededor de lo estatal, al cual solo se accedía mediante la pertenencia a uno de los partidos, prácticas que permanecerán hasta nuestros días (García y Revelo, 2010) y que, de alguna forma, explican la ferocidad histórica con la que diversos actores políticos y sociales han buscado el poder sobre la nómina estatal y el presupuesto en Colombia.

Luego de la guerra con Perú —que apareció como un espacio para la integración nacional de las élites partidistas regionales— la presencia del Estado se mantiene en niveles bajos. Este período coincide con el final de la larga hegemonía de Gobiernos conservadores (entre 1886 y 1930) que, si bien estuvo caracterizada por una escasa actividad estatal (Bushnell, 1997), sentó las bases para la constitución de un nuevo marco institucional y algunas organizaciones estatales, por ejemplo a partir de los resultados de la Misión Kemmerer, cuyas recomendaciones fueron fundamentales para configurar las instituciones y organizaciones de la política monetaria y el banco central.

Durante este período se empieza a dar una cierta tecnificación de la agricultura, se expande la ganadería y se sientan las bases de un incipiente desarrollo industrial (Kalmanovitz, 1994). Además, según el mismo autor, la propiedad de la tierra y el papel de los latifundistas en la vida política del país limitaron cualquier posibilidad de desarrollo capitalista y de capacidad estatal. Otro aspecto clave para la administración pública y las políticas públicas en el país fue el surgimiento de incipientes grupos de interés y de presión que empiezan a aparecer como actores clave de la esfera política desde la sociedad civil y el sector privado (Vélez, 1989).

Estos buscan precisamente el predominio social, complementando lo que otros actores intentaban configurar por medio de los partidos políticos. Como afirma Gabriel Silva Luján (1989), los terratenientes defendían un país feudal y clerical, y los comerciantes buscaban profundizar el liderazgo económico, la secularización y el trabajo libre.

Así, este período de incipiente desarrollo se caracterizó por continuar con un Estado precario, con poco alcance geográfico y limitada agenda, pero en el cual se dieron algunos avances normativos hacia el mejoramiento del marco institucional y la creación de algunas iniciales instancias encargadas de la política monetaria y otras capacidades para el desarrollo de la economía y la industria. El enfoque de la Regeneración y de la Constitución de 1886, sin embargo, para buscar el “orden” en el país, conservaría la idea de un Estado minimalista, centralizado, concentrado en la figura presidencial, sin mayor capacidad de implementación, con una fuerte conexión con la Iglesia católica en los asuntos sociales (Melo, 1989) y con una búsqueda de integración y unidad nacional, pero sin mayor presencia estatal en el territorio.

Cuarto momento: patronazgo, violencia e intentos de modernización

El cuarto momento se identifica a partir de la década de 1930, cuando se empiezan a hacer evidentes esfuerzos, principalmente *de jure* (como será tradición en Colombia), para separar las interferencias políticas en la administración pública (la inalcanzada dicotomía) y sentar las bases para la capacidad administrativa, especialmente por parte de los Gobiernos de la llamada República Liberal. Un momento clave de reformas surge a partir de la reforma constitucional de 1936 en el Gobierno de López Pumarejo, que intentaba, entre otras cosas, modernizar la administración pública. Esos esfuerzos, al igual que los que los proseguirán en las siguientes décadas, serán infructuosos durante el siglo xx, pues su aprobación y cambio quedará en manos de los mismos políticos que se beneficiaban del *statu quo* de patronazgo político y clientelismo, es decir, un marco de incentivos poco proclive al cambio. Este fenómeno de asignación de cargos públicos con fuerte interferencia de actores políticos seguirá fuertemente arraigado en la historia de Colombia durante el siguiente siglo y hasta nuestros días.

En 1938, Carlos Lleras Restrepo, como parte de un fuerte enfoque tecnocrático inusual hasta entonces, presenta el primer proyecto para diseñar una carrera administrativa buscando independizar el servicio civil de los padrinos políticos y clientelares. Sin duda este proyecto era consistente con reformas clave que fueron introducidas con la reforma constitucional de 1936 y que se encaminaban a fortalecer el aparato estatal. No obstante, dicho esfuerzo fue infructuoso frente al poder de los actores políticos y legisladores. Por el contrario, se presenció una mayor beligerancia y violencia en la lucha por el poder y los cargos públicos, y una fuerte polarización

en los partidos Liberal y Conservador alrededor de figuras con posturas radicales como Jorge Eliécer Gaitán y Laureano Gómez. El asesinato de Gaitán en 1948 trajo consigo un recrudecimiento de la violencia política bipartidista que se exacerbó durante casi una década y nuevamente expulsó población campesina, ahora con mayor ahínco, hacia zonas urbanas.

No obstante, 1949 marca un momento clave en el que Lauchlin Currie dirige la Misión del Banco Mundial, frente a una solicitud de préstamo de Colombia (Sáenz, 2001), la cual delinearía aspectos clave del modelo administrativo del Estado colombiano en los años siguientes, si bien estos no se implementaron en su totalidad. En este período, más allá de esos fallidos intentos de reforma, las prácticas de patronazgo político y clientelismo se mantuvieron vigorosas y se robustecieron, lo que crea un perfil muy claro en el caso colombiano de lo que en administración pública se llama el modelo de “administración temprana”, caracterizado por el personalismo, los amiguismos, las herencias de cargos y partidismo en la asignación de cargos públicos. Estas prácticas tendrán tal tenacidad en este país latinoamericano, que no solo caracterizarán un Estado precario y débil, sino que generarán nuevas escaladas de violencia hasta bien entrado el siglo xx. Ni siquiera con los cambios institucionales generados por el plebiscito de 1957 y después con las definiciones de la Constitución de 1991 se podrán empezar a erradicar las prácticas clientelistas y de patronazgo político en Colombia, que luego volverían a través de las prácticas de contratación temporal.

De hecho, este cuarto momento es clave para que se arraigue ese modelo de administración temprana en Colombia. El interés en la nómina de cargos públicos como botín se acrecentará y pondrá la violencia de nuevo como rasgo característico de la evolución de la nación colombiana y de su administración pública. Los cambios en el poder entre los dos partidos tradicionales se dan en medio de fuertes confrontaciones y siguiendo un marcado modelo de patronazgo político, al estilo del *spoils system* de Estados Unidos. En el contexto de tensión bipartidista, la nómina de cargos públicos será definida o cobrada en violentas luchas fratricidas partidistas.

Como consecuencia de la radicalización del sangriento patronazgo político colombiano, la asignación de cargos públicos obedecía poco a la idoneidad y al mérito y más a los intereses de élites políticas nacionales y regionales, lo que generó un período de décadas en las que continúa la baja capacidad estatal y precaria presencia en territorios marcados por el conflicto partidista. No obstante, la violencia marcaría un nuevo fenómeno colectivo, expulsando poblaciones del campo a las ciudades y a territorios alejados, creando nuevas demandas de bienes y servicios públicos a partir de urbanización y el crecimiento de poblaciones en pobreza en zonas urbanas y periféricas. A pesar de los intentos que se iniciaron en esta etapa para configurar una burocracia profesional, independiente de la política, los actores políticos limitaron en las siguientes décadas cualquier posibilidad de romper

con la asignación política de los cargos públicos (Sanabria Pulido, 2010), lo que afectó cualquier posibilidad de mejora en el mérito y la capacidad institucional de la administración pública.

Como consecuencia, las debilidades administrativas empezarían a pasar su cuenta de cobro al politizado y débil Estado colombiano. Una nación con más territorio que Estado empezaría a encontrar dificultades para controlarlo. El modelo de alta representación partidista que disminuía la capacidad administrativa, combinado con la creciente violencia, hicieron que los Gobiernos de los dos partidos empezaran a reconocer sus limitaciones para mantener el Estado de derecho y el orden público, pues ante cada cambio de Gobierno, las partes involucradas, o bien reservaban la escasa capacidad administrativa únicamente al servicio de los intereses del partido de turno, o bien se organizaban de forma armada para responder al monopolio establecido por la contraparte.

La lenta evolución en Colombia de la configuración de burocracias independientes y profesionales durante décadas y hasta el día de hoy es indicativa del alto costo que ha tenido históricamente para esta nación no contar con un servicio civil conformado mediante un mecanismo de provisión de cargos públicos basado en el mérito y no en filiaciones políticas ni relaciones clientelistas. Lo cual, en un país con baja centralización de poder (como lo afirman Robinson y Acemoglu, 2012), con una connivencia de élites locales y nacionales para la extracción de rentas con modelos patrimonialistas (Robinson, 2013) y con una administración pública poco idónea (Sanabria Pulido, 2010), hacía aún más difícil el desarrollo de la capacidad institucional estatal.

En este modelo arraigado de “administración temprana” y patronazgo político, que en Colombia se ha mantenido por décadas, los Gobiernos de turno se concentraban más en esforzarse por mantener su estabilidad y escasa gobernabilidad que en propiciar planes y políticas que permitieran fortalecer la presencia estatal y su capacidad para una efectiva provisión de bienes y servicios públicos. En este contexto, y como lo plantea González (2010), los movimientos de desplazamiento, consecuencia de diferentes factores (violencia, pobreza, baja democratización en la propiedad de la tierra, etc.) presentes históricamente en el caso colombiano, empiezan a visibilizar de forma clara la enorme incapacidad del Estado para responder a las necesidades de la población.

En general, este cuarto momento, si bien es una continuación de la senda violenta que caracteriza la historia y evolución de la administración pública, pone en primer plano la trágica relación entre violencia, debilidad estatal y clientelismo, que se define como un rasgo característico de la evolución de la administración pública de este país (Sanabria Pulido y Velásquez, 2021). También este momento destaca los enormes costos que ha implicado para Colombia no contar con burocracias independientes y profesionales, cuyos cargos se asignen con criterios de idoneidad y mérito. En diferentes momentos incluso el partidismo y la politización en la asignación

de cargos llegó a las fuerzas armadas (Reyes, 1989) y se convirtió en un catalizador de la violencia partidista por los cargos y por el poder, lo que le costó a la sociedad colombiana cerca de trescientas mil vidas, de acuerdo con Gabriel Silva (1989).

Así, el conflicto escaló a niveles insondables y alcanzó visos de guerra civil en varias regiones del país, lo que constituyó un “derrumbe parcial del Estado” (Reyes, 1989; Tirado Mejía, 1989c). El precario orden establecido se resquebrajó y los partidos políticos acudieron de nuevo a la convergencia como mecanismo de retorno a un cierto orden social. Ese contexto de inestabilidad y el alcance de la crisis abrieron paso a la presencia de Gobiernos militares en Colombia con el apoyo de los actores políticos, lo que llevó a un quiebre en la historia colombiana, cuya democracia ha sido usualmente rotulada como una de las más longevas de la región (al menos desde el punto de vista de la presencia de elecciones). Estos Gobiernos militares fueron vistos inicialmente como Gobiernos de transición, mientras las élites partidistas tradicionales buscaban acuerdos para asegurar la pacificación del país frente al recrudecimiento del conflicto y la violencia política. Los procesos políticos y la exacerbación del conflicto partidista revelarían esa obsesión colombiana por lo político más que por lo administrativo que, sin embargo, sentaría las bases para la búsqueda de un cambio estructural en el *statu quo* administrativo del país en el siguiente período, como veremos a continuación.

En conclusión, este período se caracterizó por un fortalecimiento del patronazgo político y el clientelismo en la administración pública, en un marco partidista altamente conflictivo. No contar con una burocracia independiente y profesional basada en el mérito le costaría a Colombia muchas vidas y habría de asumir otros costos sociales. Los incipientes esfuerzos hechos para poner en marcha un servicio civil meritocrático no encontraron ni encontrarían eco en actores políticos, poco interesados en desmontar el efectivo mecanismo de lealtades y clientelismo en el empleo público, que aceptaba el funcionamiento de los partidos y las alianzas de las élites locales y nacionales. No obstante, por cuenta de la ausencia de un marco institucional adecuado para la administración pública, y como respuesta al agravamiento de la violencia bipartidista, líderes políticos, junto con gremios y otros actores, propondrían conjuntamente la búsqueda de la pacificación, y la reformulación de políticas clave para mejorar la gobernabilidad, reducir la violencia y fortalecer el aparato estatal a partir de un acuerdo entre los líderes de los partidos tradicionales (García y Revelo, 2010).

Quinto momento: búsqueda de pacificación y modernización estatal, intentos y fracasos

Los Gobiernos de Rojas Pinilla y la junta militar se caracterizarían por un modelo autoritarista y un claro enfoque conservador que, en el caso de Rojas Pinilla carecía,

de acuerdo con Álvaro Tirado Mejía (1989), de una visión clara o definida sobre la administración pública y el manejo del Estado. Su plan de Gobierno parecía principalmente enfocado en el agro y en hacer presencia en zonas rurales, con variadas estrategias para fortalecer actividades agropecuarias. Diferentes fuentes describen también su enfoque en la construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones, pero también un cierto derroche en el gasto público por medio de diferentes programas asistencialistas que llegaron a sugerir cercanías con el populismo peronista (Tirado Mejía, 1989).

Mientras tanto, los partidos, especialmente por la cercanía de Rojas Pinilla al conservatismo, seguían manejando la nómina de cargos públicos por medio de clientelismo y patronazgo político, lo que no ayudaba a pacificar el conflicto partidista. La renuncia de Rojas sería seguida por una junta militar con cinco miembros cuyos objetivos era garantizar que luego de un año se llevaran a cabo elecciones y que, por medio de los pactos de Sitges y Benidorm que darían paso al Frente Nacional, se planteara un conjunto de reformas clave (Dávila, 2015), entre ellas el establecimiento del servicio civil y la carrera administrativa como mecanismo para evitar las tensiones bipartidistas y la violencia engendrada por las luchas clientelistas para obtener cargos públicos.

En 1957, luego de una década turbulenta, caracterizada por Gobiernos con períodos irregulares y coaliciones entre los partidos; un intento de reforma constitucional para eliminar aspectos clave de la reforma de 1936; una dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla apoyada por los partidos políticos tradicionales; múltiples alcaldías militares a lo largo del país (Tirado Mejía, 1989), y una posterior junta militar de Gobierno, se realiza un plebiscito como estrategia de los actores políticos para buscar gobernabilidad y reestablecer el “orden”. Por medio de dicha estrategia, los líderes bipartidistas buscaron encontrar apoyo político para la creación de un nuevo espacio de gobierno en medio de la crisis institucional, pero también nuevas condiciones y prioridades de política pública, con miras a desescalar el conflicto. Los partidos políticos tradicionales buscan crear espacios de concertación frente al desajuste de la escasa gobernabilidad y la fuerte crisis institucional y de orden público a lo largo de un territorio débilmente gobernado, con muy escasa presencia de un aparato administrativo e incapaz de crear institucionalidad y generar calidad de vida para los ciudadanos a lo largo del territorio.

Se intentó revivir la reforma del servicio civil de Lleras Restrepo de 1938, dos décadas después, en 1958, nuevamente en búsqueda de fortalecer la Rama Ejecutiva, construir capacidad estatal y profesionalizar el servicio civil, pero de nuevo con un alcance limitado. Si bien este período (1958-1970) se puede caracterizar como de alta actividad y fortalecimiento de la arquitectura estatal mediante el diseño y la creación de nuevas entidades públicas especializadas, particularmente como parte del Ejecutivo central; los esfuerzos por consolidar una carrera administrativa y el mérito, como la base para la conformación de un servicio civil profesional e independiente

de influencias políticas, fueron nuevamente infructuosos, tal como sucedió antes y seguiría igualmente en varios momentos de la historia colombiana.

En ese contexto, si bien el Frente Nacional se propuso modificar los mecanismos políticos de asignación de cargos públicos, organizar la clasificación de empleos y constituir cuadros funcionales, el fuerte arraigo de las prácticas clientelistas dificultó que los mismos políticos y grupos de interés permitieran el avance de dichas reformas (Sanabria Pulido, 2010). Así, la consolidación de la carrera administrativa y la profesionalización e independización de la influencia política del servicio civil colombiano muestran un rasgo particular en los años sesenta que será característico a lo largo del siglo xx (Sanabria Pulido, 2010): amplios esfuerzos normativos, provenientes usualmente de misiones extranjeras creadas para dichos propósitos, pero con escasas posibilidades reales de implementación por el mismo contexto de actores involucrados en la toma de decisiones.

Después, en los años setenta, luego del auge reformador del Frente Nacional, el Estado nuevamente vuelve al predominio de prácticas clientelistas y al fortalecimiento de maquinarias políticas alrededor del funcionamiento de la administración pública. Aunque en dicho período se fortalecieron las bases de la Rama Ejecutiva mediante la creación de diferentes entidades especializadas, diversos autores califican de fracaso tales intentos reformadores (García y Revelo, 2010). Los mismos autores afirman que a partir de dicho fracaso el lapso siguiente se caracteriza por la radicalización del modelo clientelista, que le da nuevos aires al sistema de élites políticas locales y barones electorales municipales y departamentales. Dicho proceso resulta entonces clave para la persistencia de un débil servicio civil, altamente fragmentado en el ámbito nacional, centralizado y que seguía respondiendo a un modelo clientelar, de forma manifiesta en los departamentos y municipios.

En este contexto, el Estado colombiano, y en particular la nómina estatal, continuaron siendo el botín principal, si bien con menos violencia alrededor de los cargos públicos, pero con una muy baja capacidad para debilitar los intereses de gamonales y actores políticos locales fuertemente enquistados en el Estado mediante poderosas maquinarias políticas. Sobre este período, Orjuela (2010) afirma que, ante la ausencia de populismo, la exclusión de las clases populares y el escaso rol de élites progresistas surge una alta movilización social y se fortalecen los movimientos de guerrillas. También afirma el autor que en este período se exacerban las maquinarias electorales, lo que inicia un proceso de desprestigio de los partidos políticos. También inician, según diversos autores, evidentes choques entre los técnicos y los políticos (Orjuela, 2010), que han sido característicos del caso colombiano. Dichos choques pueden ser una variable explicativa de la sistemática dificultad para avanzar que han tenido los procesos de reforma del Estado en el caso colombiano, incluyendo principalmente la constitución de una burocracia profesional e independiente. En este contexto, la profesionalización del servicio civil y la configuración de un modelo de carrera administrativa aparecían como una de las amenazas tecnocráticas más

directas hacia los equilibrios establecidos por los gamonales, caciques y líderes políticos, con amplio control social y económico de los equilibrios locales y con suficiente poder para definir cargos y cambiar nóminas. A este resurgimiento del modelo clientelista político le sigue el ascenso del narcotráfico y el proceso de triangulación entre el conflicto armado y el tráfico de drogas, que sin duda tuvo un impacto considerable en lo estatal.

Este quinto momento está caracterizado entonces por los intentos de conciliación y pacificación para establecer, entre otros objetivos, un mínimo de capacidades estatales con el fin de mejorar la presencia estatal y definir unas reglas de juego que disminuyeran la violencia política fuertemente catalizada por las luchas por el poder, el manejo presupuestal y los nombramientos en los cargos públicos entre dos partidos clave. El período que va desde 1957 a 1970 probablemente representa una época de crecimiento rápido en la estructura de la administración pública colombiana, en cuanto a la creación de organizaciones públicas, particularmente en el ámbito nacional. A pesar de ello, el avance lento en la definición de mecanismos y criterios técnicos para la administración pública, el fuerte papel de los políticos frente a una tecnocracia apenas naciente y la ausencia de un marco institucional adecuado para mejorar las capacidades del aparato público (en presupuesto y personas) caracterizarían una época en los años setenta con enormes frustraciones y nuevamente con el predominio de lo político sobre lo administrativo en Colombia.

Sexto momento: amenazas institucionales, Estado en crisis y el surgimiento de una nueva república

Surge, entonces, un sexto momento en los años ochenta, cuando diferentes fuerzas negativas configuran retos importantes para la escasa capacidad institucional y administrativa del Estado colombiano. Desde los años setenta, dada la connivencia de violencia, maquinarias políticas y la baja capacidad institucional territorial, el narcotráfico asciende fuertemente en la esfera económica y política, incluso llegando a capturar diferentes instancias de poder en altos niveles. El conflicto interno se agudiza con los diferentes movimientos guerrilleros y paramilitares, si bien paralelamente se dan acercamientos y negociaciones entre el Gobierno de Belisario Betancur con algunos de esos grupos en busca de procesos de paz. La violencia, las guerrillas y el paramilitarismo empiezan a configurar un complejo marco de política pública con múltiples *wicked problems* para un país que apenas contaba con algunas décadas de construcción de capacidad administrativa.

Como consecuencia de la violencia política y la pobreza prevalente, el país empieza a reconocer su esencia más urbana debido al fuerte desplazamiento de las décadas anteriores desde las zonas rurales hacia las crecientes urbes. En medio de estas problemáticas, también el Estado vio altamente retada su capacidad debido a

masivos desastres naturales, el incremento de la desigualdad y el recrudecimiento de la violencia a lo largo y ancho del país. Además, el terrorismo y los magnicidios aparecen en esta década como una de las armas de más frecuente uso por parte de diferentes actores ilegales como mecanismo de presión para generar o bloquear cambios en política pública, lo que pone en riesgo la estabilidad de la nación con ataques directos a la institucionalidad, la justicia, sus actores políticos y la sociedad misma. Paralelamente en dicho período, el Gobierno del presidente Virgilio Barco sienta las bases de las primeras reformas que empiezan a crear un nuevo marco institucional que daría las bases para la llegada de la nueva constitución política, con un fuerte enfoque en la descentralización y la creación de mayor capacidad institucional en un contexto retador en materia económica y social.

Los finales de los años ochenta marcan un momento clave en el proceso de evolución del Estado colombiano, cuyo inicio se observa a partir de la definición de la elección popular de alcaldes en 1988 y de gobernadores poco tiempo después. Dichos cambios surgen en un contexto de alta movilidad social, en el que diferentes sectores de la sociedad, particularmente los jóvenes universitarios, clamaron por un nuevo marco constitucional que permitiera responder de forma más efectiva a los múltiples retos a los que se enfrentaba la débil arquitectura institucional colombiana. Este movimiento estudiantil se da en el período de un Gobierno con un espíritu reformador y aperturista, el Gobierno de César Gaviria, que apoya el llamado a conformar un cuerpo constituyente que escriba una nueva constitución. Así, en respuesta a las demandas ciudadanas, se llama a elecciones de asamblea constituyente a la población en pleno proceso de reinserción a la vida civil del movimiento guerrillero M-19 y se crean espacios para la participación de diferentes movimientos más allá de los movimientos políticos tradicionales (indígenas, campesinos, intelectuales y académicos). Esta configuración de factores le dio un alto nivel de legitimidad social al proceso de definición de la nueva constitución por su alta representatividad y diversidad social.

El resultado de dicha configuración fue entonces la Constitución Política de 1991, que definió a Colombia como una república unitaria descentralizada, y que le da un marco más sólido a su administración pública, antes inexistente. Se asume un fuerte enfoque descentralizador en materia de política social, se establece el Estado social de derecho como base del Estado colombiano, al crear múltiples entidades y funciones para su alcance, y se estableció a nivel constitucional el mérito como proceso fundamental de acceso a los cargos de la función pública en el marco de la Constitución. Elevar la profesionalización del servicio civil al nivel constitucional constituyó un esfuerzo sin precedentes por reducir las históricas presiones clientelistas y patrimonialistas al aparato estatal, y una respuesta desde diferentes sectores, no identificados con la política tradicional, para construir un nuevo marco de acción para el aparato estatal colombiano, en la búsqueda de una mayor y más efectiva capacidad institucional frente al complejo reto de guerrilla, narcotráfico y pobreza.

La década de los noventa implicó importantes cambios en la forma de actuar y los recursos a disposición del Estado colombiano. La nueva constitución llevó a la creación de un número considerable de nuevas entidades públicas y a una ampliación del espectro de temas de política pública en los que el Estado empieza a desempeñar un mayor papel (por ejemplo, medio ambiente, sistema penal, comercio, etc.), así como al fortalecimiento de los organismos de control y la configuración de diferentes mecanismos de pesos y contrapesos (*checks & balances*) entre las ramas del poder público. Como consecuencia de los mandatos constitucionales, la descentralización de la política social, salud y educación, se convierte en un foco claro para los Gobiernos de la época.

En general, este sexto momento plantea esfuerzos, luego de las bases definidas desde el plebiscito de 1957 y las posteriores reformas, por construir de forma más decidida mejores competencias en los diferentes ámbitos del gobierno y la administración pública. La profunda crisis institucional trajo consigo fuertes demandas ciudadanas por reformas y mejoras en la capacidad estatal que crearían un fuerte capital político para las reformas que antecedieron y tuvieron lugar como parte de la nueva constitución política. Este fue un período clave de cambio que sin duda marcó las bases de la construcción de una administración pública con mayor enfoque en la creación de un nuevo aparato administrativo, mayor presencia estatal y la participación de otros sectores en la implementación de las políticas públicas, cuyo espectro claramente fue ampliado como parte de la nueva carta política. Un nuevo país se abriría paso con una nueva estructura, un mayor enfoque regional y nuevas competencias y roles para la administración pública colombiana, como no se había visto antes de la Constitución de 1991.

Séptimo momento: implementación de la Constitución y eclecticismo en administración pública en Colombia

Los años noventa trajeron entonces como reto principal la implementación del nuevo marco constitucional y la adopción de diferentes modelos económicos y de administración del Estado. Si bien el Gobierno de Gaviria es reconocido por su fuerte enfoque económico, caracterizado por la apertura económica, procesos de ajuste fiscal y reforma, también sentó las bases para nuevos sistemas de salud y pensiones. El Gobierno siguiente de Ernesto Samper, aunque estableció su principal apuesta en el fortalecimiento de la política social como eje de la actuación estatal, se vio envuelto en escándalos que minaron su alcance y efectividad. Luego, el Gobierno de Andrés Pastrana se enfocó en el fortalecimiento del sector externo y la apuesta hacia los mercados y fuentes de inversión internacionales, mientras buscaba avanzar infructuosamente en procesos de paz con la guerrilla. En general, los Gobiernos de la época avanzaron en la constitución de tecnocracias especializadas (islas de

eficiencia) en algunos sectores y en la implementación de las principales determinaciones constitucionales.

No obstante, dichos Gobiernos tenían otro mandato altamente retador, proveniente de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la reglamentación e implementación de lo establecido acerca de la profesionalización del servicio civil. Así, en los noventa, mediante diferentes leyes, la Ley 190 de 1995, que determinaba un nuevo estatuto anticorrupción; la Ley 443 de 1998, que reglamentaba aspectos clave de la carrera administrativa, y la Ley 489 de 1998, que definía aspectos fundamentales del funcionamiento de la administración pública, se hicieron evidentes las primeras propuestas normativas para superar las falencias que mantenían la provisionalidad (cargos no otorgados por concursos de selección) y las denominadas “nóminas paralelas” (contratación a término definido). A pesar de la importancia de su alcance, algunos aspectos de las leyes 443 y 489 de 1998 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional y, en atención a errores de procedimiento, continuaron arraigándose las prácticas de patronazgo político, ahora mediante el mecanismo de provisionalidad (cargos de carrera sin concurso y con nombramiento directo) que se valieron nuevamente no solo de la ausencia de reglamentación, sino de la baja capacidad efectiva para implementar lo establecido constitucionalmente (Sanabria, 2010).

A partir de la década del 2000 continúa la implementación de los mandatos de la Constitución y el fortalecimiento institucional del Estado colombiano, si bien se empiezan a observar diferentes enfoques en los Gobiernos subsiguientes. En el 2002, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez inicia un proyecto de reforma de la administración pública (PRAP) muy influenciado por las prácticas identificadas dentro de la Nueva Gerencia Pública, pero también recogiendo aspectos del modelo neweberiano. Por lo mismo, el proyecto tuvo, en principio, un enfoque más de recorte y disminución de presión fiscal que un enfoque funcional y de fortalecimiento de capacidad institucional, si bien en lo funcional se encaminó a mejorar la orientación a resultados y a facilitar la adopción de algunas medidas básicas para fortalecer la gerencia pública en el Estado colombiano.

En este marco, y a partir de los esfuerzos infructuosos de la década anterior, en el 2004 se expide la Ley 909, que establece diferentes determinaciones en temas de carrera y de gerencia. A partir de dichos avances, en el 2005 la Comisión Nacional del Servicio Civil (creada por la Constitución de 1991) lidera el llamado de las primeras convocatorias masivas para la provisión de cargos con base en un proceso basado en el mérito. Fueron necesarios varios años para consolidar y materializar en su totalidad este proceso sin antecedentes en el Estado colombiano, lo que refleja los problemas de dotación y capacidad frente a la alta demanda de concursos que aun hoy aquejan a dicha comisión y que constituyen un adecuado caldo de cultivo para los procesos de patronazgo político que aun cuando han reducido su magnitud, permanecen subrepticamente, en especial en el contexto subnacional.

En el 2010, el nuevo Gobierno de Juan Manuel Santos reversó algunas de las reformas hechas por parte del PRAP durante el Gobierno de Uribe Vélez (por ejemplo, fusión de ministerios, supresión de cargos y entidades) e inicia un proceso con un enfoque propositivo acerca de lo público buscando fortalecerlo en cuanto a capacidad y recursos. Se fortalece el papel del DAFP, como entidad cabeza del sector de la función pública, y se le da relevancia al tema en la agenda gubernamental, particularmente por el interés de Colombia de acceder a la OCDE, que implica modernizar de forma consistente la política de talento humano en las organizaciones del sector público colombiano. En este contexto, se han creado nuevas agencias con un enfoque gerencial y orientado a resultados, emulando hasta cierto grado el modelo de los *Quangos* del Gobierno británico, y siguiendo un modelo de administración diferente al de las organizaciones públicas tradicionales.

En ese orden de ideas, si bien el Gobierno de Santos mantuvo la línea de gerencia pública iniciada por Uribe, avanzó hacia nuevos conceptos como el gobierno abierto, y dentro de este estimuló consistentemente aspectos clave como la creación de un *ethos* del servicio público y una mayor valoración del funcionario público, el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el Gobierno, la adopción de esquemas modernos de compras estatales y contratación, la constitución de un *delivery office* para la Presidencia de la República, entre otros aspectos. Así mismo, el Gobierno por medio del DAFP avanzó hacia la constitución de unos lineamientos para la adopción de un nuevo modelo de gestión, el MIPG, reconociendo la importancia estratégica del talento humano en las organizaciones públicas colombianas (Sanabria Pulido, 2015, 2016) o de la innovación como práctica posible en lo público. El modelo de administración pública del Gobierno Santos incluyó la combinación de prácticas de diferentes modelos entre ellos la agencificación, el gobierno abierto y las prácticas de gobernanza.

En general, a pesar del mayor enfoque de Uribe hacia la Nueva Gestión Pública y de Santos hacia la Nueva Gobernanza Pública (Pollitt y Bouckaert, 2017), se hace evidente un interés de estas dos últimas administraciones por materializar las definiciones de la Constitución Política de 1991, y en particular por avanzar en la agenda hacia la consolidación de un aparato de gestión pública más moderno, orientado a la eficiencia, la efectividad y el servicio al ciudadano, aunque cada uno adopte enfoques diferentes. Estas dos administraciones reflejan de forma clara cómo la combinación de modelos, la colcha de retazos de prácticas y modelos, es un elemento característico de la evolución y estado actual de la administración pública colombiana (Sanabria Pulido y Leyva, 2022). Si bien cada Gobierno parece traer un enfoque particular, en el fondo se evidencia un mejoramiento en capacidades a partir de las décadas previas y las mejoras obtenidas por el marco institucional de la Constitución Política de 1991. Aun así, a pesar de las mejoras y los avances modernizadores, la administración pública colombiana contemporánea enfrenta retos complejos que han marcado su historia y la siguen marcando, tales como la baja presencia estatal y la violencia, el

arraigado patronazgo político y el clientelismo, la corrupción y la captura del Estado, y la heterogeneidad en la capacidad institucional en los territorios.

A modo de conclusión: tres coyunturas críticas en la administración pública colombiana; cinco siglos de parsimonia y seis décadas de velocidad creciente

El institucionalismo histórico plantea un modelo dual de desarrollo institucional caracterizado por largos períodos de estabilidad institucional determinados por la cadena de sucesos previos (dependencia del sendero, *path dependence*) que son alterados por pequeños pero poderosos momentos críticos de cambio (*critical junctures*) (Capoccia y Kelemen, 2007; Pierson, 2004). La revisión de la línea de tiempo de la modernización del Estado colombiano deja ver una evolución que se acoge a los postulados de este modelo. El análisis identifica siete diferentes momentos con elementos comunes de avance o retroceso en los procesos de modernización estatal. En esos siete momentos se observa una alta dependencia de la trayectoria y sistemáticos esfuerzos para mantener el *statu quo*, pero que han sido alterados fundamentalmente por *tres coyunturas críticas* clave.

Esas tres coyunturas comparten a su vez tres características comunes que han determinado su alto impacto al definir un nuevo rumbo en el proceso de modernización y reforma del Estado colombiano. La primera característica común es que las tres *tienen lugar en puntos máximos de largos períodos de alta turbulencia política y social*, lo que refleja el alcance de umbrales que necesariamente llevan a buscar un cambio de rumbo. Un segundo rasgo común que se observa en las tres es *la acumulación de suficiente capital político para avanzar reformas impopulares* y enfrentar actores y grupos de interés usualmente opositores de procesos de reforma y modernización que afecten sus apuestas particulares. En tercer lugar, las tres coyunturas se caracterizan por llevarse a cabo como *parte de procesos de reforma globales, incluyendo aspectos generales de la economía y la política*, en la línea de lo que establecen Echebarría y Cortázar (2006).

Llama la atención que, a pesar de revisar en este artículo los momentos clave desde la Colonia, las tres coyunturas críticas identificadas tienen lugar durante los últimos 130 años, lo que muestra la alta dependencia de la trayectoria que ha caracterizado los procesos de reforma del Estado en el caso colombiano, pero también un rápido dinamismo en las últimas décadas con tres puntos críticos que han significado un cambio de dirección. De hecho, es evidente que cada una de esas coyunturas críticas tiene lugar en el tiempo cada vez más rápido. Es decir, entre la primera coyuntura crítica y la segunda pasaron casi setenta años, mientras que entre la segunda y la tercera apenas transcurren 34 años, lo cual habla de la más rápida dinámica transformadora en las décadas del período más reciente de la administración pública

colombiana. A continuación, describimos las tres coyunturas críticas que han definido de forma clara una nueva senda para el Estado colombiano.

La *primera coyuntura crítica (critical juncture)* que define la administración pública colombiana se da alrededor de la Constitución de 1886. Se impuso un modelo de Estado mínimo, fuertemente clerical y pensado en la tenencia de tierra, con un enfoque fuertemente conservador. No obstante, la nueva constitución detuvo un largo período de crisis institucional caracterizado por un conflicto interpartidista, enfocado en las discusiones sobre el modelo de Estado y su administración. La pugna de las facciones políticas por el manejo de los recursos y los cargos públicos exacerbó la violencia y el profundo conflicto interno. Múltiples constituciones y cambios de modelo caracterizaron su período previo. Así, la Constitución de 1886 se enfoca en la centralización como mecanismo para facilitar la gobernabilidad y la autoridad, y define un pequeño Estado con muy liviana capacidad y escasa presencia en un amplio territorio. Los años siguientes, sin embargo, observarían la creación de una muy preliminar base para la construcción de capacidad administrativa e institucional. Esta combinación de Estado mínimo con más territorio que nación sería determinante para los retos que marcarían el siglo xx en Colombia y que definirían los principales retos del país.

La *segunda coyuntura crítica* tiene lugar en el período entre 1957 y 1968, luego del recrudecimiento de la violencia política, cuando los partidos políticos concilian y definen un modelo de Gobierno bipartito con rotaciones durante dieciséis años y con múltiples reformas relacionadas con la consolidación del aparato estatal, creación de nuevas entidades y fortalecimiento de la Rama Ejecutiva. Dichas determinaciones, al ser legitimadas por un plebiscito sin antecedentes en el caso colombiano, establecieron un alto nivel de capital político. El resquebrajamiento institucional proveniente de décadas de violencia y la acumulación de capital político proveniente del plebiscito facilitaron mayor cantidad de recursos destinados a la creación de capacidad ejecutiva en el nivel central, mayor presencia en las áreas periféricas del territorio y un número creciente de temas de política pública inexplorados (bienestar familiar, planeación, deportes, etc.). Este momento se plantea como el primer esfuerzo masivo por construir un andamiaje que fortaleciera la capacidad institucional de un Estado, hasta entonces, sin mayores herramientas para aproximarse al ciudadano y a la sociedad.

Finalmente, la *tercera coyuntura crítica* que define un cambio de trayectoria en la administración pública colombiana tiene lugar a finales de los ochenta y tiene un punto culmen en 1991 con la constitución política. En primer lugar, la elección popular de alcaldes y gobernadores altera el esquema de reglas de juego que facilitó históricamente el equilibrio de los poderes partidistas nacionales y locales. Por otra parte, la propuesta de una nueva asamblea constituyente alcanza una alta legitimidad, proveniente del agotamiento de la población con la incapacidad del Estado para asegurar la estabilidad y seguridad de una nación azotada por el narcotráfico, el conflicto interno y el terrorismo. Y, luego de la definición electoral, la participación

de amplios grupos de población más allá de los políticos tradicionales permitió que la carta planteara un nuevo modelo de Estado social de derecho, con mayor alcance y una agenda más amplia de temas que la constitución anterior. También sentó las bases de un modelo descentralizador, particularmente enfocado en el mejoramiento de la disponibilidad de recursos para la política social, con miras a dar mayor autonomía a las regiones. Todo ocurre en el marco de un Gobierno ampliamente reformador, orientado a transformar las estructuras económicas y políticas existentes y que propone un nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y el mercado. Con él viene un papel más activo de los enfoques económicos y fiscales en las reformas de la administración pública. Esta particular acumulación de capital político y legitimidad facilitó el avance de temas complejos, la creación de un nuevo Estado con nuevos ministerios y entidades remozadas, y un avance más evidente en la cobertura estatal hacia regiones con menor presencia del Estado. No obstante, la lenta reglamentación e implementación de varias de dichas reformas y postulados establecidos por la nueva constitución ha significado que muchos de los aspectos progresistas definidos por el constituyente han debido esperar una década o más para materializarse.

Los años recientes, si bien no configuran una coyuntura crítica, son de alguna forma el resultado de la tercera coyuntura. Las reformas de finales de los noventa y principios del siglo XXI buscaron implementar de forma lenta lo establecido por la Constitución de 1991, particularmente en lo relacionado con la consolidación de un servicio civil moderno y con el avance hacia un modelo influido por la nueva gerencia pública, y con un fuerte énfasis fiscalista y de política económica. Estos procesos de reforma se caracterizaron por avanzar lentamente en medio de una paradoja que obliga a que el país busque la profesionalización de su fuerza laboral y la ampliación de la presencia estatal, pero también la eficiencia fiscal, lo cual trae una perceptible contradicción en los objetivos (Sanabria, 2015, p. 24).

Si bien las primeras reformas de inicios de los 2000 se enfocaron en aspectos de eficiencia en el gasto, su efecto fiscal ha entrado en cuestión pues el gasto de personal se ha mantenido e incluso ha crecido en términos reales, particularmente en lo relacionado con la contratación de plantas temporales y en una baja calidad del empleo (Sanabria Pulido *et al.*, 2019). No obstante, el avance de la normatividad con la expedición de la Ley 909 del 2004 abrió la puerta al inicio de la definición de un nuevo modelo de empleo público basado en las determinaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que tuvo importantes avances a partir del alto capital político del Gobierno y por el papel más activo que empezó a desempeñar la Comisión Nacional del Servicio Civil. Estos ajustes se dieron también en medio de reformas globales en diferentes sectores de la economía y la política, y con importantes avances en seguridad y presencia en el territorio que facilitaron una mayor presencia estatal en áreas anteriormente desprotegidas o en poder de otros actores, lo cual facilitó su avance.

Las reformas subsiguientes han buscado un enfoque de fortalecimiento de la capacidad estatal, con miras a construir Estado y presencia de organizaciones estatales, frente a un interminable conflicto interno, y ante la necesidad de cubrir de forma más efectiva el territorio. Son evidentes en los últimos años importantes esfuerzos implementadores, orientados a definir y consolidar un nuevo modelo de empleo público, a modernizar la gestión pública por medio de tecnologías de la información, enfocados de forma consistente en el servicio al ciudadano, en mejorar la transparencia y en resaltar la valoración del servidor público (Sanabria Pulido *et al.*, 2015).

En general, el análisis de la evolución de la administración pública colombiana describe un proceso que, si bien se caracteriza por tres coyunturas críticas claras que generaron cambios estructurales, está marcado por el incrementalismo, tan característico de los procesos de cambio en políticas públicas (Lindblom, 1959). Cada coyuntura crítica no es más que la acumulación de factores y la agitación de variables que llevan inevitablemente a la búsqueda del cambio, al camino de la reforma como una tarea casi permanente del Estado colombiano desde mediados del siglo xx. Por otro lado, este análisis revela una administración pública cuya evolución en Colombia ha estado fuertemente acompañada y limitada por la violencia exacerbada y por un profundo conflicto alrededor de su estructura, el manejo de recursos presupuestales y el empleo público.

Esta característica la hace *sui generis*, incluso en el contexto latinoamericano. Un desarrollo marcado por momentos de cambio que comparten la llegada a umbrales y saturaciones ciudadanas frente a la incapacidad estatal o su baja presencia, los conflictos sangrientos y los rápidos cambios sociales. Así mismo, esta evolución se caracteriza por el predominio de la política frente a mejoras en la capacidad administrativa, avances burocráticos y tecnocráticos para la aún inalcanzada consolidación de servicios civiles profesionales e independientes de la política. Las más amplias reformas de la administración pública en Colombia han ocurrido en momentos en los que se juntan el alcance de un umbral histórico por turbulencia política o social, la acumulación de capital político y los procesos globales de reforma del Estado y de la economía, marcados, por ejemplo, por presiones fiscales (más que la búsqueda de mejoras en la capacidad del aparato administrativo).

En este orden de ideas, la dependencia de la trayectoria y la velocidad de los cambios muestran que los procesos de mejora de la capacidad estatal y la evolución de la administración pública en Colombia reflejan el concepto de instituciones de movimiento lento (*slow-moving institutional mechanism*) (Roland, 2004) del institucionalismo histórico en políticas públicas. Los cambios son lentos, pero van generando un fenómeno acumulativo que usualmente es catalizado por otros fenómenos o crisis sociales y económicas, que termina llevando a las reformas solo cada cierto tiempo. Eso quizás genera una contradicción y un círculo vicioso, en la medida en que los cambios son más difíciles de materializar tanto por lo ambicioso de las reformas como, especialmente, por la baja capacidad de implementación de un aparato administrativo

históricamente limitado y dominado más por la política que por la técnica, como ha sido característico de la historia de la administración pública colombiana.

Así, siguiendo un modelo de equilibrio punteado (Baumgartner y Jones, 2010), la lenta dinámica de cambio y construcción de capacidad en la Administración Pública Nacional y subnacional colombiana acumula frustraciones e incapacidades que llevan a momentos umbrales de agotamiento de la gobernabilidad y que motivan reformas. En esos momentos cumbre, como dejan ver las tres coyunturas críticas identificadas, surgen ambiciosas reformas que usualmente se quedan cortas en la implementación y devuelven a Colombia a ese grupo de naciones caracterizadas por ser sociedades prismáticas (Riggs, 1964). Este concepto está vigente en este caso en el que esta nación latinoamericana sigue luchando para mejorar su capacidad y tener un Estado y una administración pública que respondan de forma efectiva y homogénea a lo largo del territorio.

En general, el balance de la evolución de la administración pública colombiana indica que la lenta implementación de las reformas ha impedido la consolidación de evidentes enfoques ideológicos y a la vez ha generado en el acumulado un cierto eclecticismo en la definición de enfoques de la administración pública. Esto no solo por la presencia de modas que rápidamente se desvanecen y dejan de ser parte de la agenda de políticas públicas, sino empujado por la incapacidad de completar de forma efectiva los procesos de reforma previos. En ese contexto, la administración pública colombiana puede ser caracterizada actualmente como una colcha de retazos de diferentes aproximaciones de reforma (Pollitt y Bouckaert, 2017), un modelo híbrido en acción, tal como se puede observar en otras naciones latinoamericanas (Dussauge *et al.*, en prensa). Como plantean Sanabria y Leyva (2022), la ausencia de un modelo weberiano condujo a un neoweberianismo a la colombiana, relativamente acomodado a las diferentes prácticas y formas de la Nueva Gestión Pública, y recientemente con una mayor orientación al servicio y a la ciudadanía mediante modelos de nueva gobernanza pública.

Lo cierto es que el proceso general de las reformas a la administración pública colombiana y su evolución misma dejan ver de forma evidente los enormes retos, y ciertamente algunos logros, del proceso de creación de capacidad institucional y efectividad administrativa en un país con una casi única combinación de rasgos institucionales, fortalezas, debilidades y amenazas institucionales. Por un lado, un país con una tradición electoral de largo aliento y una política económica ortodoxa que, si bien no es la que ha crecido más rápido en la región, sí ha sido una de las más estables y con menores recesiones y decrecimientos económicos. Un país además con un aparato institucional relativamente bien evaluado por diferentes fuentes externas y con unas claras islas de eficiencia y tecnocracia en el manejo económico, de planeación y de políticas públicas. Por el otro lado, una Colombia con uno de los conflictos internos más sangrientos y de mayor duración en el mundo, con fuerte

presencia de movimientos guerrilleros, paramilitares y otros grupos armados ilegales, enfrentada aún a las redes criminales del narcotráfico y su connivencia con las otras fuentes de delincuencia y criminalidad; un país con amenazas terroristas relativamente frecuentes, desastres naturales, y altos niveles de clientelismo y corrupción. En el balance se encuentra que Colombia sigue buscando crear capacidad en su administración pública y sigue intentando derrotar la idea de que es más territorio que Estado, un país con más territorio que nación.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Publishers.
- Bejarano, A. y Bonnet, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En L. Orjuela (Ed.), *El Estado en Colombia* (pp. 217-262). Ediciones Uniandes.
- Bushnell, D. (1997). *Colombia: Una nación a pesar de sí misma*. Planeta.
- Colmenares, G. (1989). La economía y la sociedad coloniales, 1550-1800. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 117-152). Planeta.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. IDB Publications.
- Dávila, A. (2015). Democracia pactada: *El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. Institut français d'études andines.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2008). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia 2008*. DAFP.
- Dussauge, M., Sanabria, P. y Gantus, D. (en prensa). *Public administration reforms in Latin America: Building bridges between theory and practice*.
- Echebarría, K y Cortázar, J. (2006). Public administration and public employment reform in Latin America. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, M. y Scartascini, C. (2014). The politics of public policies: Revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief IDB-PB-220*. Inter-American Development Bank.
- Friede, J. (1989). La conquista del territorio y el poblamiento. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 69-115). Planeta.
- García, M. (2000). Estado, derecho y crisis en Colombia. *Estudios Políticos* (17), 11-44.
- García, M. y Revelo, J. (2010) *Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- González, F. (1840). *Elementos de ciencia administrativa*. Imprenta de la Enseñanza.

- González, F. (2009). Espacio, conflicto y poder: Las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia. *Sociedad y Economía* (17), 185-214.
- González, F. (2010). Un Estado en construcción: Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En L. Orjuela, *El Estado en Colombia* (pp. 305-342). Ediciones Uniandes.
- González, F. (2014). Identidad nacional, bipartidismo y violencia en Colombia: Los desafíos de la multiculturalidad consagrada por la Constitución de 1991. *Historia Actual*, 37(2), 147-167.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. IDB Publications.
- Jaramillo, J. (1989). La administración colonial. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 1 (pp. 175-191). Planeta.
- Kalmanovitz, S. (1994) *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Kalmanovitz, S. (2008) *La economía de la Nueva Granada*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Langbein, L. y Sanabria, P. (2013). The shape of corruption: Colombia as a case study. *Journal of Development Studies*, 49(11), 1500-1513.
- Langbein, L. y Sanabria, P. (2017). Independent professional bureaucracies and street-level bribery: Comparing changes in civil service law and implementation in Latin America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 435-451.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press.
- Maya, M. (2012). Discordia, reforma constitucional y excepción de inconstitucionalidad. *Revista de Estudios Sociales* (42), 118-128.
- Meisel, A. (2011). Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada 1761-1800. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial* (28).
- Melo, J. (1989) La Constitución de 1886. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1 (pp. 43-64). Planeta.
- Ocampo, J. (1989). El proceso político, militar y social de la Independencia. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 2 (pp. 9-64). Planeta.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). Colombia: Implementing Good Governance. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
- Orjuela, L. (2010). *El Estado en Colombia*. Ediciones Uniandes.

- Pierson, P (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Pinzón, C. (1847). *Principios sobre Administración Pública*. Imprenta de J. A. Cualla.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Reyes, C. (1989) El Gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1946-1986* (tomo 2). Planeta.
- Riggs, F. (1964). *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*. Houghton Mifflin.
- Robinson, J. A. (2013). Colombia: Another 100 years of solitude? *Current History*, 112(751), 43-48.
- Roland, G. (2004). Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 109-131.
- Sáenz, E. (2001). La misión del Banco Mundial en Colombia, el Gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). *Cuadernos de Economía*, 20(35), 245-265.
- Sanabria Pulido, P. (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy Departamento Nacional de Planeación*, 7(1), 4-8.
- Sanabria Pulido, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. (2016) *De la recomendación a la acción: Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. (2018). Public service motivation and job sector choice: Evidence from a developing country. *International Journal of Public Administration*, 41(13), 1107-1118.
- Sanabria Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas*. Editora Fundação Getulio Vargas (FGV).
- Sanabria Pulido, P., González, M. y Becerra, O. (2019). ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. *Nota de Política* (35). Facultad de Economía-Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes, Colombia.
- Sanabria Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1-12.

- Sanabria Pulido, P., Rubaii, N. y Guzmán-Botero, A. (2020). The policy analysis movement in Colombia: The state of the art. En P. Sanabria Pulido y N. Rubaii (Eds.), *Policy Analysis in Colombia* (pp. 11-30). Policy Press.
- Sanabria Pulido, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M. y Estrada, S. (2015). Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? En P. Sanabria Pulido (Comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 195-340). Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. y Velásquez, M. (2021). Public administration, institutional capacity and internal conflict in Colombia: An intertwined relationship. En J. Nemeč y P. S. Reddy (Eds.), *Public Administration in Conflict Affected Countries* (pp. 347-368). Palgrave Macmillan.
- Serrera, R. (2009). *El modelo de organización y administración del espacio colonial en el nuevo mundo*. Fundación Corporación Tecnológica de Andalucía.
- Strazza, L. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia. *Nota Técnica IDB-TN-680*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Tirado Mejía, Á. (1989a). El Estado y la política en el siglo XIX. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia*, tomo 2 (pp. 155-184). Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989b). *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1. Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989c). *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 2. Planeta.
- Tirado Mejía, Á. (1989d). Rojas Pinilla: El golpe de opinión al exilio. En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 2. Planeta.
- Vélez, H. (1989). Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909). En Á. Tirado Mejía, *Nueva historia de Colombia: Historia política 1886-1946*, tomo 1 (pp. 187-214). Planeta.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank - David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.

Capítulo 5

Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo

Santiago Leyva

Introducción

Este capítulo examinará las reformas a la administración pública colombiana en su trayectoria de modernización entre los años 1957 y 1980, es decir entre el plebiscito que dio lugar al Frente Nacional y el inicio de las primeras reformas neoliberales de los años ochenta. Esta fase de modernización estatal se inspiró en las ideas de la administración pública tradicional, que defendían los principios de burocratización, centralización, tecnificación y especialización sobre la base de un Estado nacional y jerárquico como principio de modernización. El énfasis de este capítulo estará en evaluar el alcance real de las reformas en este período con el fin de entender la trayectoria de modernización que se logró construir.

El concepto *trayectorias de modernización* es tomado del importante trabajo de Pollitt y Bouckaert (2004, 2011), quienes señalan que se trata de un “patrón intencionado” de reforma a la administración pública, es decir “una ruta que alguien está tratando de tomar” (Pollitt y Bouckaert, 2004, p. 65) para cambiar la estructura y los procesos del Estado. El concepto de *trayectorias de modernización*, dada su inspiración desde el neoinstitucionalismo histórico, lleva a indagar por la senda de interacciones entre la secuencia de proyectos de reforma y un conjunto de circunstancias anteriores, así como una cadena de nuevos eventos, que llevan a una nueva situación en el futuro (Pollitt y Bouckaert, 2004). El concepto también denota que las reformas del Estado no son solo un montón de leyes desagregadas, realizadas en diferentes ámbitos y años, sino que estas reformas son frecuentemente el resultado de una trayectoria gradual de cambio (Pollitt y Bouckaert, 2004), que además tiene una intencionalidad, unos valores y una racionalidad política que se pueden entender de manera conjunta (Waldo, 1948).

Dado esto, el primer objetivo de este capítulo será mostrar la manera como se construyeron en Colombia los imaginarios de cambio y modernización administrativa entre 1950 y 1980. Cada época tiene sus propias narrativas y sus propios discursos de reforma del Estado, que permiten construir unas racionalidades específicas que orientan de manera intencionada las trayectorias de las reformas modernizadoras.

En este sentido, explicar los cambios generados por las reformas implica mucho más que examinar el avance del derecho administrativo norma por norma, pues desde el punto de vista de la administración pública es necesario entender la construcción de una racionalidad reformista y modernizadora (Waldo, 1948; White, 2013).

El segundo objetivo, después del ya mencionado, será el de observar los efectos de la interacción entre la intencionalidad (manifestada en los discursos y las reformas legales) y los regímenes político-administrativos. Como explican Pollitt y Bouckaert (2004, p. 40), este concepto de “régimen político administrativo” provee “el terreno existente, [es decir], la topografía sobre la cual los reformadores deben viajar”. Estos regímenes incluyen desde las normas formales (constitución, leyes, etc.) hasta las normas informales basadas en los aspectos culturales de los sistemas administrativos (Pollitt y Bouckaert, 2004). La idea central consiste en entender que transformar los regímenes político-administrativos nunca será una tarea fácil para los reformadores; incluso el cambio formal de las leyes no garantiza la modernización administrativa (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Con la explicación ya dada de estos dos objetivos específicos (entender el discurso de reforma y comprender su interacción con el régimen político-administrativo), es ahora posible ahondar en el objetivo general de este capítulo. Este concepto de trayectoria de modernización de Pollitt y Bouckaert (2004), que recuerda el concepto neoinstitucionalista de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*), ilustra cómo la acumulación de diferentes reformas en el tiempo irá creando una trayectoria de largo plazo, con sus normas formales e informales, que es lo que Pollitt y Bouckaert (2004) reconocen como una *trayectoria de modernización*. Como afirman Pollitt y Bouckaert (2011), en diferentes países la interacción entre la política, las presiones ciudadanas, el contexto y las presiones internacionales, así como la ocurrencia de eventos políticos, terminan ajustando el espacio para las decisiones de las élites políticas en términos de las reformas administrativas. La confluencia de todos estos procesos genera un estrecho margen de acción entre lo que es “deseable” y “posible” (Pollitt y Bouckaert, 2011, p. 33). En este espacio de posibilidad, se definen los contenidos de las reformas y se implementan (o incluso se descarrilan) los ajustes. Como resultado de estas decisiones restringidas surgen entonces los cambios reales en el contexto político-administrativo.

Es decir, que el propósito de este texto será explorar el nivel en el que se implementaron realmente las narrativas de reforma del Estado entre 1957 y 1980. Así, las pretensiones iniciales de las ideas modernizadoras se podrán comparar con lo que realmente ocurrió. Es decir que en este período específico se podrá explorar lo que plantearon los imaginarios construidos en los años cincuenta y sesenta por influyentes estadistas, profesores y tecnócratas, como Lauchlin Currie, Maurice Chailoux-Dantel, Alberto Lleras y Carlos Lleras, entre muchos otros; y también se examinará lo que finalmente se alcanzó a construir hasta finales de los setenta cuando esta época llega a su fin, en el contexto de unos logros muy limitados en la reforma del Estado.

El surgimiento en Colombia en los años cincuenta del siglo xx de los imaginarios de modernización administrativa burocrática (weberiana)

Como ya se ha dicho, el período que inicia en 1957 muestra un proceso mucho más estable de construcción estatal, que contrasta fuertemente con las miradas divergentes, los proyectos nacionales polarizados y la gran inestabilidad en la política, que caracterizó a Colombia en el período vivido entre 1940 y 1957. Por eso es esencial preguntarse cómo fue posible construir cierto consenso para las reformas a la administración pública que iniciaron en 1958. En esta dirección, se debe destacar que en los años cincuenta, al mismo tiempo que ocurrían tantos acontecimientos críticos para la historia política del país —que han sido cubiertos de manera profusa por la historiografía colombiana— también ocurrieron varios procesos de transformaciones en las “ideas administrativas” de las élites sobre cómo reformar el Estado para hacerlo más moderno (González Salas, 2004; Younes, 2014).

La creación de este consenso de reforma administrativa ha sido pasada por alto por muchos historiadores que no le han dado importancia a la administración pública y que no se han preguntado qué hizo posible dejar atrás las visiones de cambio administrativo tan diferentes que existían entre las élites del bipartidismo. Dado lo anterior, esta primera parte del capítulo se concentrará en observar los dos hitos más importantes en la creación de un imaginario común de reforma administrativa al Estado, los cuales fueron las misiones del Banco Mundial y la de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La primera (y más conocida) de estas misiones fue convocada por el Gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, hoy el Banco Mundial). Esta misión resultó clave no solo para el país, sino para la propia transición del Banco Mundial, que en un principio tenía como función inicial la reconstrucción de Europa y pasó a ser el actor mundial líder en las nuevas políticas de desarrollo (Alachevic, 2009). En concreto, el informe publicado en 1950 se llamó Bases de un Programa de Fomento para Colombia (BIRF, 1950).

El equipo de la misión incluía catorce expertos extranjeros (con dieciséis asesores colombianos) en las principales áreas económicas y sociales (Richard Musgrave estuvo a cargo de las finanzas públicas). El equipo trabajó en Colombia de julio a noviembre de 1949 y el informe, que se le presentó al Gobierno colombiano en julio de 1950, hacía énfasis en la consistencia interna de las metas y prioridades cuantitativas y cualitativas (Sandilands, 2015, p. 214)

Como señaló el propio prefacio del reporte de la Misión en 1950, se pretendía formular “un programa de desarrollo diseñado para incrementar el estándar de vida del pueblo de Colombia” (BIRF, 1950, p. xv, citado en Alachevic, 2009, p. 13). La Misión “entregó su informe al Gobierno el 27 de julio de 1950, unos días antes de la posesión como presidente de la república de Laureano Gómez” (Caballero, 2008, p. 170). El informe recomendó crear una oficina de planeación económica que se

encargara de dirigir los planes del Gobierno, recomendación que más adelante le daría origen al Departamento Administrativo de Planeación (Caballero, 2008).

Por otro lado, el presidente Laureano Gómez decidió “crear una comisión que se encargara de estudiar el informe de la Misión del BIRF, a la cual denominó Comité de Desarrollo Económico” (Caballero, 2008, p. 171) y también contó con la asesoría de Currie (Sandilands, 2015). Esta comisión redactó dieciocho informes sobre distintos temas, la mayoría de los cuales guardaban mayor relación con la transformación de la economía. No obstante, en relación con la transformación del Estado se destaca que este equipo de trabajo, atendiendo las recomendaciones de la Misión, identificó la necesidad de incrementar “el gasto público en higiene, educación, vivienda de bajo costo y servicios de energía eléctrica, acueductos y alcantarillado” (Caballero, 2008, p. 172). Estos asuntos serían atendidos durante los siguientes veinte años mediante la creación de nuevas entidades con un diseño de carácter centralizado y burocrático.

Además, en referencia a los temas de la administración pública, es importante destacar que, en paralelo a la mencionada comisión, se contrató al profesor Lauchlin Currie para “dirigir una Misión de Administración Pública a gran escala cuyas recomendaciones sobre la reforma [ayudarían] a implementar las recomendaciones de política del Comité” (Sandilands, 2015, p. 214). El reporte de esta misión fue entregado en 1952 con el nombre de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia (Currie, 1952). Esta segunda misión se concentró no “en cambiar la estructura fundamental del Estado Colombiano, sino en hacer más eficaz su actual administración” (Currie, 1952).

Al respecto, este reporte recomendó una serie de reformas que buscaban ampliar el alcance, la capacidad y la eficiencia de la Rama Ejecutiva y en especial la de la oficina del presidente (Currie, 1952). Se notaba en este reporte cómo las ideas de modernización administrativa estaban inspiradas por claras líneas de la organización jerárquica y burocrática. Por ejemplo, el documento señalaba como recomendación central que

Debe existir una línea precisa de mando y control que, partiendo del presidente y pasando por los ministros y otros altos funcionarios, llegue hasta el último empleado de la rama ejecutiva y, a la inversa, todos los empleados de dicha rama deben responder de sus actos ante el superior jerárquico inmediato y estos, a su turno, en línea ascendente, ante el Presidente de la República. (Currie, 1952, reproducido en Younes, 2014, p. 64)

Un par de años después, ya durante el Gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla, “el 4 de marzo de 1954 se creó la Comisión Nacional para la Reforma a la Administración Pública” (Younes, 2014, p. 69). Para poner en marcha la Comisión se organizó una nueva misión, esta vez estructurada por la ONU. Esta segunda misión tenía el propósito de pensar en “la reorganización administrativa, el servicio civil

y la racionalidad administrativa” (Younes, 2014, p. 69), temas que resultan un poco inesperados en el marco de un Gobierno militar, pero que reflejan el consenso que se estaba construyendo sobre la necesidad de una modernización administrativa para el Estado. La Misión se le encargó a Maurice Chailloux-Dantel, un funcionario francés de la ONU, que también estuvo involucrado en la creación del “Instituto de Administración Pública para Turquía y el Oriente Medio” (Birkhead, 1967).

Lo primero que podría señalarse sobre la Misión de la ONU es la poca memoria que se tiene hoy del papel desarrollado por Chailloux-Dantel y su equipo, en contraste con lo mucho que se recuerda al propio Currie o Albert Hirschman. Esta segunda misión centró su atención en los asuntos específicos de la administración pública. Al igual que el informe de Currie en 1952, esta segunda Misión de la ONU se centró en proponer ajustes sobre el funcionamiento de la Presidencia, pero ampliando la mirada hacia nuevas áreas administrativas. En este sentido, propuso nuevas funciones para la Presidencia, una reorganización del gabinete y cambios en el Consejo de Estado y en el Consejo de Ministros. También propuso una reforma más general para la creación de un departamento que manejara el servicio civil, así como la promoción de la carrera administrativa. En este respecto, Chailloux-Dantel planteó la necesidad de darles estabilidad a los funcionarios, de mejorar su formación y de crear nuevos departamentos administrativos especializados en temas muy específicos para el ordenamiento de la economía y los estudios de la población (demografía).

En términos generales, se puede observar que estas dos misiones ayudaron a crear un nuevo paradigma modernizador para la transformación de la administración pública colombiana, en el que se prescribe la mayor jerarquización, la creación de nuevos departamentos administrativos, la estabilización de un funcionariado a partir de la figura de una carrera administrativa y la mayor importancia del Gobierno central. Todas estas ideas van a formar el marco conceptual que años más tarde llevaría al proyecto de crear un nuevo régimen administrativo en el que el Departamento Administrativo de Planeación debía diseñar los planes, los objetivos y las metas; el Departamento de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se debían encargar de la contratación y capacitación del personal, y los múltiples departamentos sectoriales del Gobierno central se debían ocupar de su ejecución; todo esto con la coordinación de la Presidencia de la República. Eran pues los años en los que se empezaba a soñar con el nuevo ordenamiento administrativo colombiano.

En paralelo a todas estas nuevas ideas administrativas, se iban definiendo los pactos políticos entre los dos partidos liderados por Alberto Lleras y Laureano Gómez, que le dieron origen político al plebiscito de 1957 y al Frente Nacional (Latorre, 1986). Sobre el Frente Nacional es importante resaltar que, más allá de su importante contenido político, el texto de estos acuerdos realizados en Benidorm y Sitges fue también el producto de los nuevos imaginarios burocráticos ya mencionados. Todo esto permitió generar cierto nivel de consenso entre las élites políticas

bipartidistas para llevar a cabo un proyecto de reforma y modernización del Estado, lo cual se reflejó en la mención en el propio pacto de Sitges de la importancia de la carrera administrativa y de la creación de una escuela para el entrenamiento de los administradores públicos (Latorre, 1986, p. 41).

De esta manera, se puede ver cómo desde el mismo plebiscito se “incluyó la iniciativa para crear una carrera administrativa” (González Salas, 2004, p. 150). De hecho, el artículo 7 de la consulta plebiscitaria de 1957 mencionó explícitamente que “en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción” (art. 7, Decreto Legislativo 0247), con lo cual se pretendía que todos los nuevos funcionarios del Frente Nacional estuvieran en principio aislados de la política. Asunto que, además, había sido pactado explícitamente entre las élites de los dos partidos en el acuerdo de Sitges, en el que se había señalado la necesidad de contar con:

una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halla limitada la facultad, hoy omnímoda, del presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del Gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera de servicio civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la administración pública, sustituyendo todos los empleados por nuevos favoritos. La tragedia de cada transición de Poder en Colombia ha sido esa [...] son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. (Pacto de Sitges, citado en Latorre, 1986, pp. 41-42)

Este proceso de traducción de las ideas administrativas a proyectos específicos de las élites políticas para la reforma del Estado en Colombia empieza a avanzar en los primeros años del Frente Nacional, en competencia y complementariedad con muchas otras ideas de origen social y político. Esto constituye un proceso de hibridación y de polinización entre muchos campos que permite generar nuevas ideas para el cambio del Estado. Como señalan Pollitt y Bouckaert (2011, p. 38):

Las ideas administrativas, incluso cuando están muy de moda, raramente se trasladan en su forma pura en reformas específicas. Más bien, estas fluyen en un marco más amplio de ideas, que tiene orígenes en una gran variedad de fuentes, constituyendo así un conjunto de ideas que terminan siendo usadas por las élites políticas y administrativas.

Por eso es interesante observar este proceso de hibridación que les termina dando a los políticos tempranos del Frente Nacional un interés por iniciar una orientación técnica, racional, planificada, centralizada y especializada para la administración

pública. En este sentido, durante el primer año del Gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo se formula la Ley 19 de 1958, la cual crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), la ESAP y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Esta ley deja ver en su objetivo general ya una especie de polinización cruzada entre las nuevas ideas administrativas y la realidad política de los inicios del Frente Nacional, como se puede ver a continuación en su artículo 1.º:

La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo. (art. 1.º, Ley 19 de 1958)

En el mismo sentido, la incorporación de estas nuevas ideas administrativas por parte de las élites políticas se puede ver también en el discurso que Alberto Lleras Camargo (presidente entre 1958 y 1962) dio en la inauguración de la ESAP en 1961. En esta alocución, el presidente señaló que era necesario traer al país un nuevo paradigma administrativo para que “los recursos públicos no se desperdicien y diluyan en proyectos extravagantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados y cambiantes” (Lleras Camargo, en Younes, 2014, p. 96). Este mismo ideal de reforma del Estado también se hace evidente en otros discursos dados en la inauguración de la ESAP, como el de Alberto Hernández Mora (su primer director):

La Escuela Superior de Administración Pública es uno de los pilares en que descansa la reforma administrativa. Prevista su creación en la Ley 19 de 1958, como complemento del sistema de mérito adoptado por el legislador para la selección de los funcionarios públicos. (Hernández, 1961, citado en Younes, 2014, p. 88)

Como se puede ver, estos dos discursos muestran una fuerte racionalidad técnica que habla de modernizar, reformar e introducir nuevas técnicas para dejar atrás el pasado premoderno. La importancia de todo este nuevo ideal administrativo modernizador se debe entender también en el contexto de la época, pues no se puede perder de vista que la creación de la ESAP ocurrió solo dos años después de la Revolución cubana y se da en el marco del apoyo de países como Francia y Estados Unidos (Alianza para el Progreso) y de la asistencia técnica de las fundaciones capitalistas.

El alcance limitado de los imaginarios de modernización administrativa

En las siguientes cuatro secciones de este trabajo se evaluará hasta qué punto este imaginario administrativo que se construyó entre finales de los años cincuenta y principios de los sesenta pudo realmente materializarse en reformas concretas del Estado colombiano. La gran pregunta que se explorará es hasta qué punto el Frente Nacional, como momento de ruptura política en el que se definió un nuevo ideal de cambio, realmente logró romper la trayectoria de la senda, es decir las “leyes, reglas e instituciones que creaban grandes desincentivos para el cambio administrativo” (Pollitt y Bouckaert, 2011, p. 41). Esta revisión permitirá explicar por qué lo que era deseable en términos de reformas al Estado, décadas después no termina siendo del todo posible, por lo que se configura un proceso de modernización a medias.

Sobre la expansión del funcionariado del Estado sin burocratización “profesional”

Uno de los problemas más importantes del Frente Nacional en relación con la Administración Pública fue que en este se dio prioridad a la política sobre la modernización administrativa, lo que se refleja en su creación como un acuerdo entre los partidos para generar una convivencia pacífica interpartidista y la construcción de un ejercicio paritario del poder. Este tipo de acuerdo implicó que el imaginario de modernización administrativa terminó relegado en favor del mandato de paridad en materia de puestos.

Esta trayectoria inició el primer domingo del mes de diciembre de 1957, fecha en la que la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia convocó a través del Decreto Legislativo 247 de 1957 a todos “los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años” a votar (sí o no) sobre catorce artículos, algunos de los cuales implicaban grandes cambios sobre el Estado y su administración pública. Como señalaba el artículo 3 del Decreto Legislativo:

el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que este se ejerza a nombre de los dos. (Decreto Legislativo 0247 del 4 de octubre de 1957, art. 3)

Se planteó en el plebiscito que todos los puestos de elección popular se asignaran por partes iguales a los dos partidos, aunque también se proponía que el Congreso debía regular los cargos de carrera administrativa para limitar la facultad

de nombramiento de los partidos. Al respecto se señala en el artículo 5 del mismo Decreto Legislativo:

El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

Debe señalarse que los ideales de reforma administrativa no se desplegaron en un contexto político favorable, sino en un país que acababa de pasar el fenómeno de la Violencia y en el que todo se miraba bajo el lente polarizado de la Guerra Fría. Igualmente, la rivalidad que vivieron los candidatos del Frente Nacional con el surgimiento de partidos como la Alianza Nacional Popular (Anapo) y el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), así como el surgimiento de los primeros grupos guerrilleros en el contexto posterior a la Revolución cubana, servían como excusa para que los partidos tradicionales ralentizaran la modernización del Estado (Uribe, 2013). Como explican Bejarano y Segura (2010, p. 241), en este contexto político “los partidos no tuvieron otra alternativa que la de utilizar profusamente los recursos disponibles del Estado para mantener una clientela que garantizara la continuidad de su predominio político”.

Esto implicó que, a pesar de su aprobación por el plebiscito de 1957, la carrera administrativa fuera reglamentada solamente en 1968, es decir once años después, y se empezó a expandir solamente a partir de 1973. Esto porque los actores políticos de más alto nivel, y en especial el Congreso, tardaron esos dieciséis años en definir los estatutos concretos para hacer operativa la carrera administrativa según el mandato del plebiscito de 1957. Esta lenta implementación y especialmente su bajo nivel de obligatoriedad llevaron a que el servicio civil perdiera toda conexión con el ideal modernizador y más bien se convirtiera en un problema de aritmética electoral y de ajustes permanentes en los cargos por los desequilibrios permanentes entre los partidos, lo que derivó en lo que Latorre (1986, p.17) llamó “la mecánica de la paridad”. Se puede señalar que con el pasar del tiempo la paridad política terminó siendo también “paridad burocrática-política”, lo que condujo a que realmente estas reformas de modernización (carrera administrativa, función pública, capacitación administrativa, etc.) nunca se pudieran implementar con toda su fuerza. Como señalaba López Michelsen: “la paridad imponía la obligación de nombrar ‘un barrendero conservador por cada barrendero liberal’, y así sucesivamente, a lo largo de todos los niveles de la administración pública” (López Michelsen, entrevistado en Bejarano y Segura, 2010, p. 241).

Un ejemplo de cómo se truncó el camino de la modernización se puede observar en la propia reglamentación que se le dio a la carrera administrativa en 1968

durante el Gobierno del presidente Lleras Restrepo. Esta reforma le dio discrecionalidad a cada entidad del Ejecutivo para acogerse o no a las reglas de la carrera administrativa. En efecto, el Decreto 2400 de septiembre 19 de 1968, en su artículo 54, señaló que la carrera estaría gestionada por el DASC, pero que esta organización no tendría la competencia para tomar decisiones que cobijaran a todas las entidades del Estado, ya que cada entidad tenía la potestad de ajustarse o no a esta regulación. Además de lo anterior, el artículo 56 del mismo Decreto 2400 de 1968 también le dio a cada entidad la discrecionalidad de “SELECCIONAR conforme al presente decreto el personal requerido para el organismo” (artículo 56, Decreto 2400 de 1968, mayúsculas en el original). Con esto, los grupos políticos que administraban las entidades quedaron con todas las herramientas para “aislarse” de las reglamentaciones y de las políticas modernizadoras del DASC.

Otra de las particularidades que bloqueó el efecto de las reformas “burocratizadoras” fue la incorporación de manera automática (y sin cumplir ningún requisito burocrático) a la carrera administrativa de toda la planta de personal que previamente había sido contratada desde la lógica del patronazgo. En este sentido, el Decreto 3074 de 1968, en una modificación que salió dos meses después del Decreto 2400 de 1968, señaló en su artículo 42 que

Las personas que se hallen en ejercicio de empleos públicos nacionales de carrera en la fecha de expedición del presente decreto y para las cuales no se haya aplicado el procedimiento de selección de que trata este artículo tendrán derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido.

Esta modificación del Decreto 2400 implicó “la incorporación masiva de aquellos empleados que estaban al servicio de la Administración el 17 de diciembre de 1968, siempre y cuando llenaran requisitos mínimos del cargo y tuvieran calificación de servicios satisfactorios” (Acevedo, 1985, p. 9, citado en Barrera, 2006, p. 3). Lo cual, como se ha de suponer, implicó la entrada de personas que no tenían las competencias buscadas en el proceso modernizador pensado inicialmente en las misiones de Currie, Chailloux-Dantel y Lebret.

Esta separación entre los ideales administrativos que delineaban los largos decretos y leyes, y lo poco que de ellos se materializaba fue más visible que nunca en el Gobierno de Misael Pastrana. La muestra más palpable de este fetichismo normativo, sin compromiso político, fue el Decreto 1950 de septiembre 24 de 1973, presentado por el presidente Pastrana casi al final de su Gobierno. En este decreto presidencial se incluyeron 284 artículos con todos los detalles imaginables sobre cómo debía funcionar la carrera (su régimen de ascenso, capacitación, comisiones, vigilancia, etc.), sin nunca hacer alusión a las entidades nacionales o locales que de manera obligatoria tenían que someterse a la implementación de dicha carrera.

En este punto conviene hacer un alto en la revisión de los decretos y leyes para pasar a examinar los datos de empleo público y las tendencias que estos muestran. Lo primero que se debe señalar al respecto es que entre 1957 y 1980 el empleo público creció a una increíble tasa promedio del 7,75% anual, pasando de 129 000 en 1957 a 650 000 en 1980 (véase gráfico 5.1). También se puede notar que este crecimiento tuvo sus picos en 1962 (19,9%), en 1970 (30,03%) y en 1972 (42,68%), lo cual se puede ver en la línea del gráfico 5.1.

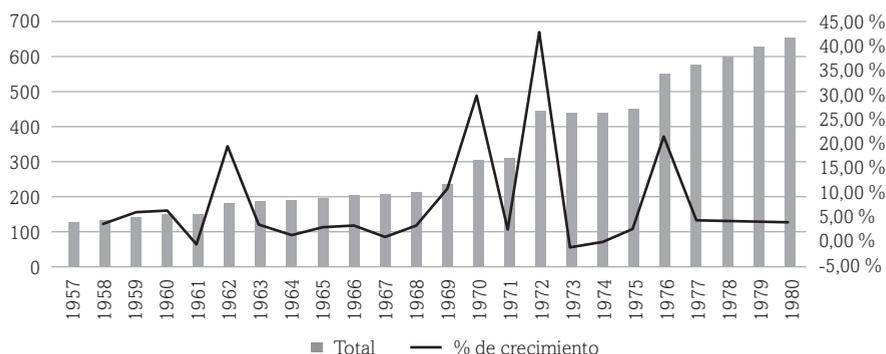


Gráfico 5.1. Total de empleados públicos y porcentaje de crecimiento (1957-1980)

Fuente: Datos tomados de Uricoechea (1986) y de Carrero (1996), adaptación propia.

Con la claridad que nos dan estos datos, podemos entonces contrastar el avance del empleo público con el crecimiento real de la carrera administrativa. Como se puede ver en el gráfico 5.2, la carrera alcanzó su cúspide (para el período observado en este capítulo) en 1976 con un acumulado de 14 219 servidores públicos. Si se compara esta cifra con un total aproximado de 550 000 empleados públicos para 1976, se puede observar que un poco más del 97% de las personas no tenían un empleo estable y reglado. Esto quiere decir que, como señala González Salas (2004), la aplicación de las reglas de reforma administrativa fue siempre muy escasa y parcial.

En este sentido, para explicar por qué esta copiosa expansión normativa nunca se pudo aplicar, resulta útil explorar las múltiples declaraciones de estado de sitio. De hecho, “en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido” (García, 2008). Esto llevó a que las normas de la carrera administrativa realmente no fueran aplicables, y “al desvanecimiento de la frontera entre lo legal y lo ilegal” (García, 2008). Estas declaratorias les dieron gran discrecionalidad a los presidentes para negociar con el Congreso la entrada de puestos (sin reglas), lo que facilitó la expansión del clientelismo de puestos, justo en el período en que más crecía el empleo público.

El estado del Estado

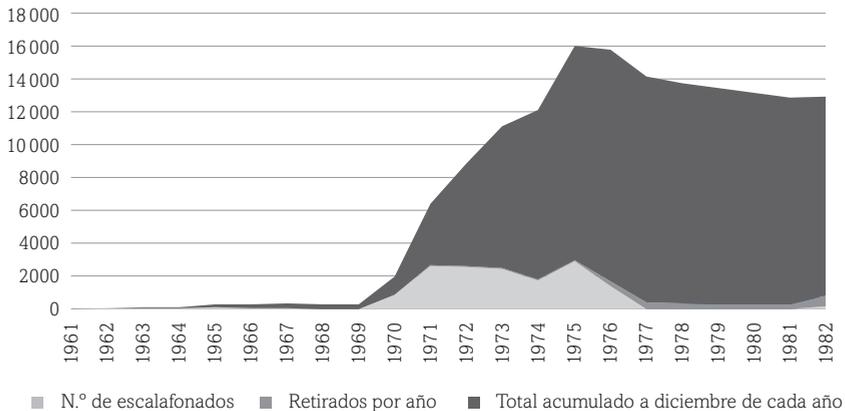


Gráfico 5.2. Crecimiento de la carrera administrativa en Colombia (1961-1982)

Fuente: Informe al Congreso “Hechos y Perspectivas 1982-1986” (p. 105), tomado de Ramírez (2011, p. 63).

Las razones para explicar la imposibilidad fáctica de aplicar las reformas se pueden resumir en aspectos de tipo político partidista, social e individual. En primer lugar, resulta conveniente recordar que Younes (2014) señala que el Frente Nacional surge en sí mismo de un acuerdo entre dos partidos, por lo cual “el precio que debía pagar la democracia colombiana por la paz política era el de la paridad de liberales y conservadores en las corporaciones públicas” (p. 83). En segundo lugar, el contexto de la Guerra Fría y el caldeado ambiente social de protesta política de los años setenta llevaron a que se pensara más en contener la revolución social. Como señala Barrera:

Ya en el año de 1976, alterado el orden público existente en el país, por sucesivas protestas populares, el Gobierno decreta el estado de sitio y durante su vigencia se suspenden los derechos de la carrera administrativa (Decreto 2132 de 1976), que luego son revividos por el decreto 583 de 1984, que de nuevo “legaliza” las ocupaciones de hecho de los cargos administrativos de carreras sin los méritos de carrera, haciendo de los cargos la mejor promesa electoral. (2006, p. 3)

Finalmente, se podría decir que a medida que crecían los cargos en provisionalidad, dados por compromisos políticos, se hacía más inviable en términos políticos romper con esa lógica clientelista, lo que generó una suerte de *sistema de administración clientelista*¹. Como explica González Rodríguez (2010, p. 151), “la carrera

1 Este concepto recuerda el “sistema político del clientelismo” que fue el término acuñado por Leal y Dávila (1990) para referirse al clientelismo, no como una patología del sistema político, sino como el sistema político en sí mismo.

administrativa se convirtió en una bola de nieve para la administración pública por la cantidad de cargos provisionales creados”. En realidad, ya en los años ochenta eran tantas las personas que dependían del clientelismo y tantos los intereses que la aplicación de las leyes de carrera administrativa era políticamente indeseable para la mayoría de políticos y empleados públicos.

Estos tres puntos señalan que existía una muy baja factibilidad política de aplicar las leyes creadas para reformar la administración pública. Como ilustran Pollitt y Bouckaert (2011), los eventos, escándalos, desastres, problemas de orden público, etc., pueden causar que lo que era “deseable” no se vuelva “posible”, dado que los eventos externos condicionan los procesos de decisiones de las élites políticas en direcciones contrarias a los ideales iniciales. En resumen, la imposibilidad de aplicar las reglas de la carrera llevó a que terminaran primando otro tipo de lógicas políticas y que se impusieran otro tipo de legitimidades clientelistas, incluso que lo que se haya consolidado sea un *sistema de administración clientelista*.

Sobre la creación y politización de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Al igual que con la carrera administrativa, la creación de una escuela o universidad para la formación de los burócratas fue uno de los ideales soñados desde el principio del Frente Nacional. Como ya se ha mencionado, los discursos del primer presidente del Frente Nacional (Alberto Lleras Camargo) se referían a este objetivo como uno de los más importantes de las reformas modernizadoras. En todo este contexto, la ESAP en sus primeros años pretendía incluso elaborar una “doctrina” para esos administradores que apoyara la fundación de un nuevo concepto de Estado. Para ello, suscribió acuerdos que implicaron la llegada de profesores internacionales, como señalaba su director en el discurso de inauguración:

[...] las Naciones Unidas destinarán a la Escuela cinco profesores; la Unesco uno; la FAO, el gobierno de Francia, tres; la Fundación Ford, [otros] dos. Se gestiona así mismo, la ayuda del gobierno de Italia para la reforma agraria, de la Cepal para el Instituto de Planeamiento y de la Fundación Carnegie para el Instituto de Estudios Internacionales. (Nanetti, 1961, reproducido en Younes, 2014, p. 93)

Sin embargo, tal y como ocurrió con la carrera administrativa, el avance de la ESAP nunca fue el soñado. Al respecto, el profesor Augusto Álvarez Collazos, uno de sus propios profesores e historiadores, apunta que

la racionalidad de la misión institucional choca con la lógica política que guio la formación, avance y desmonte del Frente Nacional. El pacto suscrito por los partidos

políticos tradicionales no solo restringió la democracia, sino que creó las condiciones para el reparto milimétrico de recursos, cargos y empleos públicos y habilitó la toma de decisiones de los poderes locales y regionales, vigorizando en forma institucional las relaciones políticas tradicionales. (Álvarez, 2010, pp. 8-9)

Lo anterior junto con la imposibilidad de implementar la carrera administrativa y la ausencia de requisitos de meritocracia para ingresar a ella llevaron a que los incentivos para fortalecer a la ESAP fueran bastante escasos para los Gobiernos y a que los beneficios de estudiar en ella fueran también muy reducidos. Así las mismas presiones políticas que recaen sobre la ESAP gradualmente van llevando a que esta entidad deje atrás la visión “modernizadora” y se convierta en una entidad relativamente marginal, que dirige “sus esfuerzos hacia el ‘adiestramiento y capacitación de funcionarios públicos’ de nivel medio y asistencial” (Álvarez, 2010, p. 10). Todo esto implica que la ESAP, a pesar de todos sus méritos y posibilidades, nunca llegó a ser lo que se soñaba de ella por sus creadores iniciales. Esto se refleja en el testimonio que da uno de sus profesores más emblemáticos, el profesor Augusto Álvarez Collazos, sobre el desarrollo de esta universidad:

en resumen, la ESAP presenta un pobre desempeño en el avance de sus funciones principales, expresadas en la ausencia de investigación acerca del fenómeno público, poco interés en la construcción disciplinar de la administración pública, baja cobertura de los programas de formación profesional y avanzados y restringida proyección social. (Álvarez, 2010, p. 11)

Todo lo anterior ilustra que ni las burocracias ni la educación para los burócratas se desarrollaron de manera independiente de la política. Esto sugiere que los cuerpos burocráticos en Colombia no fueron un poder real, al contrario de los países donde existían como una fuerza social organizada y moderna.

Sobre la expansión de la administración pública en el Frente Nacional en sectores de baja “monitoriabilidad”

Para continuar con el análisis de los diferentes obstáculos de la implementación de las reformas soñadas en los años cincuenta, se realizará a continuación una reflexión un poco más disciplinar desde la administración pública. La idea central de este argumento parte de la siguiente teoría: no todos los sectores de la administración pública presentan la misma posibilidad de monitorear la productividad de los funcionarios (Israel, 1987; Fukuyama, 2004). En pocas palabras, los sectores sociales en los que se creció más el Estado colombiano durante el Frente Nacional son justamente los sectores más difíciles de monitorear. Esto implica que, además del servicio civil no

burocrático que ya se ha mencionado, la administración pública colombiana creció rápidamente en áreas en las que el control era mucho más complejo.

La reorientación del gasto hacia las prioridades sociales durante el Frente Nacional empezó a ser muy notoria a partir del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Así como se observa abajo en el gráfico 5.3, construido con datos de Bejarano y Segura (2010), el gasto social (educación, salud, trabajo, agricultura y vivienda), que en 1957 era solamente de 13,4% de los gastos del Gobierno central, pasa a ser en 1974 del 47,2%. Es decir, el paso en el tamaño del Estado como porcentaje del producto interno bruto (PIB) de 5,9% en 1957 a 10,6% en 1982 permitió que todo ese mayor gasto se dedicara para expandir al Estado en una serie de tareas sociales que antes no existían o eran muy pequeñas, lo cual se hizo notorio en la creación de un importante número de nuevas entidades públicas desde el plebiscito de 1957, con la reforma de 1968 y en los años setenta.

En cuanto a los sectores esto implicó que, en tan solo dos décadas, hubo un gran giro en las funciones que desempeñaba el Estado colombiano. Al revisar las prioridades en el gasto público en 1957, podemos observar que el sector que más pesaba era el de la infraestructura con un 34,5% y el segundo era el de justicia y seguridad, con un 30,3%, para un total acumulado entre ambos de un 64,8%. Se trataba de un Estado liberal en el sentido clásico, que no se involucraba de manera importante en la vida de los ciudadanos. Con el Frente Nacional se da un cambio en términos de economía política, pues en solo veinte años el Estado pasa a destinar el 47,2% de sus recursos al sector social, específicamente al sector de la educación, y también de manera importante al sector de la salud y de los servicios públicos.

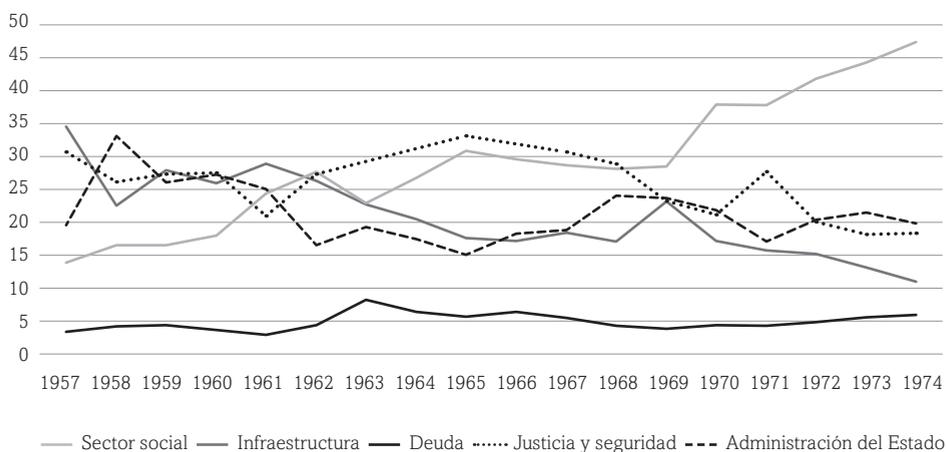


Gráfico 5.3. Gasto sectorial del Gobierno central (1957-1974)

Fuente: Datos tomados de Bejarano y Segura (2010, pp. 230-231), elaboración propia.

En general se puede señalar que la gestión de estos nuevos sectores era mucho más compleja en términos administrativos. Para entender esta mayor complejidad, se puede pensar, por ejemplo, en la diferencia entre el sector de la infraestructura, en el que es posible saber cuánta tierra se movió por día o cuánto concreto se logró fundir, frente al sector de la educación, en el que es mucho más difícil tener indicadores de la calidad y el trabajo que hacen los maestros en un día determinado. Este tipo de servicios sociales (educación, salud, mejoramiento barrial y comunitario, etc.) dependen de la creación de muchas entidades relativamente pequeñas, cada una con funciones y tareas muy diferentes. Esta pequeña escala y gran diversidad implicaban un bajo nivel de especialización y una reducida replicabilidad de los procesos, lo que a su vez disminuye la posibilidad de controlar y monitorear.

Para entender bien el argumento, resulta necesario precisar que la “monitoreabilidad” de la administración pública difiere en cada sector, dado que, como señala Israel (1987), esta depende de la “especificidad” de las tareas. En este sentido, Israel (1987) destaca que la gestión pública de los servicios sociales (todos ellos con bajo nivel de especificidad) “se encuentra en los niveles más bajos de la tecnología” y depende de factores contingentes asociados a la diversidad de cada persona (Israel, 1987, p. 47). Y ampliando la idea, dice: “cuanto mayor sea el grado de especificidad, más intenso, inmediato, identificable y enfocados serán los efectos de un bien o un mal rendimiento. Por el contrario, cuanto menor sea el grado de especificidad, más débiles, más retrasados, menos identificables y más difusos serán esos efectos” (Israel, 1987, pp. 48-49).

Sobre esta idea, Fukuyama (2004) menciona que sectores como el de la enseñanza primaria, las cortes de justicia y la salud preventiva tienen un bajo nivel de especificidad, y, por lo tanto, un bajo nivel de monitoreabilidad. Dado lo anterior, se puede señalar que el tipo de servicios en los que se expandió la administración pública dificultó, entre otros factores, el desarrollo de una administración pública moderna y eficiente. Si a esto se le suma que para ello no se contrató a burócratas (seguidores de órdenes y reglas), sino a servidores politizados leales a los partidos y a sus jefes, es posible señalar que Colombia no logró construir en esas décadas una administración weberiana, sino más bien una administración política y contingente.

Sobre el tamaño reducido de la administración pública y su sesgo clientelista

Como ya se ha señalado, el crecimiento en el número de servidores públicos (no burocráticos) se dio en el marco del surgimiento de una incipiente expansión de los servicios sociales del Estado. Esta característica nos puede ayudar a entender otro problema adicional que dificultó la implementación de los imaginarios de reforma de los años cincuenta. En pocas palabras, el Estado colombiano no logró universalizar

hasta los años ochenta su oferta de bienes públicos, con lo cual el acceso a estos por parte de la ciudadanía terminó dependiendo más del favor político que de la eficiencia burocrática.

Miremos el argumento detalladamente. A partir de los años sesenta se da un incremento importante de los ingresos del Estado, posibilitado en parte por la creación, la ampliación y el incremento de la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) a partir de 1963. La estabilización y el crecimiento de los ingresos que generó el IVA (y antes el impuesto de renta) permitieron que durante el Frente Nacional aumentara la importancia del gasto total del Gobierno nacional central como porcentaje PIB, pues pasó de ser un 5% de este a mediados de los años cincuenta a alcanzar un promedio cercano al 10% a partir de los setenta (véase el gráfico 5.4). Este indicador creció de manera continua en la primera década del Frente Nacional, para luego estancarse (Junguito y Rincón, 2004).

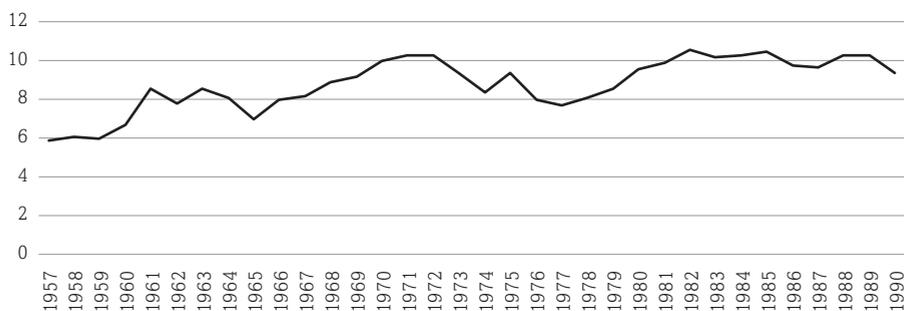


Gráfico 5.4. Gasto total del Gobierno nacional central como porcentaje del PIB

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de Junguito y Rincón (2004).

Este crecimiento del gasto público, aunque considerable, no logró sacar al Estado colombiano del menor escalafón en comparación con otros Estados en América Latina. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2007, p. 48) señala que en 1990 la base fiscal colombiana era del 8,7% del PIB, un nivel que lo situaba muy por debajo del promedio latinoamericano (12,7 % del PIB) y que solo alcanzaba un nivel de entre la tercera y la quinta parte de los Estados de bienestar modernos de Occidente (véase el gráfico 5.5).

Este contexto de un Estado pequeño que expande sus servicios en medio de una baja cobertura de bienes públicos constituyó una economía política en la que existían grandes oportunidades para la distribución política clientelista (Golden y Min, 2013). Así, la extensión de una oferta pública en salud, educación, vías, electrificación y muchos otros servicios básicos, en un contexto con bajo nivel de inversión, terminó creando una oferta de bienes públicos que solo era accesible para una porción baja

de la población. De esta manera, la incapacidad del Estado para producir bienes públicos universales los hizo escasos y solo disponibles para aquellos ciudadanos que tenían acceso al favor de un político.

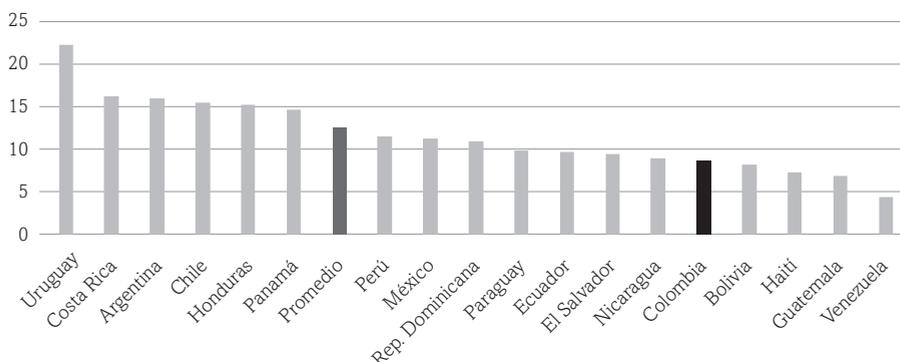


Gráfico 5.5. Ingresos del Gobierno central como porcentaje del PIB (comparativo para 1990)

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de Cepal (2007).

Nota: Los ingresos tributarios con contribuciones a seguridad social.

Así, más que ciudadanos que presionaban por la producción de mejores bienes públicos, el tamaño pequeño del Estado colombiano generó clientelas que operaban como clubes (Leal y Dávila, 1990). Esto a su vez implicó que a los votantes no les interesara tanto presionar por mejoras en la eficiencia en la producción pública (es decir, por mejorar el oficio de los burócratas), sino por asegurar mediante su voto el acceso a la distribución política del bien. Este pacto político les dio legitimidad a los políticos y no generó una presión social por la consolidación de burocracias, como ocurrió en los Estados desarrollados (véanse estos casos opuestos en Wright, 1974; Wagner *et al.*, 1999). Así, con un Estado marginal y pequeño era inviable que se desarrollara una coalición política y una presión ciudadana para que las reformas modernizadoras de finales de los años cincuenta se hicieran viables.

Todo esto terminó generando un espacio de oportunidad para que los jefes y caciques de las clientelas de los partidos tradicionales aislaran a los dirigentes reformadores de estos mismos partidos, como ocurrió cuando Turbay desplazó a Lleras Restrepo en el liderazgo del Partido Liberal a finales de los años setenta (Pécaut, 2006). En este sentido se puede señalar que, más que una racionalidad reformadora para construir una administración pública profesional, lo que primó en Colombia fueron los esfuerzos políticos por generar un sistema de repartición clientelista que le diera legitimidad a un Estado que no podía garantizar la provisión universal de bienes públicos, lo que terminó por bloquear una buena parte de los esfuerzos de modernización de la administración pública.

Sobre la expansión de una administración pública sin jerarquías territoriales (ni centralización real)

En el nivel de centralización del país tampoco se alcanzaron nunca los ideales de las reformas modernizadoras de los años cincuenta. Si bien las normas escritas del derecho administrativo dibujaban un país perfectamente centralizado y totalmente jerárquico, la realidad de los últimos años del Frente Nacional era muy diferente. Desde la perspectiva del derecho, Colombia era un país centralizado, jerárquico y con un Estado que muchos se aventuraban a explicar a partir de la ficción del derecho napoleónico francés. Sin embargo, una vez más, acudiendo a los datos, es posible señalar que Colombia siguió siendo hasta inicios de los años setenta un país fragmentado y regionalizado, en el que el uso de las jerarquías era bastante bajo.

Como se puede observar en el gráfico 5.6, los empleados públicos del nivel regional (gobernaciones junto con municipios) sobrepasaban a los empleados nacionales antes de 1971. Así, después de casi un siglo de “centralización”, apenas a principios de los años setenta se empieza a observar la supremacía numérica en empleados públicos del Gobierno central sobre los de los gobiernos regionales. Estos datos reflejan que el Estado colombiano no era realmente una organización jerárquica y unificada, sino un conjunto de organizaciones semiautónomas de carácter departamental y municipal, que contaban con gran independencia, incluso a pesar de las reformas centralizadoras.

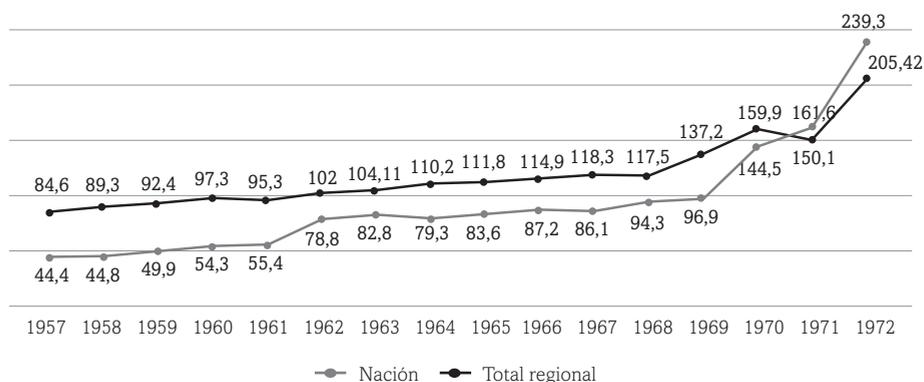


Gráfico 5.6. Plantas de personal administrativo nacional y regional entre 1950 y 1972

Fuente: Datos tomados de Uricoechea (1986), elaboración propia.

Nota: Los datos regionales incluyen el nivel municipal y departamental

Con el fin de profundizar en esta idea, es crucial analizar la capacidad real de control que tenía el Gobierno central (el principal) sobre sus burocracias nacionales (los agentes), es decir, aquellas burocracias nacionales que dependían del presidente

y los ministros. Se debe recordar que desde la teoría organizacional cualquier análisis empieza por la pregunta sobre la “discreción delegada” (Fukuyama, 2004, p. 189). Este concepto examina cómo se controla a los agentes que operan en la escala menor del Estado para que tomen decisiones que se alineen con los objetivos del Gobierno central. El problema existe en la medida en que recolectar información sobre las situaciones locales y tomar decisiones sobre cada acción de los agentes se vuelve una carga imposible para los principales, lo que lleva a la ineludible necesidad de delegar (aun en sistemas que están centralizados jurídicamente). Esta necesidad de delegar se hace más aguda cuando las telecomunicaciones y los servicios informacionales son deficientes, lo que hace que la recolección de información local sea muy lenta y costosa. Igualmente, también se agudiza cuando la diversidad de culturas y de situaciones hace imposible entender el contexto e impide tomar decisiones adecuadas por parte de los “principales” en los ministerios. Todo lo anterior obliga a que administrativamente la delegación sea necesaria.

Para entender con mayor profundidad el problema de la agencia en Colombia en los años del Frente Nacional se explorará un caso específico: el sector de la educación en las décadas de los sesenta y setenta. Este caso es útil porque la educación era entonces el sector de mayor gasto y de mayor expansión en el empleo público del Gobierno central dada la nacionalización de la educación primaria en 1960 (Ley 111 de 1960) y de la secundaria en 1975 (Ley 43 de 1975). Igualmente, en el sector educativo se desplegaron con mayor fuerza los ideales centralizadores mediante el Decreto 3157 de 1968 que pretendió reorganizar al Ministerio de Educación Nacional y reestructurar el sector educativo. Este decreto crea los llamados Fondos de Educación Regional (FER), que eran claramente un esfuerzo del Gobierno central colombiano para controlar la manera como los departamentos ejecutaban los recursos de la financiación nacional de la educación que se hacía con los recursos generados por la creación del IVA.

En otras palabras, los FER servían como un mecanismo para gestionar el problema de la “discreción delegada” que surgía en la medida en que la nación financiaba la educación, pero les tenía que delegar la gestión a los gobernadores por los problemas informacionales y la diversidad cultural ya mencionada. Precisamente para resolver este problema de agencia, el Decreto 3157 de 1968 crea la figura de un delegado del Ministerio de Educación que debía vigilar en cada departamento el uso de los recursos de la educación. El reto era que la contratación de maestros y el manejo de las escuelas fuera realizado con los parámetros del Ministerio y no con la discrecionalidad de cada uno de los gobernadores, como ocurría hasta 1968.

La importancia de esta figura para el proyecto centralizador de la educación se hace evidente en que, en 1971, el entonces ministro de Educación, Luis Carlos Galán, reconoció públicamente que el único “vínculo real entre el Ministerio de Educación y los departamentos eran los directores de los FER” (Duarte, 2003, p. 96). Sin embargo, una cosa era que se nacionalizara el gasto y otra que los delegados

de los FER pudieran realmente controlar a los agentes, es decir a los gobernadores. De hecho, en el Gobierno de López (1974-1978), los gobernadores lograron aislar a los delegados de los FER de la toma de decisiones con el fin de seguir contratando maestros y manejando recursos con total discrecionalidad por la vía clientelista, con lo cual se llegó a que “aquellos con la responsabilidad administrativa por el servicio de la educación, los departamentos, no tenían obligaciones financieras; mientras que el responsable de la financiación del servicio, el gobierno central, no tenía control efectivo sobre la administración” (Duarte, 2003, p. 98).

La falta de voluntad política para aplicar la centralización administrativa se hizo aún más fuerte en el Gobierno del presidente Turbay Ayala (1978-1982), pues su base política estaba fuertemente asociada a los caciques políticos del clientelismo regional (Pécaut, 2006). En este Gobierno el manejo de los FER se les entregó a los propios políticos regionales, con lo cual en solo pocos meses “los FER comenzaron a transformarse de entidades técnicas en instituciones politizadas” (Duarte, 2003, p. 98). Como señala Jesús Duarte:

Los secretarios departamentales ignoraban con frecuencia la política central. Los fondos destinados para la educación se desviaban muchas veces hacia proyectos más políticos [...]. En pocas palabras, pese a la centralización de la financiación pública de la educación primaria, los departamentos siguieron controlando el uso de estos fondos. (Duarte, 2003, p. 93)

La revisión breve del caso del sector de la educación pública escolar desde 1968 hasta 1980 sirve para entender que, a pesar de la mayor participación del nivel central en la financiación, la capacidad de control del nivel central sobre sus agentes seguía siendo marginal, incluso dentro de los sectores del Estado “nacionalizados” por las normas formales. Este caso de los FER sirve para ilustrar que realmente el Estado colombiano nunca se pudo centralizar efectivamente. Como se mostró en la sección anterior, los valores de la política estuvieron por encima de aquellos asociados a las burocracias modernas, la eficiencia y la centralización. En resumen, aun en el área con mayor inversión (la educación) y en el momento de mayor centralización (los años setenta) realmente nunca se alcanzaron los imaginarios de modernización planteados en los años cincuenta a causa de la debilidad de las fuerzas políticas que la impulsaron.

Finalmente, sobre la debilidad de la modernización de los gobiernos locales

Para terminar, es importante señalar que en este período las reformas al Estado colombiano dejaron desatendida la modernización de los gobiernos locales. A partir de la segunda mitad del siglo xx, los gobiernos departamentales y municipales

perdieron ciertamente la capacidad de inversión propia que los caracterizó antes de los años cincuenta. Por el contrario, en ese mismo período (1950-1980) el nivel central ganó protagonismo en los ingresos fiscales, lo que generó, como bien lo afirma Bird (1984), una dependencia presupuestal por parte de los departamentos y los municipios hacia la nación (véanse gráficos 5.7 y 5.8).

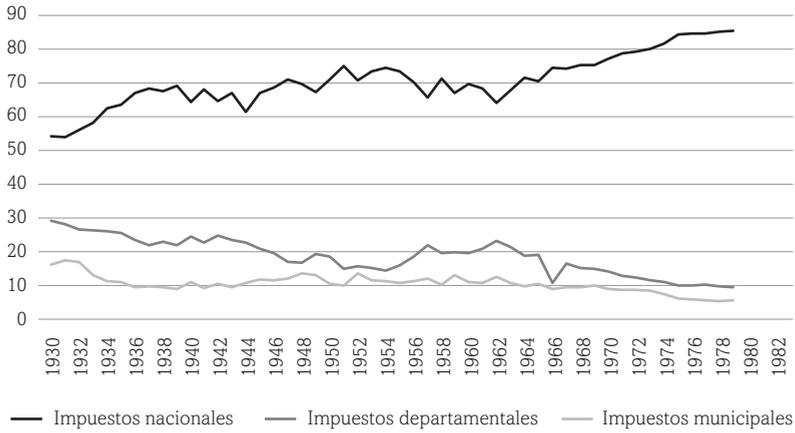


Gráfico 5.7. Porcentaje de ingresos totales del Estado por nivel de gobierno

Fuente: Elaboración propia, datos de Bird (1984).

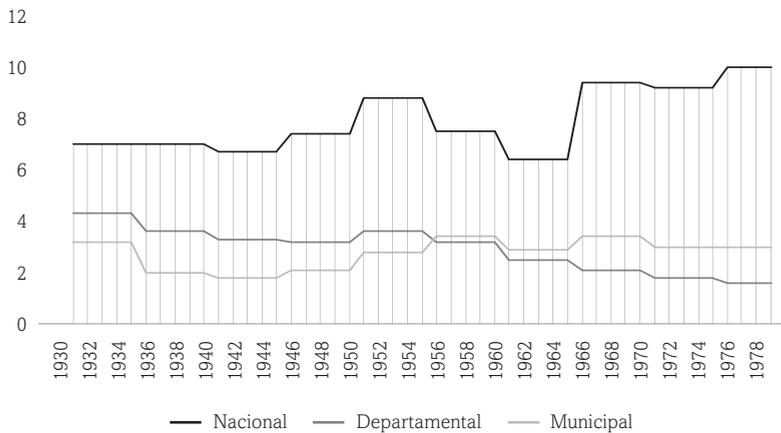


Gráfico 5.8. Tamaño relativo del sector público por nivel de gobierno en % del PIB

Fuente: Cálculos propios, datos tomados de Bird (1984).

Nota: Ingresos como porcentaje del PIB.

Esta caída paulatina en los ingresos locales no solo era producto de contar con impuestos menos dinámicos en el nivel local, sino que era también un producto del proyecto de modernización centralista con efectos muy concretos sobre el nivel departamental y municipal. Este proyecto centralizador implicó que

Los departamentos y municipios habían entrado desde los años treinta en un proceso de languidecimiento paulatino tanto por la representación de sus ingresos fiscales con respecto al PIB, como en cuanto a su participación en el conjunto de los ingresos tributarios nacionales. La mayor parte del gasto público se realizaba a instancias del nivel nacional y en especial de su robusta y creciente institucionalidad paraestatal. (González Salas, 2004, p. 10, citado en González Rodríguez, 2010, p. 151)

Esta tendencia reforzó un proceso de fortalecimiento selectivo, en el que los gobiernos locales quedaron por fuera. Así que mientras que los sectores relacionados con el Ejecutivo central fueron modernizados, “otros fueron ignorados o francamente abandonados” (Bejarano y Segura, 2010, pp. 221-222), entre ellos los gobiernos departamentales y municipales. Por ejemplo, en las reformas que crearon el DASC nunca se les dio poder alguno para definir las políticas y regular la contratación de empleados públicos en las entidades regionales. Esto implicó que, durante todo el período examinado, los nuevos cargos en los gobiernos locales se crearan sin estar regidos por la carrera administrativa.

Además, se debe agregar que, si la debilidad de la administración moderna era un problema en el nivel central, en el departamental las cosas eran mucho peores. En efecto, como han señalado Bejarano y Segura (2010), la modernización del Frente Nacional hasta los años ochenta se limitó a algunos sectores del nivel central, dejando el nivel local por fuera. Además, como también sugiere González Rodríguez (2010, p. 151), “esto sucedió, pues [...] se consideraba que el nivel territorial no tenía la misma importancia que el nacional, ni en materia de funciones o de asignación presupuestal”. Lo anterior implicó que departamental y municipalmente la modernización fuera todavía más débil que la nacional, pues extender las reformas modernizadoras al “orden territorial fue imposible por los apetitos burocráticos de los grupos políticos que exigían a los nominadores la inclusión de [sus] adeptos a la nómina oficial” (González García, 2004, p. 33, citado en González Rodríguez, 2010, p. 151).

Balance final

Recapitulando, es posible afirmar que el período entre 1957 y 1980 constituye una etapa mucho más estable de construcción estatal, que contrasta fuertemente con el proceso vivido por Colombia en las dos décadas previas y que, como ya se ha dicho, muestra de manera evidente una expansión del Estado colombiano en muchos

sentidos. Sin embargo, esta expansión sucedió en el marco de una agenda truncada de reformas administrativas, que se paralizó de manera creciente durante el Frente Nacional. Este truncamiento llevó a la expansión del Estado de la mano de los partidos y sus clientelas (Leal y Dávila, 1990), y al fortalecimiento del poder ejecutivo por la vía autoritaria (Pizarro, 1983) y no mediante la generación de mayores capacidades administrativas.

Como se ha podido constatar en este capítulo, la trayectoria de reformas administrativas del Estado Colombiano entre 1957 y 1980 comparte ciertas tendencias comunes con el proceso vivido por muchos otros Estados del mundo en el período de la posguerra mundial, dada la creación de múltiples entidades nacionales que expandieron los servicios de bienestar social y la producción pública de muchos bienes. Sin embargo, las similitudes se vuelven solo epidérmicas, cuando se observa que el Estado colombiano siguió siendo altamente politizado y sujeto a las lógicas premodernas de los patronazgos y el clientelismo.

Por un lado, como ya se ha mencionado, el crecimiento del Estado fue muy limitado, lo cual es evidente en la medida en que siguió siendo muy pequeño en comparación con otros, pues solo pasó de ser cerca del 5% del PIB en 1955 a ser un poco más del 10% en 1980 (Junguito y Rincón, 2004). No obstante, las funciones y tareas del Estado colombiano se transformaron, pues pasaron de estar concentradas en temas de infraestructura y justicia en los años cincuenta, a tener una importante expansión en temas sociales como educación y salud a finales de los setenta. Esto conllevó que la administración pública colombiana se volviera más importante en la vida de las personas, pues distintos sectores de la administración pública empezaron a gestionar total o parcialmente los servicios de salud, educación, seguridad, transporte y alimentación de millones de colombianos. Sin embargo, estos avances no significaron que Colombia haya podido establecer una oferta social universal mediante un Estado de bienestar consolidado, dado que las coberturas de bienes públicos y servicios sociales del Estado, aunque aumentaron, siguieron siendo bajas. Esto llevó a su vez a que la sociedad no demandara eficiencia de las burocracias, sino favores de los políticos, con lo cual Colombia permaneció como un Estado preburocrático.

Por otro lado, si bien la administración pública colombiana en solo 23 años creció cinco veces (503%), pasando de 129 000 empleados públicos en 1957 a 650 000 en 1980, lo cierto es que estos nuevos funcionarios no fueron burócratas en sentido estricto, pues fueron nombrados dentro del acuerdo político del Frente Nacional. Colombia amplió entonces su administración pública con clientelas partidistas, lo que generó una expansión del funcionariado, sin un sentido burocrático y con todos los problemas del clientelismo.

Finalmente, como en muchos otros países durante esta segunda mitad del siglo xx, el relato del papel modernizador del Gobierno central también fue preponderante. Durante estos años se crearon decenas de entidades públicas que expandieron

servicios, diversificaron la oferta productiva y cultural, y ayudaron a traer importantes avances en la modernización del país. Sin embargo, a pesar de la centralización normativa e incluso del poder presidencial, la administración pública siguió funcionando la mayor parte de este período de manera muy fragmentada. De esta manera los gobernadores continuaron con una gran independencia *de facto* para nombrar servidores y para funcionar de manera independiente, incluso en aquellos sectores que se nacionalizaron, como la educación primaria, secundaria y la salud. Así, en la gestión del día a día de las relaciones intergubernamentales, primaban las negociaciones de cargos y de tipo político sobre los asuntos técnicos de la administración pública que fueron pospuestos y relegados durante todo el período. De este modo, la prioridad del presidente era llevar a cabo una difícil aritmética para balancear la participación de los dos partidos y sus puestos dentro del Estado, lo cual le restaba importancia a la racionalidad administrativa profesional.

Entender esta suerte de modernización a la colombiana del Estado, poco burocrática, altamente politizada y fragmentada regionalmente, hace parte de construir un relato colombiano sobre la modernización “a medias” del Estado. Mucho se ha hablado de las trayectorias de cambio en Colombia desde el punto de vista de la política, sobre la violencia, sobre el sistema político, sobre los partidos, sobre los cambios normativos (Pécaut, 2006; Gutiérrez, 2007), pero comparativamente poco se ha hablado de cómo toda esta trayectoria estuvo acompañada por el truncamiento relativo que impuso la política a la modernización administrativa (Uribe, 2013).

En el papel, Colombia cumplía con las características de un Estado moderno, sus leyes describían a un país que operaba de arriba hacia abajo con gran poder del Ejecutivo, con normas perfectamente burocráticas, con departamentos subordinados al Poder Ejecutivo central y con bienes públicos universales. Sin embargo, el estudio de la realidad administrativa se ha encargado de mostrar que en este período existió un Gobierno central que difícilmente lograba controlar a las gobernaciones (Duarte, 2003) y que les entregaba las entidades nacionales a las clientelas subnacionales (Leal y Dávila, 1990; Uricoechea, 1983). Igualmente, la autoridad del Estado, ante la debilidad administrativa, dependía de la casi continuidad de la declaración del estado de emergencia (o de sitio). En pocas palabras, Colombia hacia 1980 era un país con mucha más política que administración pública, con mucho más autoritarismo que jerarquía y con muchos más servidores públicos que burócratas. Era un Estado que se empezaba a mostrar moderno, en cuanto a su tamaño y sus funciones, pero que retenía las prácticas de gestión pública de un Estado premoderno.

Referencias

Acevedo Restrepo, D. (1985). *Carrera Administrativa, participación ciudadana y administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Acosta, O. y Bird, R. (2003). *The dilemma of decentralization in Colombia*. ITP Paper 0404, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/columbia.pdf
- Alacevich, M. (2009). *The political economy of the World Bank: The early years*. World Bank Publications.
- Álvarez, A. (2010). Repensando la ESAP: ¿Qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser? La historia de la ESAP. <http://studylib.es/doc/356832/historia-de-la-esap>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014a). *El servicio al ciudadano, una década de reformas del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Barrera, E. (2006, noviembre). *Inclencias y resultados previstos del sistema de función pública en Colombia*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. University of California Press.
- Bejarano, A. M. y Segura, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En L. J. Orjuela (comp.), *El Estado en Colombia* (pp. 217-262). Universidad de los Andes.
- Betancur, B. (1981). Programa del Candidato Nacional. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 101-102). Editorial Oveja Negra.
- Bird, R. (1984). *Intergovernmental finance in Colombia: Final report of the mission on intergovernmental finance*. Harvard Law School.
- Birkhead, G. (1967). *Institutionalization at a modest level: Public administration institute for Turkey and the Middle East*. Agency for International Development.
- Botero, C. (1983). *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- Caballero, C. (2008). Albert Hirschman en Colombia y la planeación del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad* (62), 165-199.
- Camargo, F. y Mendoza, R. (2015). *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima, Perú.
- Carrero, A. (1996). El empleo y los salarios públicos en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 15(24), 179-208.
- Castro, J. (1980). Hacia la democracia local: Tres niveles administrativos. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 138-158). Editorial Oveja Negra.
- Cepal (2006). *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Cepeda, F. (1983). Por una estrategia de Desarrollo político. En C. Botero (Ed.), *Propuestas sobre Descentralización en Colombia*. Cider.
- Conlan, T. (1988). *New federalism: Intergovernmental reform from Nixon to Reagan*. Brookings Institute Press.
- Consejería para la Modernización del Estado (1993). *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- Currie, L. (1952). *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia*. Imprenta Nacional.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reforms in Latin America*. Stanford University Press-BID.
- Dávila, A., Escobedo, R., Gavina, A. y Vargas, M. (2000). El ejército colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia Internacional*, 49(50), 148-177.
- Deas, M. (2017). *Las fuerzas del orden (y once ensayos de historia de Colombia y las Américas)*. Taurus.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). *Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)*. DNP-PNUD.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (siglos XVII-XX)*. Biblos.
- Duarte, J. (2003). *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Fairclough, N. (2001). Critical discourse analysis as a method in social scientific research. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis*. Sage.
- Fescol (1990). *Una constituyente para la Colombia del Futuro*. Fescol-Programa Democracia, Universidad de los Andes.
- Galán, L. C. (1981). Programa del Nuevo Liberalismo. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- García, J. (1993). El proceso de modernización del Estado en Colombia. En Consejería para la Modernización del Estado (Ed.), *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- García, M. (2008, 11 de octubre). Un país de estados de excepción. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>
- Gaviria, C. (1993). Un Estado al servicio de los colombianos. En Consejería para la Modernización del Estado (Ed.), *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- Giraldo, J. (2015). *Política y guerra sin compasión*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/politica-y-guerra-sin-compasion-1447166720-1460380261.pdf>
- Golden, M. y Brian, M. (2013). Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16, 73-99.

- González, J. I. (2017, 20 de agosto). Los subsidios sociales en Colombia: ¿Dónde está el problema? *Razón Pública* (20). <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10481-los-subsidios-sociales-en-colombia-d%C3%B3nde-est%C3%A1-el-problema.html>
- González Rodríguez, E. (2010). Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 13(25), 147-163.
- González Salas, É. (2004). La carrera administrativa: Experiencias y perspectivas. *Revista Administración y Desarrollo* (42).
- Gutiérrez, F. (2007). *Lo que el viento se llevó: Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Editorial Norma.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Palgrave Macmillan.
- Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia: Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Universidad de Antioquia.
- Hernández, A. (1961). Discurso del doctor Alberto Hernández Mora en el acto de inauguración oficial de la ESAP. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 87-91). IEMP Ediciones.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hurtado, R. (2010, 8 de noviembre). Incoder: El otro collar de perlas finas. *Razón Pública*. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1536-incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas.html>
- Isaza, E., Gómez, Á. y Marín, D. (1980). Elección popular de alcaldes: Proyecto de Acto Legislativo núm. 7 de 1980. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 233-235). Editorial Oveja Negra.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1(1), 159-174.
- Lan, Z. y Rosenbloom, D. H. (1992). Public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6), 535-537.
- Latorre, M. (1986). *Hechos y crítica política*. Universidad Nacional del Colombia.
- Leal, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Consejos Comunales de Gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138.
- Linder, S. y Peters, G. (1987). Design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475.
- Lleras Camargo, A. (1961). Discurso del Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, en la Inauguración de la Escuela Superior de Administración

- Pública. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 96-101). IEMP Ediciones.
- López, A. (1976). Mensaje al Congreso Nacional. En C. Botero (Ed.), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- López, A. (1981). Programa liberal: Preámbulo al foro liberal. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- Losada, R. (1977). *Social background and political attitudes of Colombian congressmen, 1958-1966* [tesis de doctorado]. Universidad de Georgetown.
- Luna, J. y Feldmann, A. (2013, 28 de agosto). *Mapping state-challenger interactions in contemporary Latin America through insights from theoretical ecology*. American Political Science Association Conference, Chicago, EE. UU.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Ministerio de Hacienda (2016). Anexo al mensaje presidencial del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017. Ministerio de Hacienda. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Mora, O. (2013). La reforma tributaria de 1935 y el fortalecimiento de la tributación directa en Colombia. *Apuntes del CENES*, 32(56), 37-52.
- Nannetti, G. (1961). Discurso del director de la Escuela Superior de Administración Pública, doctor Guillermo Nannetti. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 87-91). IEMP Ediciones.
- Niskanen, W. (1973). *Bureaucracy-servant or master? Lessons from America*. Institute of Economic Affairs.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49(50), 103-116.
- Osborn, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming public sector*. Plume Book.
- Ostrom, V. y Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- Pastrana, M. (1968). Carta de renuncia del ministro de Gobierno. En M. Pastrana (Ed.), *Ideas y acción política para la nueva Colombia*. Bogotá.

- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004, 2011). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Posada, E. (2002). Los límites del poder: Elecciones bajo la hegemonía conservadora, 1886-1930. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 39(60), 31- 65.
- Poulantzas, N. (2000). *State, power, socialism*. Verso.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad? *Revista Desafíos*. Universidad del Rosario.
- Ramírez, J. (2011). *La carrera administrativa en Colombia: Análisis y perspectivas* [tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de magíster en Administración]. Universidad Nacional de Colombia.
- Redacción *El Tiempo* (1992, 28 de diciembre). Barrida de fondos de cofinanciación. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264756>
- Redacción *El Tiempo* (1997, 20 de octubre). Recomendaciones. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-686396>
- Redacción *El Tiempo* (1998, 6 de diciembre). La reformitis. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-811504>
- Redacción *El Tiempo* (2003, 5 de febrero). Fusionados seis ministerios. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985442>
- Redacción *Revista Dinero* (2017, 29 de marzo). ¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado? *Revista Dinero*. <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949 y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista de Economía Institucional*, 17(32), 213-232.
- Simon, H. (1964). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Macmillan.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-37). Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 169-191). Cambridge University Press.
- Tirado, Á. (1983). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- Uribe, Á. (2002, 8 de agosto). Discurso de posesión del presidente. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>
- Uribe, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: Historia y organización*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vergara, H. (2011). Empleo público y corrupción en Colombia. *Revista Electrónica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 8(2), 1-21.
- Wagner, P., Wittrock, B., Wollman, H. y Weiss, C. H. (1999). *Ciencias sociales y Estados modernos*. Fondo de Cultura Económica.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of american public administration*. Transaction Publishers
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- White, J. (2013). *Tomar en serio el lenguaje: Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Wiesner, E. (1984). A new fiscal perspective. En R. Bird (Ed.), *Intergovernmental Finance in Colombia: Final report of the Mission on Intergovernmental Finance*. Harvard Law School.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wright, D. (1974). Intergovernmental relations: An analytical overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), 1-16.
- Younes, D. (2014). *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. IEMP Ediciones.

Capítulo 6

La creación de los organismos del servicio civil en Colombia*

Rocío Londoño, Oscar Saidiza y Omar Salinas

Introducción

Este capítulo trata de las reformas administrativas y el crecimiento de la burocracia pública en la segunda mitad del siglo xx. Contiene un análisis de la creación de los organismos del servicio civil en Colombia —el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)—, precedido por una síntesis de las recomendaciones de dos misiones de expertos extranjeros, dirigidas en 1949 y 1952 por el prestante economista canadiense Lauchlin Currie, que servirían de referencia para la reforma administrativa que se llevaría cabo después del plebiscito de 1957.

El capítulo muestra cómo la reforma administrativa del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo conllevó un notable crecimiento del aparato estatal y, por ende, del empleo público y la inscripción en la carrera administrativa. Se refiere asimismo a la descentralización fiscal, administrativa y política, y a las innovaciones que en estas materias introdujo la Constitución de 1991 con sus consecuentes reformas en el DASC y la ESAP. Al final del capítulo se examinan los cambios cuantitativos del empleo público entre 1958 y 1991 y se analizan los datos disponibles sobre la inscripción de los empleados públicos en la carrera administrativa entre 1961 y 1972.

Antecedentes de las reformas administrativas del Frente Nacional

Entre 1949 y 1950, con los auspicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco de la República, estuvo en Colombia una misión económica

* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Mariana Perea y los comentarios y sugerencias de Liliana Caballero, exdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública. Este capítulo es una versión corregida y ampliada, por Rocío Londoño, del documento: DAFF (2018), “La época del Departamento Administrativo del Servicio Civil”, de *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública*.

de asesores extranjeros, dirigida por Lauchlin Currie. Esta misión llevó a cabo un análisis exhaustivo sobre las condiciones económicas, sociales y administrativas del país con miras a formular “un programa coherente y global de desarrollo para Colombia” (BIRF, 1951). Del extenso informe de esta misión, conocida como la Misión Currie, es pertinente referirse a los temas relacionados con la administración pública en Colombia a finales de la década de 1940.

Veamos primero los problemas de la administración gubernamental observados por los asesores extranjeros.

1. La organización de la Rama Ejecutiva, y en particular del Despacho del Presidente de la República, es inadecuada para la planificación económica. En primer lugar, porque la elección del presidente y de los miembros del Senado y la Cámara en períodos diferentes, más el hecho de que el presidente no pueda ser reelegido, son obstáculos para “un coherente desarrollo de planes y una dirección continua de la economía”. En segundo lugar, el escaso personal del despacho presidencial hace “físicamente imposible un grado alto de coordinación, al planear o al actuar” (BIRF, 1951, pp. 396-397).
2. La proliferación de dependencias gubernamentales produce “confusión y conflictos de autoridad y responsabilidad” y dificulta la coordinación gubernamental. Ejemplo de esto es el sector agrícola, compuesto por el Ministerio y cerca de veinte dependencias descoordinadas entre sí, cosa que hacía imposible “elaborar un programa agrícola para todo el país” (BIRF, 1951, p. 398).
3. “Otro factor que obra en contra de la efectividad de los programas económicos es la baja categoría que se da a los técnicos en Colombia. La falta de buenos salarios y de seguridad en la carrera administrativa han debilitado los atractivos que los técnicos pudieran ver en el trabajo en las dependencias gubernamentales, y ha desprestigiado las posiciones técnicas en el gobierno” (BIRF, 1951, p. 398).

Respecto de las dificultades para reclutar personas idóneas e íntegras para el servicio civil, el informe dice que “debido a los despidos por motivos políticos”, en los últimos años ha sido aún más difícil encontrar personal competente para los cargos públicos. Y afirma que “los cambios de personal han sido especialmente numerosos en el gabinete nacional, las gobernaciones y las alcaldías, como en el campo del alta técnica” (BIRF, 1951, p. 400).

4. Las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales presentan varios problemas. En primer lugar, “la ineficiencia de los gobiernos municipales ha obligado al Gobierno nacional a asumir la responsabilidad de muchos servicios, que son de carácter meramente local”. En segundo lugar, “ha desaparecido la línea divisoria de responsabilidad entre la política departamental y municipal”, en lo cual incide “el hecho de que con frecuencia el alcalde es de un partido y el Concejo Municipal de otro”. En tercer lugar, el informe sostiene que “muchos de los problemas más

urgentes de Colombia resultan de la incapacidad de los gobiernos municipales para resolver los problemas de la vida moderna de una comunidad” (BIRF, 1951, p. 399).

El informe del BIRF también aporta datos estadísticos sobre el personal permanente del Gobierno en los niveles nacional y departamental, como también sobre las respectivas escalas de salarios. Los cuadros sobre el personal estatal están discriminados según “grupos funcionales” (definidos por la Contraloría General) y según el sexo de los empleados, variable que curiosamente no ha sido tenida en cuenta por los estudiosos de la administración pública colombiana. La fuente de esos cuadros es la Contraloría General de la República.

En 1948, según el informe del BIRF, había 75 030 empleados públicos permanentes distribuidos casi por igual entre el nivel nacional y el departamental. Aunque la proporción de las mujeres era muy inferior a la de los hombres, en los departamentos esta era superior a la de los empleados nacionales, diferencia que se explica por el notable peso numérico de las mujeres en la educación primaria departamental y municipal. En efecto, dentro del grupo funcional *cultura*, correspondiente a las instituciones educativas, las mujeres representaban el 69 % de los empleados departamentales (BIRF, 1951, p. 401). En lo que respecta a la distribución del empleo público nacional según “grupos funcionales” sobresalen numéricamente los empleados de *justicia y orden interior* (11 624), *servicios públicos nacionales*¹ (6405), y el personal civil de *defensa nacional* (4550), mientras que en el nivel departamental, los grupos que concentraban la mayor parte del empleo público permanente en 1948 eran *cultura*, es decir maestros y maestras (17 880), *justicia y orden interior* (8235) y *administración y recaudación de rentas* (3878) (BIRF, 1951, pp. 401 y 403).

Sobre los salarios de los empleados permanentes del Gobierno nacional, el informe hace la siguiente observación:

Indudablemente los salarios pagados, que promediaban 173 pesos mensuales en 1948, son demasiado bajos para atraer personal de primera clase, bien preparado, en competencia con la demanda de empleo de las empresas particulares [...]. En vista de la importancia que tiene el gobierno en la vida económica colombiana, parece esencial capacitar al Estado para competir en la consecución de mejor personal, asignando a los empleados públicos mejores remuneraciones y oportunidades de ascenso. (BIRF, 1951, pp. 401-402)

1 “En este renglón se incluyen los siguientes subgrupos: obras públicas, agricultura y ganadería, minas, industria y comercio, y otras actividades de desarrollo” (BIRF, 1951, p. 401).

A los bajos salarios, incluidos los de la alta burocracia, se sumaba la inestabilidad en los puestos de trabajo, dos razones que hacían muy poco atractiva la administración pública para personas con formación profesional o técnica, y eran motivo de gran inconformidad entre los empleados oficiales.

Tanto los bajos salarios como la inestabilidad del empleo eran problemas aún más acentuados en la administración departamental. Cuanto más pobres fueran los departamentos, más bajos eran los salarios de los empleados públicos. Es el caso, por ejemplo, del Chocó, donde el salario promedio mensual era de \$50,00; en Boyacá, \$48,00; en el Cauca, \$45,00, y en Nariño, \$ 27,00.

Por último, el informe subraya los ínfimos resultados de la carrera administrativa, basada en el mérito, no obstante haber sido creada diez años antes. En efecto, “[en 1948] solamente 1518 empleados del Gobierno nacional [habían] ingresado a ella”, lo que representaba un 4% del total de los empleados públicos de entonces (BIRF, 1951, p. 402).

En concordancia con los problemas que obstaculizaban la racionalización de la administración pública y la planeación económica, e impedían que el Gobierno colombiano contara con un personal idóneo, estable y adecuadamente remunerado, los asesores recomendaron una nueva misión para realizar un estudio detallado de la administración pública y del servicio civil, y proponer las reformas administrativas que requería el país para dinamizar su desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Esta misión, que también dirigió Lauchlin Currie, fue contratada en 1949 por el presidente Mariano Ospina Pérez. Empezó su trabajo en junio de 1950, cuando Currie estableció su residencia en Bogotá (Currie, 1952).

Puesto que este es el primer estudio sobre el servicio civil en Colombia —al que curiosamente se ha hecho referencia de manera muy tangencial en estudios relativamente recientes²— vale la pena tratarlo con cierto detalle.

Con el título *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia* fue publicado en 1952 el informe de esta misión, cuyo equipo estaba conformado por ocho altos funcionarios y exfuncionarios del Gobierno de Estados Unidos, dos de organizaciones internacionales (la Organización de Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo para Europa occidental) y una secretaria. Como lo anota Currie en su prólogo a la segunda reimpresión del informe en 1988, una de las dificultades enfrentadas por su equipo fue no haber contado con una comisión de colombianos de alto nivel, como la que había participado en la misión del BIRF.

2 Los estudios sobre la carrera administrativa, publicados en Colombia y consultados para este trabajo, se refieren marginalmente a este importante informe, y lo hacen citando un párrafo de Currie acerca de los escasos resultados de la ley en lo relativo a la inscripción de los empleados públicos de carrera, véanse Puentes González (2004) y Martínez Cárdenas (2010).

En su carta al presidente Laureano Gómez, haciéndole entrega del informe, Currie pone de presente que las recomendaciones

complementan las formuladas en el Informe de la Misión Económica del Banco Internacional. Unas y otras son fundamentales para el planeamiento económico y organizacional de cualquier Estado moderno, y se adaptan, en la medida de lo posible, a las condiciones colombianas. (Currie, 1952, p. IX)

Y en su prólogo a la edición de 1988, explica las razones por las cuales este informe no tuvo las repercusiones del informe del BIRF: no contó con la colaboración de una comisión colombiana de alto nivel y no tuvo el respaldo del Banco Mundial.

Quizás por discreción, en la reimpresión de 1988, Currie no mencionó el conflictivo panorama político del país, caracterizado por la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX y los Gobiernos autoritarios y represivos de Laureano Gómez y el general Rojas Pinilla. Todo lo cual debió influir en la escasa repercusión de las recomendaciones de la Misión en las decisiones gubernamentales.

El trabajo realizado por los asesores se concentró en:

la organización de la Oficina del Jefe Ejecutivo de la República y sobre los Ministerios de mayor y más directa significación para la economía del país, es decir, el Ministerio de Agricultura, el de Obras Públicas, el de Higiene, el de Trabajo, el de Comercio e Industrias, el de Educación, etc. Pero las recomendaciones son aplicables a otros ministerios como los de Gobierno, Relaciones Exteriores, Guerra y Justicia. (Currie, 1988, p. xviii)

A diferencia de estudios hechos en Colombia muchos años después, que por lo general se limitan a examinar críticamente la legislación de la carrera administrativa y su fracaso, este contiene importantes recomendaciones en las siguientes materias: “organización, personal y administración [como] prerequisites para lograr una producción y utilización más eficiente de los recursos de Colombia”; e incluye un proyecto de ley de carrera administrativa, elaborado por “un civil entusiasta”.

Veamos primero el concepto de la Misión sobre la Ley 165 de 1938, expedida por el Gobierno de Eduardo Santos, mediante la cual se le ordenó al Ejecutivo crear la carrera administrativa.

La sección dedicada a esta ley comienza por señalar que “La idea de un ‘servicio civil de carácter apolítico, no es nueva en Colombia”, pero a la vez se advierte que los escasos resultados obtenidos en diez años muestran que la legislación no es suficiente. En opinión de los asesores extranjeros: “sin un gran apoyo y comprensión populares y una administración estable e imparcial —dos cosas que dependen de las gentes— las leyes, por buenas que sean en el fondo, no podrán lograr su objetivo” (Currie, 1988, pp. 72-73).

Sobre el texto legislativo, este es el concepto del informe:

Los principios en que se basa la Carrera Administrativa son irrecusables. En esencia, la ley reconoció que es de interés social proteger a los empleados bien calificados del Gobierno contra las discriminaciones o destituciones apoyadas en razones políticas o personales, y trató de lograr esa finalidad con otros dos medios específicos: primero, mediante la fijación de normas exigentes para la admisión a la Carrera Administrativa, reconociéndoles a las personas que hubieren entrado en ella que no se les removería de sus cargos sino por mala conducta comprobada de acuerdo con un procedimiento especial que incluye la notificación por escrito y el derecho de ser oídas; y, segundo, reconociéndoles a los insertos en la carrera el derecho a recibir una consideración preferencial para ascensos en caso de que hubiere vacantes para las cuales estuvieren capacitados. (Currie, 1988, p. 73)

Pero a la vez, pone en evidencia la enorme distancia entre la ley y su aplicación práctica:

después de doce años de experiencia práctica sobre la Carrera Administrativa, el concepto de todos los sectores —empleados, supervisores, sindicatos, altos funcionarios oficiales y público en general— es unánime en cuanto a que la Carrera Administrativa no ha logrado su finalidad y que, al presente, es casi inoperante. De un total de cerca de 50 000 empleados con que cuenta actualmente el Gobierno, menos de 1500 han ingresado a la Carrera Administrativa desde cuando esta se estableció, y de ese número solo unos 1000 figuran como empleados al servicio del Gobierno. Más aún, del reducido número de empleados que han sido admitidos a la carrera, solo un total insignificante, 42, han entrado con base en exámenes. Todos los demás han ingresado debido a una serie de dispensas de los funcionarios ejecutivos y en un certificado de buena conducta [...]. La consecuencia última de esa situación es la de que la Carrera Administrativa se encuentra muy desprestigiada en la actualidad, habiéndose perdido casi completamente la esperanza de que ella pueda convertirse en el núcleo central de una carrera apolítica de servicio civil del Estado colombiano. (Currie, 1988, pp. 72-73)

De lo dicho por esta misión hay que resaltar el ínfimo número de empleados que habrían ingresado a la carrera administrativa por concurso o exámenes, y el desprestigio y la desconfianza en la carrera administrativa, debido principalmente al uso del empleo público como “botín político”; práctica que aún hoy no ha desaparecido del todo, aunque ha venido aumentando significativamente la proporción de empleados que ingresan a la carrera administrativa por concurso.

Sobre los ínfimos resultados de la Ley 165 de 1938 en doce años, cabe decir que la responsabilidad corresponde a la administración de Eduardo Santos, a la

segunda administración de López Pumarejo y a las administraciones de Ospina Pérez y Laureano Gómez. Tanto en las primeras como en las segundas, la nómina oficial era de dominio exclusivo del partido gobernante, no obstante la retórica sobre la conveniencia de un servicio civil estable y profesional, y la vigencia de la Ley de carrera administrativa.

Además de las deficiencias en el diseño y la aplicación de la carrera administrativa, la injerencia partidista en la nómina oficial, también observada por la Misión de la Administración Pública, explica en gran medida la lenta profesionalización del servicio civil en Colombia en los siguientes aspectos: la aplicación de criterios técnicos en la selección de personal, la estabilidad laboral y la creación de un sistema de ascensos basado en el mérito, la idoneidad y la probidad de los empleados públicos.

Anotemos por último que la Ley 165 de 1938 estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958 sobre reforma administrativa que, entre otras disposiciones, ordenó la creación del DASC y de la ESAP.

El Frente Nacional

Es sabido que el Frente Nacional fue un régimen político pactado entre los partidos Liberal y Conservador para superar la confrontación sectaria que caracterizó la vida política colombiana en las décadas de 1940 y 1950; confrontación que cobró numerosas víctimas, principalmente en las zonas rurales del país. De la violencia política de esos años hay diferentes interpretaciones que no es el caso referir aquí³. Sin embargo, hay suficientes evidencias de que la violencia se intensificó en la década de 1950, pese a las medidas represivas del Gobierno de Laureano Gómez. Por su parte, la dirigencia liberal tampoco pudo controlar los actos de violencia sectaria de sus copartidarios.

En esas circunstancias, el 13 de junio de 1953, con el respaldo de la dirigencia política y económica del país, el general Gustavo Rojas Pinilla, a quien el presidente Gómez había ordenado destituir, anunció un golpe de Estado que, por su carácter incruento y el apoyo popular que recibió, fue denominado por Darío Echandía “golpe de opinión”.

Aunque se había acordado que el mandato de Rojas Pinilla solo duraría un año, mientras se apaciguaba el clima de violencia, el régimen militar empezó a prolongarse, a tal punto que Rojas Pinilla decidió crear su propio partido político, que fue presentado a la opinión pública como una alternativa a los partidos tradicionales. El general le dio a su partido político el nombre de *Tercera Fuerza*.

3 Véanse, entre otros, Oquist (1978), Deas y Gaitán (1994).

A comienzos de 1956, la creciente amenaza política que para los dirigentes liberales y conservadores representaba el régimen de Rojas Pinilla y su intención de mantenerse en el poder, los motivó a buscar un acuerdo para derrocar a Rojas y frenar la violencia que seguía afectando a varias regiones del país. Alberto Lleras buscó un acuerdo con Laureano Gómez en julio de 1956 y poco después, el Frente Civil, bajo el liderazgo de Lleras Camargo, convocó a un paro general el 10 de mayo de 1957 que obligó a la dimisión de Rojas Pinilla.

Los pactos de Benidorm y Sitges y el Plebiscito de 1957

Los pactos suscritos por Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo, el primero denominado *Acuerdo de Benidorm*, por la ciudad española del mismo nombre donde fue suscrito el 24 de julio de 1956; y el segundo, denominado *Pacto de Sitges*, suscrito en la ciudad catalana del mismo nombre el 20 de julio de 1957, hacen referencia a la urgente necesidad de crear un servicio público de funcionarios ajenos a la lucha partidista, con miras a acabar con los enfrentamientos por el botín burocrático.

En el Acuerdo de Benidorm se dice que es necesario “volver a crear la república, buscando la fuente del poder en sus orígenes populares”. A renglón seguido se afirma que

solo un esfuerzo conjunto de los partidos puede restablecer un modo de vivir en que prevaleció el afortunado equilibrio entre los derechos de los ciudadanos y la acción del Estado como delegatario de poderes limitados, obligado a dar cuenta de sus actos a los representantes de la nación. (Medina y Sánchez, 2003, p. 255)

Y entre las tareas urgentes para acabar con la violencia, ejercida por armas y elementos oficiales, los jefes de las dos colectividades consideran imprescindible

condenar también el abandono de las tradicionales prácticas de pulcritud y honorabilidad, desinterés y limpieza de conducta de los funcionarios del Estado, que fue la mayor presea de nuestra historia política. De ninguna manera puede ser posible que esta generación heredera de tradiciones puras las entregue mancilladas y marchitas. (Medina y Sánchez, 2003, p. 257)

Esta condena al abandono de las “tradiciones puras” en la política y en la administración pública contrasta con la escasa disposición práctica que hasta entonces había mostrado la dirigencia política colombiana para establecer un servicio civil profesional, basado en el mérito y la idoneidad, y no en prácticas clientelistas que compartían liberales y conservadores.

En el Pacto de Sitges se precisan los términos del régimen bipartidista que gobernaría al país durante un período no menor de doce años: “Equilibrio de los partidos en los cuerpos colegiados”, es decir, que “cada partido votaría para la provisión de la mitad de las sillas de cada Cámara”; y decisiones en el Congreso tomadas por “mayoría calificada superior a la mitad más uno” (Medina y Sánchez, 2003, p. 261).

De este pacto es pertinente citar lo que dice acerca de la administración pública y de la disputa por los puestos públicos como causa de la violencia política, e igualmente las referencias a la necesidad de crear el servicio civil como una entidad de la Rama Ejecutiva:

A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una Rama Ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnimoda, del Presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del Gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de una carrera del servicio civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba abajo la administración pública, sustituyendo todos los empleados por los nuevos favoritos. La tragedia de cada transición del poder en Colombia ha sido esa, no por la importancia, inexistente, del cuerpo de empleados en relación con la población del país, sino porque son empleados o aspirantes quienes promueven la violencia para defender sus cargos o la desatan para adquirirlos. (Medina y Sánchez, 2003, p. 262)

Los pactos mencionados empiezan a concretarse el 4 de octubre de 1957, cuando la Junta Militar, que sucedió a Rojas Pinilla, “interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos” (DASC, 1961, p. 1), convocó a las personas mayores de 21 años para el primer domingo de diciembre del mismo año, a que expresaran su aprobación o desaprobación a la reforma constitucional que daría lugar al régimen del Frente Nacional.

Del texto del plebiscito de 1957, por el cual se sometió a la votación popular la reforma de la Constitución de 1886, y mediante el cual se aprobaron los acuerdos del Frente Nacional, vale citar los artículos relativos al servicio civil:

Artículo 4. Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.

[Y para garantizar un Gobierno a nombre de los dos partidos], también se consagra la paridad en la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa [...] de manera tal que las distintas esferas ejecutivas reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

Artículo 5. El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultades de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

Artículo 6. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición es causal de mala conducta.

Artículo 7. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción.

En cumplimiento de lo aprobado en el plebiscito, la reforma constitucional de 1958 elevó a canon constitucional la carrera administrativa de los servidores públicos (Puentes González, 2004, p. 70) y agregó la alternancia de los partidos Liberal y Conservador en la Presidencia de la República, con lo que se creó el sistema del Frente Nacional que regiría en Colombia entre 1958 y 1974.

Creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC)

En su discurso de posesión, Alberto Lleras Camargo —el primer presidente del Frente Nacional entre 1958 y 1962— trazó la que él mismo denominó “conducta general del nuevo Gobierno” y expuso los principios que debían regir la reforma de la administración pública y la profesionalización de los servidores públicos en Colombia.

Aunque estos criterios no eran otros que los aprobados en el plebiscito de 1957, el presidente Lleras Camargo se refiere a la manera como debía aplicarse la paridad política en el manejo del Estado, para que el Frente Nacional no terminara siendo un Gobierno autónomo de cada partido político, un riesgo que por supuesto existía. Aplicar la paridad política en los altos cargos del Estado conllevaba asimismo el riesgo de que los altos funcionarios no respetaran la neutralidad política en el nombramiento de los servidores públicos. Veamos lo que dice al respecto el primer mandatario del Frente Nacional:

El Gobierno no puede tener partido, ni se inclina a ninguno, ni favorece a este o a aquel grupo, ni es un instrumento de lucha contra ningún sector de la opinión colombiana, y representa solamente los intereses del Frente Nacional, que es una vasta coalición de las dos colectividades tradicionales.

[...] la paridad no significa que se vaya a dividir la Administración Pública entre dos Gobiernos autónomos, uno conservador y otro liberal, para que cada uno ejecute

su programa, predomine sin restricciones, e inclusive se dedique a consolidar una fuerza política de reserva para las batallas futuras. Con esa aclaración tomará juramento cualquier funcionario del Gobierno que hoy se inicia, y vosotros sabéis que no tendré complacencia alguna para quien se aparte de tan rigurosa e indispensable línea de conducta. La paridad, la alternabilidad, todas las demás normas de equilibrio son instrumentos y contralores del Gobierno conjunto, pero el liberal y el conservador que desempeñe un cargo, representan en él por igual a los dos partidos, y no al suyo contra el otro. Es decir, que serán agentes de un solo gobierno de coalición bipartidista, que no puede dividirse ni dislocarse en sus objetivos ni en su acción. [...]

Para defendernos del exclusivismo burocrático y de la persecución política realizada con los vigorosos instrumentos de la intervención estatal sobre las minorías, o aun sobre las mayorías accidentalmente vencidas, creamos la paridad en los altos cargos políticos de la Rama Ejecutiva y la neutralización del funcionario en el servicio público. Es pues este un proceso de rectificación de los grandes vicios de nuestra vida democrática, y de él esperamos un renacimiento de las instituciones que tenga apoyo, raíces y afecto en el pueblo. (citado por Valencia, 1983, pp. 293-295)

En septiembre de 1958, poco después del discurso de posesión de Lleras Camargo, y por encargo del Gobierno, los senadores Guillermo Amaya y Julio César Turbay (quien sería presidente entre 1978 y 1982) presentaron un proyecto de ley sobre reforma administrativa que ordenaba la creación de nuevas entidades del servicio civil.

Sin dejar de recordar previamente que la reforma constitucional aprobada por el plebiscito de 1957 hacía obligatorias la reforma del servicio civil y la creación de la carrera administrativa, y luego de referirse a la justificación de por qué era necesaria la creación del Departamento de Planeación, los congresistas mencionan los problemas que a su juicio justificaban una reforma del servicio civil:

es inútil hacer planes y llevarlos a la práctica si la Administración Pública continúa manteniendo una organización inepta. La falla fundamental de la Administración reside en la ineficacia de su personal. También ha sido una larga reclamación nacional la de que la Administración tenga un personal preparado, estable y dedicado a sus tareas específicas. (DASC, 1983, p. 17)

Al argumento de la ineptitud e ineficacia de los empleados públicos agregan los graves perjuicios de la arraigada lucha sectaria por los puestos públicos:

el país ha aceptado el criterio de que el modo como actualmente se proveen los cargos públicos, se promueve o remueve al personal del Servicio Administrativo, es una causa constante de perturbación política y un estímulo al sectarismo, cuyas funestas consecuencias ha padecido la Nación tan duramente en los últimos tiempos. (DASC, 1983, p. 17)

El 25 de noviembre de 1958, el presidente Lleras Camargo sancionó la Ley 19, mediante la cual se ordenó la creación de las siguientes entidades: el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). En esta ley también se establecieron las bases del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, entre estas la atribución del Ejecutivo de definir las distintas categorías de los servidores públicos de carrera, clasificar a los empleados y establecer las remuneraciones de cada empleo mediante una nomenclatura de cargos y una escala salarial.

Según el primer artículo, los objetivos de la Ley 19 de 1958 son los siguientes. Primero, darle a la administración de la Rama Ejecutiva un carácter técnico y reorganizarla; segundo, mejorar la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo; tercero, fomentar la estabilidad y la preparación técnica de los funcionarios, funciones que se relacionan con la carrera administrativa y también con la creación de la ESAP; cuarto, racionalizar el trabajo de los servicios públicos, simplificar trámites y procedimientos (objetivo que atañe particularmente al DASC). En síntesis, esta ley reitera conceptos básicos de la administración pública moderna como la tecnificación, la planeación, la coordinación, la estabilidad y la racionalización del servicio público.

En lo tocante a la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, cuya principal responsabilidad era poner en marcha mecanismos de selección del cuerpo burocrático mediante concursos de mérito para el ingreso, la Ley 19 estableció que sus miembros serían nombrados por el presidente para períodos de cuatro años, de acuerdo con la regla de la paridad política. A su vez, la Ley le asignó la función de establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos con base en concursos de mérito y actuar como organismo administrativo de apelación en todos los litigios que se suscitaban entre los servidores públicos y sus respectivos jefes en cuanto a ascensos y disciplina.

Con todo, el objetivo legal de hacer prevalecer criterios técnicos y meritocráticos en la selección del personal administrativo se vio seriamente obstaculizado por la paridad política en el alto Gobierno, en los cargos de libre nombramiento y remoción y en la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina.

Ejecución de la Ley 19 de 1958

La Ley 19 de 1958 otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias, hasta el 20 de julio de 1960, para reglamentar la reforma administrativa. Con base en esas facultades, los decretos expedidos por el Ejecutivo establecen las bases para el funcionamiento del Servicio Civil y los requisitos para acceder a la Carrera Administrativa.

El Decreto 517 del 24 de febrero de 1959 dispuso la creación de una “Comisión de tres miembros que se denominará Comisión de Reforma Administrativa, dependiente directamente del Presidente de la República” (art. 1.º), con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la ley sobre reforma administrativa.

De la conformación de esta Comisión, cabe resaltar por una parte la regla de la paridad política y, por la otra, la inclusión de un asesor de Naciones Unidas:

Dos de los miembros de la Comisión serán funcionarios de tiempo completo, y en su designación se observará la regla de la paridad política. El tercer miembro de la Comisión actuará como consejero de los dos anteriores, y será experto en Administración Pública del Departamento de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. (art. 2)

Entre las acciones de la Comisión de Reforma Administrativa se encuentra la formulación de un estatuto que reorganiza la Rama Ejecutiva (Decreto 550 del 7 de marzo de 1960), cuyas disposiciones se refieren principalmente a los ministros y jefes de departamentos administrativos. Se añade una disposición referida al carácter de la reforma en el sentido de buscar la separación entre política y administración. En consecuencia, el decreto dispone que la dirección de cada ministerio corresponde al ministro respectivo, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de dos funcionarios: el secretario general y el director. El ministro y el secretario general serán funcionarios de libre nombramiento y remoción. En cambio, con el objeto de separar las funciones políticas de las administrativas, bajo el supuesto de que las últimas se desempeñan de manera permanente y sin sujeción a los cambios políticos, el director del ministerio, a cargo de las funciones administrativas, deberá siempre ser un funcionario de carrera administrativa (Decreto 517 de 1959, art. 2).

Organización del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) y de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNCS)

Por medio del Decreto Extraordinario 1153 de 1959 se oficializó la organización del DASC y de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina (también denominada Comisión Nacional del Servicio Civil [CNCS]). También se definió la primera estructura organizativa del Departamento y la planta de cargos (véase gráfico 6.1), y se dispuso que dichos cargos, excepto el de jefe del departamento, fueran asignados por concurso. Además, se fijaron las asignaciones mensuales para cada cargo.

El 18 de septiembre del mismo año el doctor Francisco Tafur Morales tomó posesión como primer jefe del departamento ante el presidente de la República Alberto Lleras Camargo.

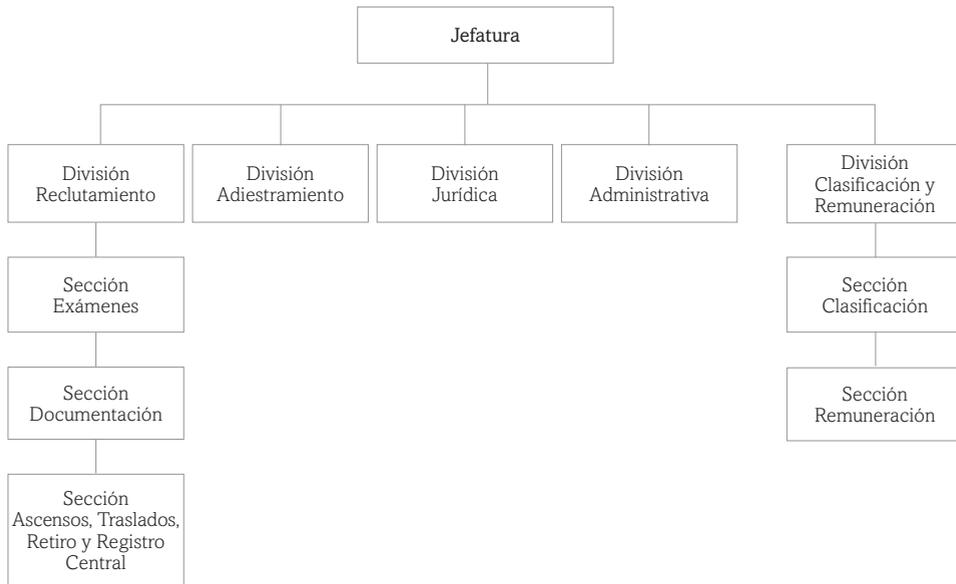


Gráfico 6.1. Primer organigrama del DASC

Fuente: DASC (1983, p. 25)

El 12 de febrero de 1960, cinco meses después de que tomara posesión el primer director del DASC, se expidió el Decreto 350, que dispuso la organización de la ESAP como un establecimiento público universitario, con autonomía jurídica, administrativa y patrimonial, y cuyo objeto era la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas relacionadas con la administración pública con énfasis en la preparación y capacitación del personal requerido para servir en el Estado.

El Decreto 350, además de fijar las condiciones presupuestales, determinó los requisitos para la conformación del Consejo Directivo de la ESAP. Este consejo incluía a todos los miembros de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, y a dos consejeros designados por el presidente de la República: uno escogido de la terna de rectores universitarios presentada por la Asociación Colombiana de Universidades, y otro designado libremente por el presidente de la República. Entre sus funciones estaban la designación del director de la escuela⁴, la elaboración de sus estatutos para aprobación del Gobierno nacional, la organización interna, los planes de estudio y los métodos de enseñanza que se pondrían en marcha en la nueva institución educativa.

4 Entre agosto de 1960 y mayo de 1961, Alberto Hernández Mora, quien hacía parte de la Comisión de Ascenso, Reclutamiento y Disciplina, fue el primer director de la ESAP. Véase Álvarez (2010, p. 53).

La instalación oficial de la Escuela se llevó a cabo el 29 de marzo de 1962, con la presencia del presidente Alberto Lleras, quien advirtió que, si bien uno de los principales objetivos de la Ley 19 de 1958 era la modernización del Estado, los problemas fundamentales de Colombia estaban relacionados con las tareas de adiestramiento, preparación y educación. Para Lleras Camargo, la modernización del Estado colombiano dependía asimismo de la calificación de los empleados públicos:

Aún obtenidos los recursos financieros que nos permitan alterar favorablemente las formas económicas y sociales primitivas, no es posible dominar con eficacia y economía las palancas principales de una nación y un Estado modernos, si las personas que han de tener ese encargo no se preparan con celeridad para cumplirlo. (citado por Younes, 1998b, p. 52)

Para entonces, la ESAP se componía de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que ofrecía dos años de estudios de ciencia política, geografía, historia, derecho público, economía, sociología y psicología; un año de estudio de las técnicas del trabajo administrativo, y un año de práctica en las agencias del Estado. Ofrecía además una licenciatura en Ciencias políticas y administrativas para los niveles directivos (DASC, 1983).

La Escuela también contaba con cuatro institutos. El Instituto de Administración General, para la enseñanza de técnicas administrativas básicas, como presupuesto, contabilidad oficial, administración de personal y servicios generales, que fue pensado como un laboratorio permanente para el adiestramiento del funcionario público; el Instituto de Administración Social, en el que se estudiaba el cambio social y se aspiraba a formar funcionarios capaces de manejar los conflictos y las crisis de una sociedad en proceso de rápida transformación; el Instituto de Estudios Internacionales, cuyo principal objetivo era formar funcionarios para el servicio diplomático y consular, con estudios de derecho internacional y cooperación internacional, y el Instituto de Planeamiento Gubernamental, encargado de la formación de gerentes y ejecutores de la acción pública (DASC, 1983).

Días antes de que expirara el plazo que la Ley 19 de 1958 le había dado al presidente para expedir los decretos reglamentarios, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1679 del 18 de julio de 1960, por medio del cual se reorganizó el DASC y el CNSC, y en consecuencia se derogó lo consignado en el Decreto 1153 de 1959.

Como se observa en el gráfico 6.2, entre las modificaciones ordenadas por el Decreto 1679 de 1960, se destaca la creación de nuevas secciones: Control de Presupuesto y Servicios Generales (adscribas a la División Administrativa), la División de Registro y Control; las secciones de Concursos, Calificación y Elaboración de Pruebas (adscribas a la División de Selección, que sustituyó a la de Reclutamiento), y las secciones de Programas y Material de enseñanza (adscribas a la División de Adiestramiento).

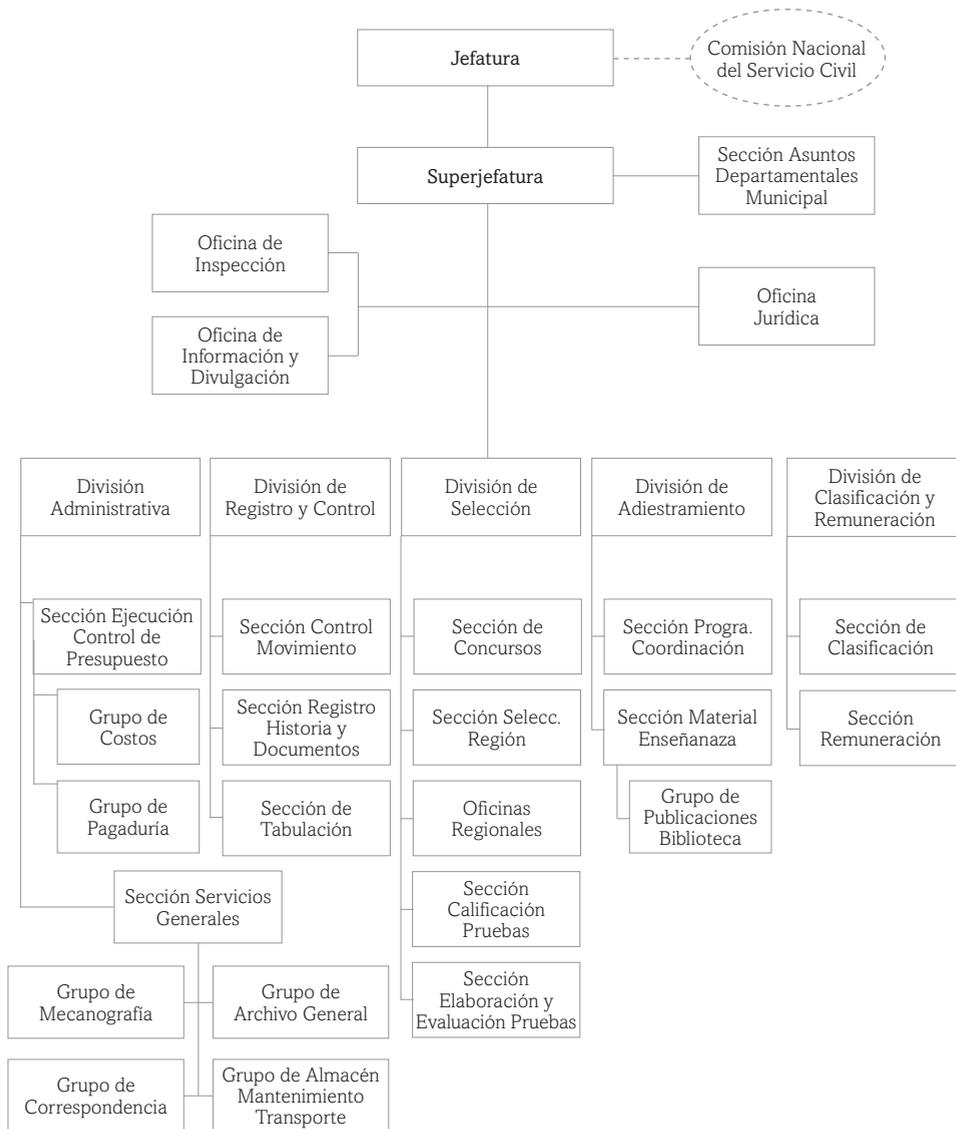


Gráfico 6.2. Segundo organigrama del DASC

Fuente: DASC (1983, p. 26)

En los listados de funciones de cada instancia del nuevo organigrama del DASC se observa que la jefatura del departamento, aparte de responder por su gestión ante el presidente de la República, tenía a su cargo las siguientes responsabilidades: nombrar el personal del departamento, coordinar con las entidades públicas nacionales,

departamentales y municipales los programas de adiestramiento de los empleados oficiales y colaborar en la organización y funcionamiento de la ESAP. En relación con la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, al Departamento del Servicio Civil se le asignaron dos funciones que de cierta manera lo subordinaban a aquella:

Coordinar con los Ministerios y Departamentos Administrativos la constitución de comités de examinadores para el reclutamiento de personal oficial, según los reglamentos dictados por la Comisión.

Colaborar con la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, en la elaboración de los proyectos de ley o de decreto sobre Servicio Civil, que le sean encomendados por el Presidente de la República. (Art. 4, Decreto 1679 de 1960, citado en DASC, 1961, pp. 150-151)

La determinación de situar al DASC en una posición relativamente subordinada a la Comisión se advierte asimismo en las funciones asignadas a otras dependencias, como por ejemplo las de la jefatura de la División de Selección:

- Elaborar programas para los concursos, según las normas y reglamentos de la Comisión.
- Coordinar los programas de concursos y su desarrollo, según las normas establecidas por la Comisión.
- Estudiar y proponer de acuerdo con las normas impartidas por la Comisión los requisitos y las condiciones que deben llenar los candidatos para ser admitidos a los concursos.
- Mantener oportuna y detalladamente informados, tanto a la Comisión como al jefe del departamento, sobre el desarrollo y las incidencias de los concursos (art. 12, Decreto 1679 de 1960, citado en DASC, 1961, pp. 157-158).

Ahora bien, entre las funciones del DASC como entidad encargada de coordinar el mejoramiento de la administración pública y hacer las veces de una jefatura de personal de la Rama Ejecutiva cabe destacar las funciones de la sección de Asuntos Departamentales y Municipales, por cuanto que, además de estudiar las necesidades que en materia de servicio civil tuvieran los entes territoriales, debía encargarse de la implantación del sistema de mérito en los territorios, prestar asistencia técnica en la selección y adiestramiento de los servidores públicos, e igualmente en la clasificación y remuneración de los empleados departamentales y municipales. Por su parte, la Oficina de Inspección debía velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre servicio civil y carrera administrativa en las dependencias nacionales, coordinar las oficinas de personal de los ministerios y departamentos administrativos, y velar por la observancia de las disposiciones sobre nombramientos y remuneración, todo lo cual muestra la importancia de este departamento en la dirección de personal de la Rama Ejecutiva.

Finalmente, por medio del Decreto Ley 1732 de 1960, expedido poco antes de que expiraran las facultades extraordinarias del presidente, fueron reglamentados el servicio civil y la carrera administrativa⁵, además de asignar las funciones de la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, el Decreto ordenó denominarla *Comisión Nacional del Servicio Civil*⁶.

Entre las funciones asignadas a la Comisión se incluyeron las siguientes: reglamentar el sistema de concursos para la provisión de los empleos de carrera administrativa; establecer, con base en los resultados de los concursos, la lista de candidatos para desempeñar los diferentes empleos administrativos; emitir concepto previo para que el Gobierno procediera a ordenar los grupos de empleos de carrera administrativa que debían ser provistos por el sistema de concurso; emitir concepto previo para que el Gobierno modificara las categorías de empleos existentes; aprobar la reclasificación de empleos y los ajustes de sueldos; emitir concepto favorable para que el Gobierno excluyera de la carrera administrativa los cargos con funciones esencialmente políticas, o de confianza, o cuando así lo aconsejaran las conveniencias de la administración (Younes, 1998a, p. 162).

En el listado de las funciones de la CNSC se aprecia el grado de especialización que esta debía tener en asuntos como la definición y la remuneración de los cargos de carrera y la selección del personal administrativo. No se sabe a ciencia cierta cómo fue el funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil en esta época.

Pese a la sofisticación de estos decretos, y quizás en parte por ello, los resultados de la modernización de la administración pública y la profesionalización del servicio civil no fueron los esperados.

Entre los investigadores que han analizado el desarrollo del servicio civil y la carrera administrativa hay un relativo consenso en que la legislación que al respecto fue promulgada en cumplimiento de lo dispuesto por el plebiscito de 1957 tuvo magros resultados, como lo muestran los siguientes tres conceptos.

El excomisionado nacional del servicio civil Pedro Alfonso Hernández explica de forma sucinta las razones por las cuales la reglamentación que se expidió entre 1958 y 1960 en materia de empleo público no fue puesta en práctica:

No obstante, los nobles propósitos de esta regulación [refiriéndose especialmente al Decreto 1732 de 1960, sobre servicio civil y carrera administrativa], sus preceptos sobre la provisión de los empleos de carrera por concurso de méritos no fueron puestos en práctica durante su vigencia. La falta de conformación de las Comisiones

5 El magistrado Diego Younes Moreno (1998a, p. 162), teniendo en cuenta que “la Ley 165 de 1938 fue un antecedente meramente legal, sin resultados institucionales”, considera que el Decreto 1732 de 1960 constituye el primer intento de institucionalizar la carrera administrativa en Colombia.

6 Dicho tratamiento ya había sido empleado por el Gobierno en el artículo segundo del Decreto 1679 de 1960.

Seccionales de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina por las Asambleas Departamentales sirvió de fundamento para inaplicar [*sic*] en las entidades territoriales las disposiciones sobre carrera administrativa y selección por mérito. (Hernández, 2006, p. 3)

El segundo concepto proviene de un estudio de la ESAP dirigido por Augusto Álvarez Collazos según el cual la implementación de un sistema racional en la administración pública requiere mucho más que una reglamentación técnica y detallada:

un proceso más complejo, que involucraba cambios culturales en las costumbres políticas y administrativas que no se dan automáticamente y que requieren de un largo período de adaptación [...]. En efecto, la norma de carrera —el Decreto 1732 de 1960— es una disposición técnicamente elaborada, con medidas integrales y con previsión de los órganos responsables de la Carrera. Con todo, no funcionó como se esperaba.

[...] El criterio del doctor Guillermo León Valencia tampoco contribuyó mucho a impulsar el sistema de mérito, porque dio más importancia al criterio de paridad política, con su razonamiento de que los cargos públicos debían ser repartidos milimétricamente entre liberales y conservadores.

[...] La concepción del funcionario estatal en el manejo de la cosa pública carecía de relevancia, y por tanto cualquier cosa que dijera la norma se veía como una disposición inaplicable, como un elemento decorativo de la Administración. (Álvarez, 2009, pp. 109-110)

Aún más contundente es la argumentación del exconsejero de Estado Alberto Hernández Mora⁷ en un seminario auspiciado por la Comisión de Reforma del Estado del presidente Barco y por las Naciones Unidas, de la que destacamos su balance de la reforma administrativa de 1958:

Ciertamente, el Frente Nacional devolvió al país la paz política y fue una escuela civilizadora de las relaciones entre los partidos tradicionales. Pero la fácil concertación de los dos partidos, [y] el ejercicio paritario del poder, desvió los grandes propósitos nacionales que inspiraron el acuerdo. Entre ellos se proyectó la gran reforma administrativa del Estado colombiano, para implantar el sistema de mérito y la carrera del funcionario público, que dotara la acción del Gobierno de una burocracia motivada en el servicio a la comunidad, eficiente y estable, ajena a la suerte electoral de los partidos, que diera al Estado la gran palanca que requiere el impulso económico y social del país. Pero las cosas resultaron de otro modo y concluido el

7 Alberto Hernández Mora fue el primer director de la ESAP. Además de haber sido miembro de la Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina, participó en la Comisión de Reforma Administrativa que redactó el plebiscito de 1957.

Gobierno de Alberto Lleras, el comportamiento de los partidos determinaría otros rumbos en la vida nacional.

El precio que debía pagar la democracia colombiana por la paz política era el de la paridad de liberales y conservadores en las corporaciones públicas [...]. [Pero] la modernización del Estado creando una administración pública eficiente y estable, degeneró en el fácil acuerdo de las cuotas burocráticas para los partidos y para los barones electorales, y el clientelismo político invadió como plaga toda la nómina del servicio oficial. (citado por Younes, 2004, pp. 72-73)

Seguramente la crisis de la administración pública que se percibe en la intervención de Hernández Mora fue una de las razones que llevaron a la administración de Carlos Lleras Restrepo a emprender la reforma administrativa de 1968.

La reforma administrativa de 1968

El trámite de esta reforma tuvo dos circunstancias previas. Primero, la elaboración de los proyectos legislativos con el liderazgo del presidente Lleras Restrepo y de quien sería después su ministro de Gobierno, Misael Pastrana. Ese trabajo fue realizado por un grupo de especialistas denominado *Comité operativo*, conformado por Lleras Restrepo cuando era candidato a la presidencia. La segunda circunstancia fue el trámite de la reforma en el Congreso, que implicaba dos *vuelatas*, es decir, dos debates en la comisión y dos en la plenaria de cada una de las cámaras legislativas.

Antes de analizar las implicaciones de la reforma de 1968 en los organismos del servicio civil, conviene examinar el proceso de elaboración de la reforma, dando cuenta de las circunstancias y las razones que, a juicio de los líderes políticos y los especialistas convocados por el Gobierno, hacían necesaria una reforma constitucional.

Aunque desde los primeros meses del Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) la candidatura presidencial de Carlos Lleras para el siguiente período se daba como un hecho, en 1965 Lleras renunció a ella, pero el Comité Bipartidario de Transformación Nacional, liderado por el expresidente Alberto Lleras⁸, le pidió que reconsiderara su decisión y que aceptara la candidatura.

En un discurso que pronunció en el coliseo cubierto de Bogotá, el 27 de noviembre de 1965, Carlos Lleras Restrepo hizo pública su respuesta al mensaje del Comité Bipartidario de Transformación Nacional: expuso los temas centrales de su campaña y presentó algunas de las ideas que plasmaría en la reforma del 68. Entre ellos sobresalen tres: “reafirmación del régimen presidencial”, “reformas en las instituciones”

8 El Comité incluía también a Belisario Betancur, Misael Pastrana y Virgilio Barco, todos ellos futuros presidentes de Colombia, incluyendo dos que lo serán luego de que oficialmente terminara el Frente Nacional. Los miembros de este Comité son referidos por Ayala (1995, p. 154).

y un nuevo concepto de la “descentralización” que difiere radicalmente de “los poderes autónomos y arbitrarios, inficionados por intereses electorales”, en que se han convertido los departamentos durante el Frente Nacional (Presidencia de la República, 1969, pp. 7-9). Dice Lleras Restrepo sobre la urgencia de reformas en las instituciones de la administración pública:

El Estado atraviesa por una crisis profunda que afecta todas las ramas del Poder. Buscando adaptarse a funciones que antes no tenía y ser un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social, ha creado nuevas instituciones y mecanismos, con fortuna unas veces, otras sin ella. Pero los viejos organismos se prolongan al lado de los nuevos, sin que se haya armonizado bien el funcionamiento de unos y otros. De ahí resultan costos excesivos, ausencia de una clara delimitación de las responsabilidades y competencias recíprocas, lentitud y desorden en la gestión pública. (Presidencia de la República, 1969, pp. 7-9)

Estas propuestas, al parecer compartidas por la dirigencia del Frente Nacional, no podían quedarse en el campo de la retórica electoral. Una semana después de pronunciar su discurso, Lleras Restrepo dirigió una carta a diez especialistas colombianos⁹ invitándolos a conformar un “Comité Operativo de Reforma Constitucional”. En dicha carta, el ahora candidato del Frente Nacional expresaba la necesidad de enfrentar “una parálisis total y la prolongación indefinida e irregular de un régimen de emergencia” dotando al Gobierno de facultades para ejercer “una intensa y bien ordenada labor de control sobre la Administración” mediante una reforma constitucional (Presidencia de la República, 1969, pp. 11-15).

Citemos por último algunos apartados del discurso de posesión de Lleras Restrepo que ilustran los problemas del aparato estatal que su Gobierno buscaría resolver con la reforma de 1968:

9 Francisco de Paula Pérez, empresario antioqueño; Germán Zea Hernández, abogado y diplomático bogotano; Álvaro Leal Morales, prestigioso abogado bogotano; Enrique Pardo Parra, político liberal, Ministro de Minas durante la presidencia de Guillermo León Valencia; Carlos Augusto Noriega, “el tigrillo Noriega”, líder político conservador, que fuera Ministro de Gobierno del presidente Lleras y protagonista del día de las elecciones entre Gustavo Rojas Pinilla y Misael Pastrana; Hernán Toro Agudelo, abogado antioqueño, ministro de Agricultura durante la presidencia de Alberto Lleras; Jacobo Pérez Escobar, prestigioso constitucionalista, Secretario General del Ministerio de Gobierno de la presidencia de Carlos Lleras, Secretario Jurídico de la presidencia de Misael Pastrana y Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991; Luis Carlos SÁCHICA, experto constitucionalista boyacense, que luego será magistrado del Consejo de Estado y también de la Corte Suprema de Justicia; Jaime Vidal Perdomo, experto constitucionalista tolimense, Secretario Jurídico de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, y considerado uno de los padres del derecho administrativo en Colombia, y finalmente, Bernardo Zuleta Torres, prestigioso abogado que se desempeñó como subsecretario de Naciones Unidas para los asuntos del mar.

No se trata solo de corregir las fallas que van apareciendo en los mecanismos específicos del sistema creado por el Plebiscito. Las reformas habrán de cobijar parcialmente las instituciones preexistentes a aquel acto y el funcionamiento de la Administración. Es indispensable dar al esfuerzo de la Nación una gran unidad y una continuidad mayor, hacerlo más eficaz e intenso. Ciertos aspectos del funcionamiento institucional y de la organización administrativa no facilitan, ciertamente, un empeño de esa índole.

Es evidente, en efecto, que a pesar de los ensayos que el país ha realizado para modernizar sus mecanismos y sistemas, estos presentan todavía rasgos de un anacronismo inverosímil y a la vez el desorden propio de las innovaciones improvisadas. [...] muchas de las reformas introducidas en las últimas décadas hacen más pesada y antieconómica la gestión pública, mientras otras que inicialmente mostraron alguna utilidad, se ven afectadas por la resurrección de viejos vicios o, a causa de un manejo inadecuado, han caído en prematura decadencia. (Presidencia de la República, 1969, p. 17)

Vendría luego el complicado trámite de la reforma constitucional en el Congreso, en circunstancias poco favorables al Gobierno, debido a las divisiones en la coalición del Frente Nacional y a la oposición que ejercían la Alianza Nacional Popular (Anapo) y el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), aunque este último terminaría apoyando la reforma constitucional, pues López Michelsen estaba de acuerdo con su sentido y contenido¹⁰.

Sería tal la oposición al paquete de reformas constitucionales que el presidente Lleras Restrepo presentó su renuncia ante el Senado como arma de presión, aduciendo que “no tendría sentido [...] el que se pretendiera imponerme la obligación de continuar como jefe de Gobierno a la cabeza de una coalición política desmontando al mismo tiempo los programas que ese Gobierno y esa coalición han sustentado” (citado por Silva Luján, 1989, p. 244).

La amenaza de Lleras Restrepo, que, por supuesto, no fue aceptada por la gran mayoría de los parlamentarios, le abrió paso finalmente, aunque no sin dificultades, a la reforma constitucional, de la que el Gobierno presentó un solo proyecto para su trámite final. Cabe referirse brevemente a las ponencias de algunos parlamentarios sobre las modificaciones de la Rama Ejecutiva, contempladas en dos de los proyectos que luego fueron fusionados.

La ponencia sobre el primer proyecto de reforma constitucional fue presentada ante el Senado por Carlos Restrepo Piedrahíta, del MRL, el 6 de septiembre de 1966. En su extensa disertación el parlamentario defendió las ideas del presidente de la República sobre la necesidad de la reforma constitucional y de importantes miembros

10 Para un análisis del dispendioso trámite de la reforma constitucional en el Congreso, y de los debates entre diferentes facciones del Frente Nacional, véase Silva Luján (1989, pp. 237-262).

de su gabinete, como los ministros de Gobierno y de Hacienda, e igualmente los argumentos que en defensa de la reforma constitucional habían expuesto Julio César Turbay, Alfonso López Michelsen y Álvaro Gómez Hurtado. Se refirió asimismo a la tesis del moderno constitucionalismo, según la cual la primacía política del Ejecutivo es la única solución que permite resolver los problemas de la democracia, a la cual agrega el argumento de que las crisis en las sociedades modernas se deben a la falta de aptitud del Ejecutivo para actuar con celeridad. También expuso el contenido del proyecto de reforma constitucional (ponencia para primer debate sobre el proyecto de Acto Legislativo n.º 46 de 1966, reformatorio de la Constitución Política) y destacó su coherencia con el programa que Carlos Lleras Restrepo presentó durante su candidatura presidencial (Presidencia de la República, 1969, pp. 55-105).

Entre las normas del proyecto de reforma constitucional, que tienen relación con los asuntos administrativos, el senador Restrepo Piedrahíta subrayó, por una parte, las relativas al fortalecimiento del Ejecutivo y su poder de decisión en los asuntos económicos, fiscales y administrativos, y, por otra parte, la asignación de nuevas facultades al presidente para “crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios y los Departamentos Administrativos”, y para nombrar y remover libremente a los representantes del Estado en las Corporaciones Autónomas Regionales y otros establecimientos públicos (Presidencia de la República, 1969, pp. 93-104).

En septiembre de 1967, el ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, presentó ante el Congreso el tercero de los proyectos de la reforma constitucional. En su exposición sustentó en los siguientes términos la conveniencia de la reforma de la administración pública y los objetivos del proyecto:

La intención de este texto es la de conseguir la racionalización de la Administración Pública a los distintos niveles y evitar la duplicación de servicios que ocurre con tanta frecuencia, recarga de forma considerable el funcionamiento del aparato estatal, dificulta la marcha administrativa y confunde a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

Un lógico reparto de servicios entre las diferentes órbitas de Administración permitirá abaratar su funcionamiento, simplificar la complicada organización actual y tornarla más útil y eficiente. (Presidencia de la República, 1969, pp. 329-332)

Es evidente la correspondencia entre los argumentos expuestos por Lleras Restrepo durante su candidatura presidencial, con las exposiciones de motivos de los proyectos de reforma constitucional presentadas ante el Congreso que, en resumen, proponían aumentar las competencias del Ejecutivo central, racionalizar la administración pública, hacerla más eficiente y menos costosa y aumentar el control presidencial de la administración departamental y municipal. Como ha sido muchas veces dicho, la reforma constitucional de 1968 fortaleció el centralismo y el poder presidencial.

Principales cambios de la reforma del 68

Con base en los trabajos de Luis Carlos Sáchica (1969) y Jaime Vidal Perdomo (1970), Diego Younes Moreno, en su libro *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública* (2004, pp. 92-101), analiza los principales cambios en la estructura y el manejo del Estado, entre los cuales destaca mecanismos como el estado de sitio y la emergencia económica, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, la intervención del Estado en la economía, el estatuto básico de la administración y el estatuto básico de las entidades descentralizadas, innovaciones que fueron uno de los resultados de la reforma constitucional del 68.

Antes de examinar las modificaciones en la administración pública, conviene hacer referencia a importantes cambios que introdujo la reforma:

1. Modificó la condición para decretar el estado de sitio, cambiando el término *alzamiento* por el de *conmoción interior*, y permitió el funcionamiento del Congreso en períodos de estado de sitio, con el objetivo de que este pudiera ejercer el control político. Antes de la reforma, el Ejecutivo podía utilizar la declaratoria del estado de sitio para “legislar no solo sobre orden público sino también sobre asuntos económicos y sociales” (Yunes, 2004, p. 94). Además, separó el manejo de las circunstancias de orden público, político y policivo, del manejo de los asuntos económicos y sociales, mediante mecanismos específicos para cada caso: el estado de sitio para los primeros y la emergencia económica, para los segundos.
2. Fortaleció la capacidad de intervención del Ejecutivo en asuntos clave como la planificación económica, la prohibición de los monopolios y la restricción de la iniciativa parlamentaria en el gasto público.
3. Le asignó al Ejecutivo algunas competencias que antes eran del Legislativo, como la creación, supresión y fusión de empleos de los ministerios y departamentos administrativos.

Para poner en marcha esta reforma, fueron expedidos varios decretos reglamentarios, el primero de los cuales fue el Decreto 1050 de 1968, cuyo principal objetivo era la racionalización de los servicios administrativos y la preservación de su carácter técnico. Este decreto dispone que los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y los establecimientos públicos son organismos de la administración central y, por ende, los ministros, viceministros y el secretario general de cada ministerio son funcionarios de libre nombramiento y remoción del presidente. A los departamentos administrativos les asigna la obligación de conformar consejos o comités técnicos. Para la dirección de las entidades descentralizadas y las empresas comerciales e industriales del Estado, el Decreto 1050 dispone la creación de consejos directivos presididos por un ministro o jefe de departamento administrativo.

Por otra parte, el Decreto 3130 de 1968 dispuso que los ministerios y departamentos administrativos ejercerían la tutela gubernamental de los establecimientos descentralizados y de las empresas industriales y comerciales del Estado, con el fin de asegurar la unidad de la Administración y la coherencia y el control de la ejecución de los programas de gobierno, sin socavar la autonomía de las entidades descentralizadas y las empresas estatales.

De acuerdo con Diego Younes (2004) y Jaime Castro (1970), estas normas permitieron una simplificación de la estructura administrativa de los ministerios y departamentos administrativos, al eliminar la dualidad entre el cargo de secretario general y el de director, y porque disminuyeron las funciones administrativas en beneficio de las técnicas.

A su vez, por medio de los decretos 2400 y 3135 de 1968 se definieron las normas sobre administración de personal y se establecieron los criterios para clasificar a los servidores del Estado en dos categorías, a saber: los “empleados públicos”, es decir, funcionarios de los ministerios, departamentos administrativos, entidades descentralizadas y altos funcionarios de las empresas industriales y comerciales, cuya vinculación al Estado se hace mediante un nombramiento administrativo, y los “trabajadores oficiales”, aquellos que trabajan en la construcción y mantenimiento de las obras públicas y cuya vinculación al Estado se hace mediante un contrato laboral.

Por medio del Decreto 3074 de 1968 se simplificaron los mecanismos y procedimientos de la carrera administrativa con miras a la incorporación masiva y rápida de los empleados públicos a esta.

Además, con el fin de atraer y mantener empleados en el servicio público fueron expedidos los decretos 2285 y 3135 de 1968 mediante los cuales se crearon las primas técnicas y de antigüedad, se modificó la escala de remuneraciones y se avanzó en la unificación del régimen de prestaciones del sector público y el sector privado.

Implicaciones de la reforma en los organismos del servicio civil

Ante la persistencia de los problemas del servicio civil, el presidente Lleras Restrepo

contrató a la firma norteamericana Jacobs & Company para evaluar el servicio civil colombiano en 1968, [la cual] pudo constatar diversas irregularidades como la abolición en la práctica del estatuto de administración; la obsolescencia de los estudios de clasificación de cargos; la discrecionalidad en la asignación de los sueldos por los altos; o la inoperancia del proceso de reclutamiento y selección. (Ávila, 2002, p. 9)

Con base en esa evaluación, “a mediados de 1968 se liquidó la Comisión del Servicio Civil” (p. 9).

De acuerdo con el diagnóstico del servicio civil colombiano —elaborado por Ricardo Ávila por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, como resultado de la evaluación de la firma norteamericana y de la reforma constitucional de 1968 se hizo la reforma del servicio civil “más ambiciosa” de las que se habían hecho hasta entonces, reforma que se expresó legalmente en el Decreto Ley 2400 de 1968.

Del contenido de este importante decreto, cuyas principales normas continuarían vigentes hasta la Constitución de 1991, da cuenta un excelente resumen de Ricardo Ávila del que destacamos los siguientes aspectos: (1) la importancia que a partir de 1968 cobraría la carrera administrativa de los empleados civiles de la Rama Ejecutiva, los sistemas de selección del personal civil mediante concursos de mérito, la evaluación del desempeño y la política de capacitación de los servidores públicos; (2) el importante papel asignado al Departamento del Servicio Civil en todo lo relativo a la administración del personal, los sistemas de clasificación y remuneración y la modificación de las plantas de personal; (3) la responsabilidad del diseño y manejo de los sistemas de selección del personal civil y de la capacitación de los servidores es asignada al Departamento del Servicio Civil en coordinación con la ESAP; (4) se “autorizó la inscripción extraordinaria en la carrera administrativa para los que no hubieran ingresado por concurso a fecha de entrada en vigor de la norma” (Ávila, 2002, pp. 9-10).

Como es de esperar, el Decreto 2400 implicó una nueva reforma de los organismos del servicio civil creados en 1958.

Reorganización del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC)

En diciembre de 1968, el Gobierno expidió el Decreto 3057, mediante el cual se reorganizó el DASC y se establecieron sus funciones, que curiosamente son casi idénticas a las del Decreto 2400 del mismo año. El artículo 1.º del nuevo decreto dice:

Corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil: fijar la política en materia de administración de personal civil; dirigir y administrar los sistemas de clasificación y remuneración; participar en la conformación y modificación de las plantas de personal de los diferentes organismos; establecer los sistemas de selección; formular, de acuerdo con la Escuela Superior de Administración Pública, los programas de capacitación; fomentar, en coordinación con los organismos administrativos pertenecientes, los servicios y programas de bienestar social para los empleados civiles y sus familias; expedir los reglamentos para la clasificación de servicios y la aplicación del régimen disciplinario; preparar, en coordinación con los organismos interesados, los reglamentos de las carreras especiales: determinar los sistemas y procedimiento de registro, control y estadísticas de personal; dar asesoría en la

administración de personal a los Departamentos y Municipios que la soliciten y, en general, orientar técnicamente a las unidades de personal a los diferentes organismos para el mejor cumplimiento de sus funciones. (Decreto 3057 de 1968)

Una de las novedades introducidas por el Decreto 3057, en comparación con la época anterior a la reforma del 68, es la importancia concedida a la política y los programas de bienestar social de los empleados públicos. Para tal cosa, se ordenó la creación de la División de Bienestar Social y del Fondo Nacional de Bienestar Social, al cual se le asignó la función de administrar los recursos económicos y financieros destinados a la ejecución de los programas de bienestar social. A la División de Bienestar Social, por su parte, se le asignaron una serie de funciones relacionadas con el diseño, la ejecución y la coordinación interinstitucional de la “política del Estado en materia de bienestar social para los servidores públicos y sus familias”. Para fundamentar esta política, el Decreto 3057 le ordena a la División de Bienestar Social “adelantar, en coordinación con el Departamento Nacional de Estadísticas, las investigaciones requeridas para determinar las necesidades en materia de vivienda, salud, educación, capacitación, cultura, recreación, protección y ayuda familiar para los servidores del Estado” (Decreto 3057 de 1968, art. 10).

Aunque las funciones en lo que se refiere al bienestar de los empleados públicos constituyen una novedad importante, su reglamentación solo sucedería cinco años más tarde mediante la expedición del Decreto 1950 de 1973, durante la administración de Misael Pastrana Borrero.

Pero la importancia del Decreto 1950 realmente radica en la modificación de las normas de la administración del personal civil de la Rama Ejecutiva, con excepción del personal del ramo de la defensa, en la redefinición de las categorías de los empleados del Estado y en una nueva reglamentación de la carrera administrativa. Otra modificación importante es la disposición según la cual “todo Decreto Nacional de supresión, fusión o creación de empleos, requiere la firma del jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil y el concepto del Consejo Superior del Servicio Civil” (art. 8). La firma del jefe del DASC también es requisito para la expedición de decretos sobre “la conformación o reforma de las plantas de personal”, de las dependencias de la Rama Ejecutiva nacional (art. 9). Más aún, tanto las plantas de personal como las reformas a ellas debían ser enviadas previamente al DASC, para que este emitiera un concepto al respecto (Decreto 1950 de 1973, art. 11).

De acuerdo con el artículo 172, les corresponde al DASC y a la ESAP “la formulación de la política de capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento [de los empleados públicos] con base en las necesidades establecidas por los organismos públicos”. A lo cual se agrega la responsabilidad de estas dos entidades en “la asesoría, coordinación y control de lo dispuesto en el título [VIII], la promoción o ejecución de los planes generales y programas de adiestramiento, y la evaluación de estos, que deberá realizarse conjuntamente con los organismos interesados”.

Ahora bien, de este decreto es particularmente importante el título IX sobre el sistema de carrera administrativa, puesto que reglamenta minuciosamente el proceso de selección, la provisión del empleo, el escalafón, la promoción, la calificación de servicios, el retiro de la carrera, las carreras especiales y la clasificación de los empleos por niveles. Contiene además “disposiciones varias y transitorias” relacionadas con situaciones especiales. A partir de entonces, el cabal funcionamiento del sistema de carrera sería competencia de tres entidades: el Departamento del Servicio Civil, el Consejo Superior del Servicio Civil y la ESAP, de acuerdo con sus respectivas funciones. Al Departamento del Servicio Civil le corresponde organizar y dirigir los concursos de mérito, el diseño de las pruebas y la designación de ascensos con base en la aprobación de los cursos de adiestramiento.

Sin embargo, la actuación del DASC y del Consejo Superior del Servicio Civil en el manejo del sistema de carrera administrativa fue muy limitada, debido a problemas como la escasa capacidad financiera y técnica de esas entidades para cumplir todas las normas sobre esa materia, así como a factores políticos como la suspensión de los procesos de selección y de incorporación a la carrera, durante los períodos en los que regía el estado de sitio.

Como lo señala Pedro Alfonso Hernández:

las actuaciones llevadas a cabo en estas materias fueron esporádicas debido a la recurrente suspensión de los procesos de selección con ocasión de los prolongados períodos en que rigió el estado de sitio, en cuyas determinaciones la Administración entendía que se ordenaba la suspensión de la provisión por concurso de los empleos de carrera. (2006, p. 5)

Más aún, se establecieron drásticas sanciones a servidores públicos que no acataran las prohibiciones asociadas al estado de sitio:

Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria, penitenciaria, diplomática y consular, que participen en huelgas y reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho de remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce. La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento [...]. Y mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras. (Hernández, 2006, p. 5)

Cabe señalar por último que, con la reforma administrativa de 1968, se inicia una nueva época para la ESAP, puesto que se le concede particular importancia

en la definición de políticas y planes de adiestramiento y perfeccionamiento del personal del servicio público. En diciembre de 1968 fue expedido el Decreto 3119, que dispuso la reorganización de la Escuela y la definió como un establecimiento público con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al DASC (Younes, 1998b, p. 61).

Reorganización de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) (Decreto 728 de 1968)

En la Ley 65 de 1967, expedida el 28 de diciembre de ese año, se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura y el funcionamiento de la administración pública (literal f del artículo 1.º) y reorganizar el DASC y la CNSC, facultades que se materializaron en varios decretos expedidos entre 1968 y 1973.

El 15 de mayo de 1968, el presidente Lleras Restrepo, considerando que era necesario reorganizar la Comisión del Servicio Civil, expidió el Decreto 728, mediante el cual se dispuso que en adelante la Comisión se denominaría Consejo Superior del Servicio Civil y sería un organismo asesor del Gobierno, adscrito al DASC, presidido por el jefe del mismo departamento. También dispuso que el Consejo estaría conformado por el director de la ESAP y dos asesores designados por el presidente de la República, manteniendo la paridad partidista.

Entre las funciones principales del Consejo Superior del Servicio Civil se subrayan asesorar al presidente de la República y al jefe del DASC en la formulación de la política sobre carrera administrativa y en lo relativo a los sistemas de clasificación, selección y remuneración de los funcionarios públicos y los programas de capacitación, adiestramiento y bienestar social de los funcionarios.

En diciembre de 1968, mediante los decretos 2400 y 3074, se adicionaron algunas funciones a las establecidas en el Decreto 728, entre estas, emitir concepto previo al Gobierno nacional para la expedición de los decretos sobre las modalidades de la aplicación de la carrera administrativa, y resolver en forma definitiva el ingreso a la carrera en caso de controversia sobre las evaluaciones de desempeño durante el período de prueba.

A su vez, el Decreto 3074 modificó el artículo 3 del Decreto 2400, en el sentido en que el Gobierno no requeriría del concepto previo del Consejo Superior del Servicio Civil para modificar el carácter de libre nombramiento o remoción o de carrera de determinados empleos:

El Gobierno podrá modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera de determinados empleos, cuando así lo aconsejen las conveniencias de la

Administración, oído el concepto del DASC, y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. (Decreto 3074 de 1968, parágrafo, art. 3)

Las implicaciones de las modificaciones al Decreto 2400 de 1968 en la CNSC se pueden sintetizar así: a partir de entonces este organismo se denomina Consejo Nacional del Servicio Civil, el cual fue definido como un órgano consultivo adscrito al DASC. Se elimina además el concepto aprobatorio de ese organismo para “modificar el carácter de libre nombramiento y remoción, o de carrera, de determinados empleos”.

El empleo público en el Frente Nacional

En el balance de los resultados del Frente Nacional en lo relativo al servicio civil, se observan dos cambios particularmente importantes. Hubo, en primer lugar, un notable incremento del empleo público entre 1958 y 1972, y, en segundo lugar, por efecto de la reforma administrativa de 1968, se produjo una modificación en la estructura del empleo público.

Para entender el aumento en el empleo público y los cambios en su distribución según niveles administrativos, es preciso hacer una breve referencia al fortalecimiento del aparato administrativo y técnico del Estado, especialmente durante la administración Lleras Restrepo.

Aparte del fortalecimiento de entidades de carácter técnico, como el Departamento de Planeación Nacional y el Conpes, entre 1960 y 1970, se crearon 48 entidades descentralizadas y empresas estatales de carácter nacional. Entre los establecimientos públicos para el fomento del desarrollo económico, en 1967 se creó Proexpo, como un banco para el fomento de las exportaciones, y en 1968, se creó el Instituto Colombiano de Comercio Exterior, “para ejecutar la política económica del Gobierno en materia de comercio exterior” (Decreto 2976 de 1968). Entre las entidades nacionales con funciones importantes en el desarrollo económico y social sobresale el Incora, creado en 1964 para desarrollar la ley de reforma social agraria y otras políticas de desarrollo rural. Para el desarrollo de la política social, en 1968 se crearon, entre otros, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto Colombiano de Educación Superior (Icfes). Mencionemos también la creación, en 1968, del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena)¹¹.

De acuerdo con Carlos Caballero Argáez:

El manejo del Estado creado por Lleras Restrepo requería no solamente una tecnocracia, como la que se instaló en el Departamento Nacional de Planeación, sino

11 Véanse, entre otros, Caballero Argáez (2009) y Mendoza (1982).

individuos muy bien formados para la gestión pública, que combinaran conocimientos técnicos con experiencia política. Era necesario, también, un alto grado de coordinación para que el enjambre de entidades no operara como una rueda suelta. La nueva estructura de la administración pública en el nivel central demandaba, a su turno, instrumentos nuevos o reforzados, como “la planeación, el servicio civil, la carrera administrativa, la secretaría de organización y métodos de la Presidencia de la República, la descentralización en la prestación de los servicios públicos para garantizar la eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas”. (2009, p. 99)

Veamos ahora cuáles fueron las principales repercusiones de la ampliación y del fortalecimiento del aparato administrativo y técnico del Estado colombiano en el empleo público, entre 1958 y 1972. No incluimos los dos últimos años del Frente Nacional, porque a partir de 1973, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) dejó de publicar el Anuario General de Estadística, y no encontramos otras fuentes que informen sobre el empleo público de esta época.

a) Entre 1958 y 1972, el empleo público aumentó de 134 253 a 444 795 empleados, lo que representa un incremento cercano al 232 % en 14 años. El crecimiento anual promedio fue de 16,6 %, porcentaje muy superior al de los años entre 1955 y 1957. Ahora bien, el incremento es particularmente acentuado a partir de 1968, debido a la creación de nuevas entidades e institutos descentralizados en virtud de la reforma administrativa de 1968. Por ejemplo, en 1971 y 1972, el empleo público total aumentó 42,6 % (véase tabla 6.1).

b) En estos 14 años, el empleo departamental aumentó de 57 292 empleados en 1958 a 126 710 en 1972. En términos relativos, el incremento fue de 122 %, y el promedio anual, 8,7 %. También en este caso, el mayor aumento del empleo departamental corresponde a los años 1971 y 1972, con una tasa de 22,7 % (tabla 6.1).

c) El empleo municipal aumentó de 32 112 empleados en 1958 a 78 721 en 1972, que en términos relativos equivale a un incremento de 145 %, y un promedio anual de 10,3 %. Al igual que el empleo nacional y departamental, el mayor aumento se concentró en 1971 y 1972, con una tasa de 67,6 % (tabla 6.1).

d) En lo que respecta a la distribución del empleo público entre el nivel nacional y los niveles departamental y municipal, a partir de 1959 se observa un aumento progresivo de la proporción del empleo nacional frente al empleo total y, por consiguiente, una disminución de la participación del empleo departamental y nacional. Esta tendencia es particularmente acentuada entre 1968 y 1972, al punto que en 1972 el empleo nacional representaba cerca del 54 % del empleo total (tabla 6.1).

e) De la drástica disminución de la proporción del empleo departamental y municipal en relación con el total, dan cuenta las siguientes cifras: el empleo departamental disminuyó su participación del 42,67 % en 1958 al 28,5 % en 1972, y el empleo municipal disminuyó del 24 al 17,7 % (tabla 6.1).

Tabla 6.1. Personal permanente de empleados públicos en Colombia (1958-1972)

Período gubernamental	Total años período	Año	Total empleados permanentes nivel nacional	(%) Nivel nacional	Total empleados permanentes nivel departamental	(%) Nivel departamental	Total empleados permanentes nivel municipal	(%) Nivel municipal	Total empleados públicos
Frente Nacional	15	1958	44 849	33,41 %	57 292	42,67 %	32 112	23,92 %	134 253
		1959	49 944	35,08 %	56 631	39,77 %	35 807	25,25 %	142 382
		1960	54 329	35,79 %	61 483	40,51 %	35 974	23,70 %	151 786
		1961	55 415	36,75 %	59 033	39,15 %	36 329	24,09 %	150 777
		1962	78 846	43,57 %	63 384	35,03 %	38 718	21,40 %	180 948
		1963	82 883	44,31 %	63 734	34,08 %	40 415	21,61 %	187 032
		1964	79 361	41,85 %	65 806	34,71 %	44 443	23,44 %	189 610
		1965	83 632	42,77 %	68 541	35,05 %	43 360	21,18 %	195 533
		1966	87 208	43,17 %	72 542	35,91 %	42 277	20,93 %	202 027
		1967	86 105	42,10 %	76 012	37,17 %	42 389	20,73 %	204 506
		1968	94 371	44,51 %	73 661	34,74 %	43 994	20,75 %	212 026
		1969	96 972	41,40 %	88 830	37,92 %	48 446	20,68 %	234 248
		1970	144 545	47,46 %	106 891	35,10 %	53 110	17,44 %	304 546
		1971	161 621	51,82 %	103 275	33,11 %	46 977	15,06 %	311 873
		1972	239 364	53,81 %	126 710	28,49 %	78 721	17,70 %	444 795

Fuente: Elaboración propia con base en Uricoechea (1986, p. 126).

f) Sobre la distribución del empleo público por sexo, solo disponemos de información para los años de 1959 a 1963¹². En ese lapso, el empleo femenino en la Administración Pública Nacional pasó del 20 al 17% del total del empleo público. Ahora bien, del año 1958, en el que la proporción del empleo femenino de la Administración Nacional había sido del 19%, se puede decir que no hubo en los primeros años del Frente Nacional un cambio significativo (tabla 6.2).

12 Para los demás años, los anuarios estadísticos del DANE no incluyen el sexo en la información sobre el empleo público.

g) Entre 1951 y 1973, la proporción de empleados públicos frente a la población nacional aumentó de 1 a 1,6%. No obstante, el tamaño del empleo público siguió siendo bajo¹³.

Sobre este indicador del tamaño del empleo público en cada país, utilizado por algunos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cabe anotar que mide parcialmente la capacidad del aparato administrativo del Estado en la prestación directa de servicios a la población, puesto que las cifras de empleo público no solo incluyen a los que prestan servicios del Estado, sino también al personal dedicado a trámites administrativos. En el caso colombiano, para medir la capacidad del Estado en esta materia, habría que tener en cuenta la contratación de operadores privados para la prestación de servicios del Estado, pero infortunadamente no se dispone de esa información para el período aquí analizado.

En resumen, no hay duda del impacto de la reforma administrativa de 1968 en la centralización del empleo público y, por ende, en el decrecimiento de la proporción del empleo departamental y municipal. Como veremos más adelante, esta tendencia se acentuará aún más en las décadas de 1970 y 1980.

Tabla 6.2. Empleados públicos nacionales por sexo en Colombia (1959-1963)

Año	Total empleados públicos	Hombres	(%) Hombres	Mujeres	(%) Mujeres
1959	49944	39980	80 %	9964	20 %
1960	54320	43395	80 %	10934	20 %
1961	55415	44263	80 %	11152	20 %
1962	78846	65083	83 %	13763	17 %
1963	82883	68944	83 %	13939	17 %

Fuente: Elaboración propia con base en los *Anuarios Generales de Estadística* del DANE (1959-1963).

La carrera administrativa en el Frente Nacional

Recordemos que la carrera administrativa de los servidores públicos colombianos estuvo entre las prioridades de la profesionalización del servicio civil en los Gobiernos del Frente Nacional, especialmente en el Gobierno de Lleras Restrepo, bajo el cual se expidieron los decretos 2400 y 3074 de 1968.

¹³ Las cifras de población son tomadas de los censos de 1964 y 1973.

Por medio del Decreto Ley 2400, se determinó cuáles de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva nacional eran de libre nombramiento y remoción y cuáles de carrera. Respecto de los de libre nombramiento y remoción, se dispuso, en el artículo 3, que

son las personas que desempeñan los empleos que se señalan a continuación:

- a. Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes, Viceministros, Secretarios Generales de Ministerio y de Departamento Administrativo y Presidentes, Gerentes o Directores de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado;
- b. Los empleos correspondientes a la planta de personal de los despachos de los funcionarios mencionados anteriormente;
- c. Los empleos de la Presidencia de la República;
- d. Los empleos del Servicio Exterior de conformidad con las normas que regulan la Carrera Diplomática y Consular;
- e. Los empleos de agentes secretos y detectives;
- f. Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación esté regulada por leyes especiales.

Y sobre los empleados de carrera dispuso, en ese mismo artículo, que eran “los demás empleados de la Rama Ejecutiva [nacional]” (Decreto Ley 2400 de 1968).

Sin embargo, como veremos a continuación, la determinación de los empleados de carrera en las plantas de personal fue muy lenta y aún más su inscripción efectiva en los respectivos escalafones.

De acuerdo con los datos registrados en la tabla 6.3, desde 1961, cuando se hizo efectiva la implementación del Decreto Ley 1732 de 1960, hasta 1972, año en el que termina el período del que se tienen datos relativamente confiables sobre el número de empleados públicos permanentes de la Administración Nacional, el número de empleados de carrera aumentó progresivamente hasta 1969 (de 6 a 260 empleados) y, entre 1969 y 1972, hubo un aumento extraordinario, que se explica por la modificación del artículo 42, en el Decreto 3074 de 1968, según el cual:

las personas que se hallen en ejercicio de empleos públicos nacionales de carrera en la fecha de expedición del presente decreto, y para las cuales no se haya aplicado el procedimiento de selección de que trata este artículo, tendrán derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido en el artículo 45. (Decreto Ley 3074 de 1968)

En otras palabras, el Decreto 3074 autorizó la inscripción de empleados públicos nacionales en la carrera sin necesidad de pasar por las pruebas de mérito exigidas por ese mismo decreto.

Tabla 6.3. Personal de carrera administrativa frente al número de empleados públicos del orden nacional, Colombia (1961-1972)

Año	Empleados públicos nivel nacional	Escalafonados	Retirados	Empleados de carrera	(%) de Empleados de carrera/Empleados públicos del orden nacional
1961	55 415	6	0	6	0,01 %
1962	78 846	13	1	18	0,02 %
1963	82 883	27	0	45	0,05 %
1964	79 361	38	0	83	0,10 %
1965	83 632	84	0	167	0,20 %
1966	87 208	47	0	214	0,25 %
1967	86 105	47	2	259	0,30 %
1968	94 371	0	0	259	0,27 %
1969	96 972	1	0	260	0,27 %
1970	144 545	859	1	1118	0,77 %
1971	161 621	2646	25	3739	2,31 %
1972	239 364	2589	33	6295	2,63 %

Fuente: Elaboración propia a partir de DASC (1986, pp. 115-116).

Caben dos aclaraciones acerca de la proporción de empleados nacionales inscritos en la carrera administrativa frente al total de empleados públicos. Primera, el total de empleados públicos nacionales incluye a los de libre nombramiento y remoción, puesto que se desconoce cuántos pertenecían a esa categoría; segunda, entre los empleados de carrera no están incluidos los de carreras especiales, como los docentes y el personal de salud, justicia y fuerza pública, de los que no hay datos disponibles. Así, si se eliminaran los docentes y demás empleados con carreras especiales, la proporción de empleados de carrera frente a los empleados nacionales sería muy superior. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que en este período los empleados públicos departamentales y municipales no tenían acceso a la carrera administrativa, porque, como dice Hernández: “el régimen de carrera para las entidades territoriales fue expedido 25 años más tarde, a través de la Ley 27 de 1992” (2006, p. 4).

Pese a los problemas anteriores, como se observa en la tabla 6.3, el registro de empleados públicos nacionales en la carrera administrativa aumentó notablemente a partir de 1970, debido a la autorización del Decreto 3074 de 1968, del que ya hicimos referencia.

La herencia del Frente Nacional en materia del servicio civil

Francisco Gutiérrez Sanín sostiene que en 1960 prácticamente no había tecnocracia en Colombia: “las políticas públicas eran diseñadas básicamente por abogados de los grandes partidos tradicionales” (2016, p. 31), situación que en su concepto empezó a cambiar durante el Frente Nacional,

período [en el que] nace la tecnocracia económica propiamente dicha. El Departamento Nacional de Planeación, creado en 1958, se consolidó y fortaleció a partir de 1968 [...]. Se fortalecieron los ministerios. Sobre todo, en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo se reforzaron los muñones de un Estado de Bienestar. (Gutiérrez Sanín, 2016, p. 38)

Por su parte, Miguel Urrutia pone de presente que, en este período, el reclutamiento de profesionales para las entidades estatales encargadas de la política económica se hizo entre

los graduados de las nuevas facultades de economía y los primeros individuos con posgrados de universidades extranjeras, [que] crearon una tecnocracia que racionalizaba la política económica aplicando lo que se enseñaba en las escuelas de economía del exterior. Este grupo recibió apoyo de la burocracia internacional con la cual interactuaba el Estado en el FMI y el Banco Mundial, y posteriormente en la Alianza para el Progreso y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de Estados Unidos, encargada de desembolsar la ayuda norteamericana. (2016, p. 138)

Aparte de la legislación sobre la modernización y racionalización de la administración pública y la profesionalización del servicio civil y la carrera administrativa, que ciertamente contribuyó a la formación de una burocracia estatal de carácter técnico, hay que decir sin embargo que los resultados concretos en la política de empleo público, la capacitación de los empleados y su inscripción y ascenso en la carrera administrativa tuvieron un alcance muy reducido, como se indicó en otro apartado de este capítulo.

En lo que sí hubo importantes avances fue en las condiciones laborales de los servidores públicos, debidos en buena parte a algunas medidas de la reforma de 1968, como las siguientes: (1) la creación de una prima técnica “destinada a atraer y mantener personal altamente calificado” (Decreto 2285 de 1968); (2) la constitución del Fondo Nacional del Ahorro “para pagar oportunamente el auxilio de cesantía a empleados públicos y trabajadores oficiales [y contribuir] a la solución del problema de vivienda de los servidores del Estado” (Decreto 3118 de 1968); (3) la creación de la División de Bienestar Social, adjunta al DASC y dotada con un Fondo de Bienestar Social “para fomentar y coordinar aspectos relativos a la vivienda, salud, educación,

cultura y recreación de los servidores públicos y de sus familias” (Decreto 3057 de 1968), y el Régimen de Bienestar Social para el Personal Civil del Estado “con el objetivo de elevar el nivel de vida del funcionario público y propender a su mejoramiento social y cultural” (Decreto 3129 de 1968).

Al mejorar la calidad del empleo público, aumentaron los incentivos para ingresar a la carrera administrativa. Mientras que entre 1958 y 1968 el promedio de empleados públicos escalafonados rondaba los doscientos, desde 1970 empezó a aumentar el número de inscritos en la carrera. De hecho, en 1976 había 14 219 empleados escalafonados, un número todavía bajo si se tiene en cuenta que para entonces los empleados nacionales eran aproximadamente 400 000, la mayoría de los cuales habían ingresado por mecanismos extraordinarios y no por concurso. Sin embargo, es evidente el notable progreso de la carrera administrativa durante el Frente Nacional.

Aunque en términos normativos el Frente Nacional cumplió el compromiso de profesionalizar el servicio civil y garantizar la carrera administrativa para los empleados de la Administración Nacional que no eran de libre nombramiento y remoción, los resultados no fueron los esperados. Aparte de las limitaciones presupuestales y técnicas de las entidades del servicio civil, la paridad burocrática terminaría afectando la selección del personal administrativo del Estado mediante concursos de mérito. Por lo demás, desde entonces se acudió a los nombramientos provisionales, en el caso de que no hubiera cargos de carrera administrativa, que podían ser provistos sin concursos de mérito, lo cual por supuesto facilitaba el reparto político del empleo público. Al parecer, para los arquitectos del Frente Nacional, la coexistencia entre los nombramientos políticos y los de carácter técnico no presentaba problema alguno.

Pero esta no fue la única herencia del Frente Nacional en asuntos administrativos. La división de la burocracia entre los cargos políticos y los cargos técnicos era solo una manifestación de una transformación más profunda de las concepciones sobre la administración del Estado, que terminaron enfrentadas y dieron lugar a una reorganización de la política. Con la conformación de una tecnocracia en el Estado durante el Frente Nacional, los políticos tradicionales se sintieron amenazados, puesto que esta centralizaba las decisiones administrativas en el Poder Ejecutivo, lo que afectaba el poder de los caciques políticos locales.

Desde entonces —dice Jorge Orlando Melo—, la pugna no fue entre proyectos de reforma radical o populista y conservatismo social, sino entre sectores más o menos tecnocráticos del Estado, a veces con una política reformista más consistente y a medio plazo, y “la clase política”, que buscaba usar recursos fiscales para favorecer directamente a sus electores y conseguir así los votos para lograr su elección. (Melo, 2016, p. 21)

En efecto, ante la oposición del *pais político* a la centralización del poder en el Ejecutivo, las reformas para la modernización y tecnificación de la administración

pública implicaron transacciones con los políticos regionales representados en el Congreso. El mismo Lleras Restrepo logró la aprobación de sus reformas administrativas en el Congreso a cambio de “auxilios parlamentarios” que, bajo la fachada del

fomento al desarrollo [...], se volverían una fuente inacabable de corrupción y escándalos [...]. Esas platas eran otorgadas por el presupuesto nacional pero independientes de la cúpula liberal y conservadora, así que en la práctica los aportes a las regiones y las localidades se hacían a nombre de una persona, el parlamentario en cuestión. (Gutiérrez Sanín, 2016, p. 113)

En el Gobierno de Misael Pastrana, sucesor de Lleras Restrepo y el último de los presidentes del Frente Nacional, la presión del *pais político* fue aún más fuerte: se expresó, por ejemplo, en el fallido intento de clausurar el Departamento de Planeación Nacional, centro de operaciones de la tecnocracia (Gutiérrez Sanín, 1997).

Este nuevo conflicto dentro de la clase política, que se manifestó en el bloqueo al proceso de modernización¹⁴, fue especialmente negativo para el servicio civil y la carrera administrativa. En efecto, los decretos sobre la carrera administrativa de 1968 (2400 y 3074) volvieron a ser modificados en 1973, “como si en el lapso anterior, según Hernando Bernal Valenzuela, jefe del DASC durante el Gobierno de Turbay (1978-1982), existiera el temor de poner en marcha de una vez por todas una verdadera carrera dentro de la administración pública” (DASC, 1982). Más aún, como veremos más adelante, esos decretos tendrían corta vida.

Por paradójico que parezca, el Frente Nacional terminó por fraccionar y debilitar a los partidos tradicionales. Según Gutiérrez Sanín, el acuerdo produjo una disminución del apego afectivo a los partidos; las pasiones y las afiliaciones sectarias se relajaron, una vez tranzada la paz. Y era evidente que para muchos la afiliación al partido estaba animada por una fuerte sensación de participación a un grupo y de odio al otro, ánimo que necesariamente disminuyó con la convivencia bipartidista.

Por su parte, Leal y Dávila (1990) sostienen que el Frente Nacional debilitó la ideología de adscripción política a los partidos Liberal y Conservador, lo cual “provocó la extinción del sectarismo como estructura de los dos partidos”. A su juicio, “la convivencia burocrática fue la matriz que desató el proceso, al eliminar el conflicto interpartidista que alimentaba la reproducción de tal ideología [...]. De esta manera, la función de control social del bipartidismo inició su resquebrajamiento” (Leal y Dávila, 1990, p. 55).

14 Las maniobras de Lleras Restrepo para presionar la aprobación de las reformas tuvieron que llegar incluso a la amenaza de renuncia si persistía el bloqueo a las reformas en el Congreso. El episodio está narrado en Gabriel Silva (1989, p. 244).

Sin embargo, el Frente Nacional, al excluir fuerzas políticas alternativas, también propició que surgieran movimientos contrarios al monopolio político bipartidista. Parecía que ya no tenía sentido la antigua confrontación liberal-conservador, pero sí entre los frentes políticos con connotaciones de clase: el pacto oligárquico del Frente Nacional y un frente popular. Desde los discursos de Gaitán se venía perfilando la idea de una oligarquía que juntaba siempre a “los mismos con las mismas”, y durante la Violencia las guerrillas que en principio eran liberales empezaron desde 1960 a realizar acciones contra los liberales y los conservadores que para ellos representaban a la oligarquía. Esta nueva división de la sociedad fue canalizada por los partidos opuestos al Frente Nacional: el MRL, la Anapo y el Partido Comunista, de los cuales los dos primeros en ciertos momentos amenazaron la hegemonía del Frente Nacional.

Se había producido, entonces, una ruptura entre el *país político* y el *país real*. La distancia entre los jefes nacionales de los partidos y la población se fue haciendo cada vez mayor, y el fenómeno de la abstención era cada vez más preocupante. Precisamente en ese contexto, la tradicional estrategia de mantener la subordinación de los electores mediante la retribución directa con nombramientos en los cargos públicos, o en el uso de los recursos públicos, se reencauchó. De esta manera, el país se volvió, durante el Frente Nacional, más *clientelista* que nunca. Esta es para Jorge Orlando Melo una de las características eximias del Frente Nacional:

Como en el gobierno compartido se hacía difícil ofrecer programas económicos y sociales diferentes, las ideologías políticas perdieron importancia y el clientelismo, un sistema que usaba los recursos y servicios públicos para favorecer a determinados grupos electores, se convirtió en uno de los mecanismos centrales para lograr el apoyo de la población. (2016, p. 18)

A este respecto, Jorge Iván González (1987) sostiene que la nómina oficial aumentaba significativamente en los períodos de elecciones parlamentarias o de “mitaca”.

La contradicción entre una prolífica y prolíja legislación en materia de servicio civil y carrera administrativa y las formas tradicionales de la política fue observada en 1968 por James Payne, quien entrevistó a dos funcionarios del DASC (Guillermo Valencia Ibáñez, por entonces subdirector del Departamento, y Alonso Ortiz Lozano, director en el mismo año de la División de Registro y Control del Departamento) y constató la enorme brecha entre una normatividad extensa y sofisticada del servicio civil y una realidad que impedía la carrera administrativa:

Si un sistema de servicio civil pudiera establecerse tan solo con leyes, Colombia lo tendría hace rato. La extensa legislación al respecto incluye el plebiscito de 1957; una ley del Congreso (Ley 19 de 1958) que proporcionó lineamientos generales para la reforma administrativa; una serie de decretos ejecutivos (550 de 1960, 1732

de 1960, 1679 de 1960); y el establecimiento del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) en 1960. Pero, de hecho, estas medidas escasamente han alterado el sistema patronal.

Uno de los problemas es tener a los empleados estatales clasificados en la “Carrera Administrativa” y de esta manera cubiertos por la idea del Servicio Civil. En 1965 solo el 4% de los trabajadores del Estado estaban clasificados en la Carrera administrativa. Pero incluso estos escalafonados (unos 2500) no están realmente dentro del Servicio civil porque los ministros y los jefes de las agencias constantemente evaden al Departamento del Servicio Civil. Los ministros y los jefes repetidamente rechazan los postulantes aprobados que el DASC les envía, o postulan empleados temporales que ellos mismos escogen, pues estos empleados “provisionales” no necesitan la aprobación del Servicio Civil. Los parlamentarios están generalmente en oposición al DASC y lo conciben como un despilfarro de dinero y muchos están a favor de su liquidación. Los empleados oficiales del Departamento del Servicio Civil saben que su agencia fue creada por decretos ejecutivos (o la Buena voluntad del Presidente Alberto Lleras) y que no habrían sido aprobados en el Congreso. Este Departamento es una excelente ilustración de una agencia que existe en un ambiente hostil. (Payne, 1968, p. 64, traducción propia)

Al finalizar el Frente Nacional en 1974, el panorama administrativo podría resumirse así: por una parte, se intentó conciliar los cargos de carácter político, mediante el libre nombramiento y remoción de los altos funcionarios, con los cargos de carrera administrativa, lo que al parecer contribuyó a reducir las tensiones partidistas de la época de la Violencia. Por otro lado, la centralización de las principales decisiones del Estado y de los nombramientos de los empleados públicos en el Poder Ejecutivo nacional conllevó una fuerte oposición a las reformas administrativas de Lleras Restrepo, incluida la de la carrera administrativa.

La administración pública y el servicio civil 1975-1991

Como la garantía constitucional que aseguraba la repartición paritaria de los cargos públicos finalizó legalmente en 1974¹⁵, los jefes nacionales de los partidos Liberal y Conservador tuvieron que buscar el apoyo de sus antiguas bases sociales. Pero como durante el Frente Nacional se había abierto un abismo entre los jefes y los electores, la posición de los caciques regionales como intermediarios políticos se fortaleció

15 La competencia electoral por la Presidencia de la República dejó de ser monopolio de los partidos Liberal y Conservador desde 1974, pero se mantuvieron las reglas de la paridad política en ministerios, gobernaciones, alcaldías y los demás cargos que no pertenecían a la carrera administrativa hasta 1978, año en el cual terminó definitivamente el Frente Nacional.

considerablemente. El Gobierno de Alfonso López Michelsen —el primero después del Frente Nacional—, la elección de Julio César Turbay Ayala en 1978 y las políticas de descentralización de la década de 1980 ilustran el dominio progresivo de la clase política regional y local en ambos partidos.

López Michelsen llegó a la presidencia en 1974, gracias a que obtuvo casi tres millones de votos y hubo una drástica disminución de la abstención electoral. En 1974 votó el 58% de los colombianos habilitados para hacerlo. Es cierto que el regreso a la competencia electoral incidió en el aumento del índice de participación; pero también lo es que la figura de López generó expectativas de una reforma radical del orden económico y social, puesto que, además de la herencia reformista de su padre Alfonso López Pumarejo, él mismo había mostrado su talante reformista cuando apoyó las reformas administrativas de 1968, siendo todavía el jefe del MRL.

Las expectativas frente a López Michelsen no fueron defraudadas al principio. En septiembre de 1974, el Gobierno recién posesionado tenía listo el “Proyecto de ley por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa”, en virtud del cual el presidente podía, en el lapso de doce meses:

modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos [...]; suprimir y fusionar establecimientos públicos y Empresas industriales y comerciales del Estado; dictar las normas de carácter administrativo y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización, entre otras disposiciones guiadas por la convicción del Gobierno “de que es posible llegar a una estructura más funcional de tales entes de derecho público”. (República de Colombia, 1974, p. 30)

Haciendo uso de estas facultades, el Gobierno expidió el Decreto 2163 de 1974, por medio del cual se creó la Comisión para la Administración Pública, con el fin de “prestar asesoría técnica o administrativa a los organismos nacionales, departamentales o municipales que lo soliciten” (DASC, 1974, p. 34).

En lo que respecta al servicio civil y la carrera administrativa, la administración López no modificó las reglas del juego dispuestas desde 1968. El director del DASC, Jaime Lopera Gutiérrez, expresó su conformidad con los decretos reglamentarios 2400 de 1968 y 1950 de 1973, e incluso manifestó que “a este Gobierno le correspondió en suerte comenzar la ejecución de los decretos reglamentarios que le dieron vida a la carrera administrativa”. En consecuencia, el DASC se centraría en hacer reformas “sobre los aspectos sociológicos y culturales de la administración pública” y en “otorgarle más valor al sistema total: el trabajo humano en el marco de la administración pública” (DASC, 1976).

Ahora bien, cuando López Michelsen propuso una constituyente para reformar la administración territorial, los jefes políticos regionales se sintieron amenazados y obstruyeron sistemáticamente esta iniciativa presidencial hasta hacerla naufragar en el Congreso.

Para Francisco Gutiérrez, este fracaso se explica porque ciertamente la reforma constitucional buscaba reducir el poder de los caciques regionales:

El intento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente por parte de López Michelsen en su Gobierno (1974-1978), a la postre malogrado, trataba de enfrentar el fenómeno [del creciente poder de los caciques regionales], lo cual se puede leer como un esfuerzo por dejar la política en manos de los notables, so capa de impedir la brutal irrupción [...] “de las clases menos escrupulosas”. Pero la apuesta de López fracasó por el control constitucional (que la reforma de 1968 había reforzado) y también porque los caciques lograron impedir que su poder se recortara. La relación de ellos con López era, ciertamente bastante fluida, y su constituyente muestra simplemente las complejas tramas de conflicto y cooperación que se establecieron dentro del Partido Liberal, entre centro-partidistas y operadores políticos. (2006, p. 125)

Las condiciones del Gobierno se deterioraron rápidamente. En el Congreso se ventilaba escándalo tras escándalo, lo que apuntaba directamente a cuestionar la transparencia de la administración central. El presidente López afrontaba entonces el asedio por el que pasaba todo jefe del Ejecutivo que se atrevía a realizar las reformas que considerara convenientes para el cabal desempeño de la administración pública.

La confrontación no quedó circunscrita a la oposición entre el Congreso y el Ejecutivo. Cuando las reformas necesarias no se producen oportunamente, viene la agitación social. De hecho, en 1977, hubo huelgas y paros a los que el Gobierno respondió decretando el estado de sitio, que implicaba medidas de excepción como la suspensión de los derechos de los empleados públicos de carrera.

Los acontecimientos que llevaron a la suspensión de la carrera administrativa son complejos. Como los acontecimientos que determinaron la declaratoria del estado de sitio fueron ante todo las huelgas de trabajadores, el Gobierno quiso impedir que el fuero de los empleados de carrera les permitiera participar libremente en la movilización y que pudieran bloquear sectores clave para el funcionamiento del Estado. López se atrevió incluso a desconocer una sentencia del Consejo de Estado que declaró inconstitucional la suspensión del ingreso a la carrera administrativa. Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado consideraron que las competencias extraordinarias del presidente en materia de orden público, durante el estado de sitio, solo le permitían sancionar a los empleados de carrera que participaran en la alteración del orden público, pero que no podía actuar en contra del sistema de carrera como un todo:

Pero el presidente López Michelsen —dice el exdirector de la ESAP, Delfin Acevedo—, en circular abiertamente ilegal, decidió olímpicamente desconocer las providencias de la Corte y del Consejo de Estado, prohibiendo los concursos para ascensos y

promoción, y disponiendo que los nombramientos continuaban produciéndose por el sistema ordinario, es decir, con libertad del Ejecutivo para nombrar y remover. (Acevedo, 1985)

Puesto que el estado de sitio se mantuvo en lo restante del Gobierno de López, y luego en el de Turbay, la carrera administrativa estuvo paralizada hasta 1982. Por ello, el número de escalafonados que en 1976 era 14 219 bajó a 11 481 al final del Gobierno de Turbay, lo que es preocupante si se tiene en cuenta que para 1981 las reformas administrativas y el desarrollo de las políticas sociales habían aumentado de manera considerable el tamaño del Estado y de su burocracia. Por otro lado, durante estos años, se ocuparon los puestos de carrera con empleados nombrados de forma directa, lo cual implicó un notable aumento del personal en calidad de *provisional*, que sería un nuevo obstáculo para continuar la profesionalización del servicio civil.

En el escenario político, el crecimiento del poder de los caciques, que obstaculizó las iniciativas reformistas de López Michelsen, se concentró en el apoyo a la candidatura del jefe liberal Julio César Turbay, para el período 1978-1982, quien precisamente representaba la articulación de las *maquinarias*¹⁶.

En 1978, en relación con las elecciones, Ulrich Zelinsky (1983) percibía la fuerza de “unos mecanismos estructurales que tienden a perpetuar el dominio de una clase de políticos-burócratas, de gamonales, manzanillos y caciques” (p. 165), que se habían organizado alrededor de Turbay y buscaban una alianza con el Gobierno de López. Zelinsky muestra cómo el ala turbayista apoyó a López “a cambio de asegurarse el apoyo de la fracción lopista en contra de la democratización del partido” (1983, p. 166).

Al final de su mandato, López Michelsen percibió con agudeza el cambio en las relaciones de poder y el aglutinamiento de la clase política tradicional alrededor de Turbay. Optó entonces por una alianza con Turbay, en contra de la aspiración reeleccionista de Carlos Lleras Restrepo. En la campaña de 1977, para escoger el candidato liberal, compitieron dos bloques que se habían constituido durante el Frente Nacional: la tecnocracia reformista representada por Lleras Restrepo y la clase política tradicional representada por Turbay.

Los tecnócratas, encabezados por Lleras Restrepo, e inicialmente acompañados por López Michelsen, defendieron una concepción del país que el ala turbayista usó hábilmente contra ellos. Dicha concepción se remontaba a las interpretaciones de Luis López de Mesa sobre el atraso de la sociedad colombiana, manifestado en el *primitivismo social* o *primitivismo del alma colombiana*, y que él consideraba como la causa de la violencia que azotaba al país. La tecnocracia suponía que el proceso de modernización del país y del Estado limaría las asperezas de la *naturaleza primitiva*

16 Por *maquinaria* se entiende los engranajes políticos que movilizan a los votantes en las distintas regiones del país y en las zonas populares de las ciudades, por intermedio de caciques o manzanillos.

del colombiano. López Michelsen, por ejemplo, hizo eco de estas ideas en 1981, cuando afirmó que

el concepto de hacerse justicia por su mano, de practicar la legítima defensa a toda hora, o simplemente el ejercicio, a veces casi inocente, de echar mano de lo ajeno, propio de los menores del sector rural, han hecho irrupción en los medios urbanos. (citado por Gutiérrez, 2006, p. 140)

También Lleras Restrepo había dado a entender que compartía esa posición cuando explicó la pobreza colombiana por el exagerado crecimiento demográfico, expresión de la falta de *autocontrol* del pueblo.

Esta representación del pueblo aparecía como contrapuesta a la tecnocracia urbana y civilizada. Pues bien, el turbayismo alzó la bandera que orgullosamente representaba a ese pueblo y que los tecnócratas dirigidos por Lleras Restrepo menospreciaban y al que culpaban de las desgracias de la nación.

En 1977, Madrid Malo, ideólogo del turbayismo,

se lamenta de que [el Partido Liberal] ya no representa “al lumpen”, a los “desheredados”, sino a “una alta burguesía”, profesionales con toda clase de títulos gringos [...], la élite capitalina, pero resulta que la política solo se puede hacer con los políticos. Y no apenas con los notables. Ni con quienes inútilmente pretenden reemplazar a los políticos en el manejo del país: los técnicos *made in USA*. (Gutiérrez, 2006, p. 140)

Como es sabido, la campaña del ala turbayista del Partido Liberal tuvo una enorme acogida. El turbayismo triunfó por amplias mayorías en las elecciones parlamentarias y Lleras Restrepo tuvo que retirarse de la contienda por la presidencia. La tecnocracia llerista solo ganó las elecciones en Medellín y Bogotá. En el resto del país, donde las maquinarias liberales ejercían mayor control, fue contundente el triunfo de Turbay Ayala.

Aunque el triunfo del turbayismo significó una relativa derrota para la tecnocracia y su proyecto de modernización, que, por supuesto, incluía la constitución de un servicio civil profesional, capacitado y estable, durante su Gobierno el presidente Turbay promovió nuevas reformas administrativas, que mostrarían una vez más la distancia entre la conveniencia de las reformas y la escasa voluntad política del Congreso para que estas se llevaran a cabo. Las idas y venidas del proyecto de ley de reforma del servicio civil, presentado durante la administración Turbay, revelan esa brecha.

En 1981, la administración Turbay presentó al Congreso el Proyecto de Ley 11 de 1981. En la exposición de motivos se señalaba el fracaso de la carrera administrativa, que para entonces contaba con “14 829 escalafonados de un total de 176 972 empleados en 1976”, de los cuales solo un 27 % había ingresado por concurso, mientras que el resto lo había hecho por mecanismos extraordinarios, de lo cual se concluía que

la carrera administrativa no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada, pues 44 años después de su creación aglutina menos del 10 % del personal que podía haber ingresado y además las inscripciones masivas solo condujeron a mostrar la ineffectividad de los concursos. (Proyecto de Ley 11 de 1981)

Según la jefe del DASC, Laura Ochoa, el Gobierno quiso subsanar estas falencias mediante un proyecto de ley que “contó con la asesoría del Gobierno de Francia a través del señor Michel Nivose, asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país” (Proyecto de Ley 11 de 1981).

Al ministro del Trabajo, Laureano Alberto Arellano, le correspondió sustentar este proyecto ante el Congreso. En su intervención hizo énfasis en la importancia del artículo 49, que autorizaba que los empleados que se encontraran ejerciendo cargos de carrera administrativa sin pertenecer a ella solicitaran su inscripción previa “superación de algunas pruebas de idoneidad y aptitudes y a condición de satisfacer el examen individual de antecedentes”, pues, según el ministro:

No se vislumbra, en verdad, otro mecanismo para facilitar el tránsito del régimen de la libre disposición nominadora —o facultad discrecional de nombrar y despedir— al de la carrera administrativa, que en su pleno imperio debe significar la erradicación de las prácticas bárbaras de manejar y administrar la burocracia como botín o trofeo del vencedor electoral de turno. El desplazamiento del personal actualmente vinculado no es practicable y la sola expectativa de su retiro ha sido uno de los factores que ha impedido —e impedirá— la instauración de la carrera. Sin embargo, la norma entraña múltiples repercusiones políticas, y su discusión debe abrir la puerta a los acuerdos correspondientes entre las colectividades partidarias, de cuyas filas ha proveniendo el contingente ahora inscrito en la nómina del Estado. (Proyecto de Ley 11 de 1981)

No hay duda de que el presidente Turbay y su equipo de gobierno eran conscientes no solo del fracaso de la carrera administrativa, sino también de la vital importancia de un servicio civil profesional. También consideraban necesario asegurar la estabilidad de los empleados públicos y “erradicar las ‘prácticas bárbaras’ que utilizaban los nombramientos como ‘botín del vencedor electoral’”. Todo lo cual contradecía lo que había dicho Madrid Malo sobre los tecnócratas. Pero aún más interesante es la referencia del ministro Arellano a la dificultad de desplazar “al contingente de empleados inscrito en la nómina del Estado [proveniente de las colectividades partidarias]”, lo cual obligaba a buscar acuerdos entre esas colectividades para poder sacar adelante el proyecto de carrera administrativa.

El diagnóstico de la misión francesa, contratada por el Gobierno, fue la base para la elaboración del nuevo proyecto legislativo, proyecto que chocó en tres oportunidades con el Congreso, el cual finalmente lo desaprobó. Curiosamente, mientras Lleras Restrepo, en 1968, venció las resistencias del Legislativo, haciendo

concesiones como los auxilios parlamentarios, y logró hacer reformas necesarias para la racionalización de la administración pública, Turbay, en cambio, que era visto como el candidato de las maquinarias electorales del liberalismo, no logró que su proyecto de carrera administrativa fuera aprobado, quizás porque no quería, o no podía, oponerse a quienes lo habían apoyado en su campaña presidencial.

La trayectoria del Poder Ejecutivo desde 1966 hasta 1982 traza el desarrollo de un esfuerzo centralizador y modernizante que en parte fue derrotado por la clase política tradicional. La crisis social y política de 1982 era insostenible. El Partido Liberal perdió el liderazgo porque no pudo adelantar las reformas necesarias para acelerar el desarrollo económico y social del país. Y había llegado a una fragmentación tal que en el país asomaba nuevamente la amenaza de la violencia política.

Negociación política y reforma a la carrera administrativa

La progresiva parálisis a la que fue sometido el Gobierno de López Michelsen y el fortalecimiento de los intereses regionales en la administración Turbay retardaron la modernización de la administración pública. En la campaña presidencial de 1982, debido a la división liberal entre el sector que apoyaba la reelección de López Michelsen y la disidencia encabezada por Luis Carlos Galán Sarmiento —denominada Nuevo Liberalismo—, triunfó el candidato conservador Belisario Betancur.

Para entonces era evidente que el nuevo Gobierno no debía aplazar por más tiempo las reformas del Estado que se veían como necesarias desde años anteriores. Dos eran los escollos que el nuevo Gobierno debía superar: la crisis económica que experimentaba Colombia y los demás países de América Latina, y la violencia perpetrada por grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes. El Gobierno de Betancur sorteó con relativo éxito la crisis económica. Por el contrario, el manejo de la violencia, por medio de diálogos y acuerdos con los grupos insurgentes, terminó en un trágico fracaso que, si bien no fue responsabilidad exclusiva del Gobierno, cortó de un tajo la posibilidad de que el Partido Conservador sostuviera el poder después de la administración de Betancur.

El examen de las nuevas reformas administrativas, específicamente del servicio civil y la carrera administrativa, contribuye a evaluar la capacidad gubernamental para adelantar las reformas requeridas para el cabal funcionamiento del Estado. A continuación examinamos la legislación de la carrera administrativa expedida durante el Gobierno del presidente Betancur.

El proyecto de reforma a la carrera administrativa, que se frustró varias veces durante el Gobierno de Julio César Turbay, requería un acuerdo político para ser aprobado. Paradójicamente, el fuerte vínculo de Turbay y su administración con los poderes locales representados en el Congreso congeló las reformas consideradas necesarias para mejorar la administración y avanzar en la profesionalización del

servicio civil. La tensión permanente entre el Ejecutivo y el Congreso, como ocurrió en el Gobierno de Lleras Restrepo, puso en movimiento presiones y negociaciones, de las cuales finalmente surgieron transformaciones institucionales que buscaban la modernización del Estado. Desde este punto de vista, la situación de la administración Betancur es más parecida a la de Lleras Restrepo que a la de Turbay.

Recuérdese que el Partido Conservador retornó al poder porque el Partido Liberal estaba dividido entre la clase política tradicional y el movimiento liderado por Galán Sarmiento. Aunque Betancur ganó las elecciones de 1982, los liberales seguían siendo mayoría en el Congreso, pues la votación de los dos candidatos liberales superó a la del Partido Conservador. Desde la campaña electoral, Betancur intentó atraer otros sectores políticos que pudieran cubrir la desventaja que él tenía frente al Partido Liberal. Por eso convocó un “movimiento nacional”, con la aspiración de conseguir el voto de sectores no clientelistas del Partido Liberal y el “voto independiente” de las principales ciudades, que había venido cobrando fuerza.

Betancur le ganó por estrecho margen al candidato liberal Alfonso López Michelsen. La situación era difícil para el nuevo Gobierno, pues tendría que enfrentarse a mayorías liberales hostiles en el Congreso. Pero, como en el caso de Lleras Restrepo, esta tensión movilizó las fuerzas políticas en busca de acuerdos que hicieran posible las reformas que él había anunciado en su campaña.

El acuerdo político se produjo en 1983 y la nueva administración presentó un proyecto legislativo para reformar el servicio civil y la carrera administrativa. Nuevamente se hizo el diagnóstico, tantas veces repetido, según el cual la carrera era indispensable para estabilizar el empleo público y evitar la antigua práctica de convertir la burocracia en el botín del vencedor. Se dijo igualmente que, no obstante haber sido estatuida hace muchos años y existir las entidades para administrarla, la carrera administrativa no había avanzado en los siete años posteriores a la expedición del Decreto 1950 de 1973, que “estableció un título de disposiciones varias y transitorias, [y] un procedimiento ágil de ingreso a la Carrera para los empleados que a la fecha de su vigencia se encontraban desempeñando cargos de carrera sin pertenecer a ella”. Como prueba de esta situación, el DASC aduce que en 1975:

el total de los funcionarios escalafonados era de aproximadamente 13 000, incluyendo los que ingresaron en virtud de lo dispuesto en el Decreto 342 de 1970 [...], según el cual las personas que el 17 de diciembre de 1968 se hallaban en ejercicio de empleos públicos nacionales sin haber sido sometidas al proceso de selección tenían derecho a solicitar y obtener su inscripción. (DASC, 1986, p. 28)

Pero el diagnóstico del Departamento del Servicio Civil fue más allá al destacar, cómo lo habían hecho los ponentes del proyecto de reforma a la carrera administrativa en el Gobierno de Turbay, que el principal obstáculo para el funcionamiento de la carrera administrativa era el contingente de empleados que, bajo la figura de

nombramientos temporales o provisionales, venían ocupando los cargos de carrera sin pertenecer a ella.

Recuérdese que gran parte de estos empleados habían sido recomendados por jefes liberales y conservadores, aprovechando el estado de sitio. Según el informe del Departamento del Servicio Civil al Congreso (1982-1986):

la mayoría de los empleados vinculados a la administración en empleos de carrera se encontraban preocupados por lo que podía acontecer con el levantamiento del estado de sitio, por cuanto se entendía que todos los nombramientos efectuados durante el período en que no se aplicó la carrera eran provisionales y que dicha provisionalidad se encontraba próxima a vencerse. (DASC, 1986, p. 31)

Una vez que se acordó con el Congreso la nueva reforma, el Gobierno expidió el Decreto 583 de 1984, “mediante el cual se busca regularizar la situación de los empleados que ocupan cargos de carrera sin pertenecer a ella dando así un impulso a la puesta en marcha de la carrera” (DASC, 1986, p. 32). El acuerdo presuponía un mecanismo flexible para regularizar esos empleos, flexibilidad exigida por el Congreso, al cual el Ejecutivo le exigió como contraprestación la aprobación de un régimen disciplinario que, una vez regularizada la carrera administrativa, pusiera control a los empleos públicos y los sometiera al sistema de mérito. De acuerdo con la directora del DASC, Ericina Mendoza:

El Congreso se comprometió a aprobar las normas más urgentes del proyecto, encaminadas a establecer un equilibrio ante la relativa facilidad del ingreso a la carrera y la necesidad de consagrar un mecanismo ágil para el retiro de los funcionarios que incurrieran en faltas disciplinarias, así como con la adopción de controles sobre la marcha de la carrera. (DASC, 1986, p. 31)

Por su parte, el Ejecutivo se comprometió a flexibilizar las condiciones para legalizar la situación de los empleados públicos que ingresaron a la administración por nominación directa durante los años del estado de sitio. Como vimos, por lo general los políticos que apadrinaban a los funcionarios eran congresistas, así que era apenas natural que el Congreso exigiera la protección de los empleados que ellos habían colocado en la administración. En contraprestación, el Gobierno logró que el Congreso aprobara el régimen disciplinario, cuyo objetivo fundamental era dotar a la carrera administrativa de una relativa autonomía frente al Congreso.

El grado de flexibilidad en el manejo de la carrera administrativa se hizo evidente en el esquema de equivalencias mediante el cual los empleados podían legalizar su situación. Por ejemplo, la experiencia podía suplir la falta de formación para el desempeño de un determinado cargo y los títulos podían suplir la falta de experiencia. Para el ingreso a la carrera administrativa, de acuerdo con el Decreto 583 de 1984, “el

empleado debe acreditar sus méritos frente al cargo que desempeña [y adjuntar] el certificado de desempeño y conducta correcta”.

En 1984, cuando entró en vigencia el decreto, se inscribieron 3120 empleados a la carrera, la mayor inscripción en la historia de la carrera administrativa en un año. En 1985 se inscribieron 30 362, cifra que corresponde al doble de los empleados inscritos en casi cincuenta años, y en 1986 se inscribieron 56 428. Para este año ya había 106 644 empleados de carrera, mientras que tres años antes había 12 516 (DASC, 1986, p. 105).

Se entiende entonces el positivo balance de doña Ericina Mendoza, directora del DASC entre 1982 y 1986:

Finalmente, a manera de corolario luego de la exposición hasta aquí hecha, puede afirmarse que los mecanismos adoptados en esta Administración han permitido, de una parte, que la provisión de los empleos de carrera administrativa, comprendidos en los niveles operativo, administrativo, técnico y profesional, se vengán efectuando en la mayoría de los organismos que integran la Rama Ejecutiva del poder público en lo nacional mediante el cumplimiento del proceso de selección y, de otra, que el número de escalafonados en la carrera administrativa se haya incrementado en forma considerable. (DASC, 1986, p. 38)

La negociación política, que había dado buenos resultados en la carrera administrativa, también se estaba intentando con la insurgencia. A diferencia del presidente Turbay Ayala que combatió a los grupos guerrilleros y reprimió la protesta social, para lo cual expidió el Estatuto de Seguridad, el Gobierno de Belisario Betancur inició diálogos con los grupos guerrilleros, e incluso logró un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Recuérdese que como resultado del Acuerdo de La Uribe-Meta con el Gobierno de Betancur, las FARC crearon un movimiento político —la Unión Patriótica—, buena parte de cuyos militantes serían asesinados en los años siguientes. También sostuvo diálogos con el M-19, que se romperían a raíz de la trágica toma del Palacio de Justicia que este grupo protagonizó en noviembre de 1985.

Pese a los dramáticos resultados de la política de paz del presidente Betancur, cabe resaltar su insistencia en que la paz dependía en buena medida de reformas sociales. Este tema ha sido recurrente en los Gobiernos reformistas. Por ejemplo, para Lleras Restrepo la opción era reforma social o revolución y luchó por la primera para evitar la segunda. Por su parte, Betancur creía que, para ponerle fin a la confrontación violenta entre el Estado y los grupos guerrilleros, era preciso fortalecer la comunicación del Gobierno con el pueblo y atender sus necesidades.

En este contexto, resurgió la idea de la descentralización de la administración pública, por medio de la que se esperaba mejorar las relaciones del Estado con la población de los departamentos y municipios, dándoles oportunidades para gestionar

sus propios recursos y atender sus necesidades. La descentralización cobró mayor importancia e incluso llegó a pensarse que podría ser la fórmula para romper las redes clientelistas que conformaban la oposición al Gobierno de Betancur. De acuerdo con Gutiérrez:

este camino por fin había sido emprendido en la década de 1980, y se puede mostrar que en parte [la descentralización] fue pensada como una manera de acercar el Estado al ciudadano saltándose a la costosa y corrupta intermediación clientelista, un propósito que compartieron Betancur y Barco, y de hacer más técnica la inversión social. La idea es que sobre los cimientos de la descentralización se lograría construir una política “cercana”, donde las personas tuvieran no solo voto, sino también voz. (2006, p. 255)

A estas consideraciones se suma un aspecto que incidió en la coyuntura. La economía colombiana había crecido a un ritmo desconocido: 5,7% anual en 1979, en contraste con el bajo crecimiento durante el quinquenio de 1980 a 1985: 1,9%. Para afrontar la crisis, el Gobierno Turbay contrató la Misión Bird-Wiesner, cuyo informe había resaltado la “pereza fiscal” de los municipios que, por así decirlo, vivían de la subvención del Estado.

Por lo general, como ya lo hemos mostrado, las reformas administrativas se abrían camino aprobando recursos públicos para el fomento al desarrollo que se giraban directamente a los municipios. Por ejemplo, el impuesto a las ventas, creado en 1967, fue cedido parcialmente a los municipios mediante la Ley 33 de 1968. Desde entonces, y como resultado de cesiones directas, el recaudo de los departamentos y municipios había llegado a niveles muy bajos. De acuerdo con el informe de la misión francesa, en 1978, el 81% de los recaudos los efectuaba la nación, el 11% los departamentos y solo el 7% los municipios (González Salas, 1997). Además, las cesiones a los entes territoriales no habían estado acompañadas de una delegación proporcional de funciones de la nación a las administraciones territoriales.

El informe sugería entonces revisar la cesión del impuesto a las ventas, sugerencia que chocaba con la racionalidad de los políticos regionales, así que era poco probable que esta reforma contara con la aprobación del Congreso. Turbay ni siquiera lo intentó, y Betancur eludió hábilmente la solución directa, emprendiendo una reforma administrativa que incrementaba la cesión del impuesto y a la vez transfería a los municipios un conjunto de funciones que estaban a cargo del Gobierno central.

Esta salida indirecta, que ciertamente contribuyó a aliviar la crisis económica, se concretó en reformas administrativas que en conjunto fueron abriéndole camino a la descentralización administrativa, política y económica. En primer lugar, se estimuló el recaudo de los municipios mediante un sistema en el que el porcentaje de la cesión dependía de la efectividad en el recaudo del impuesto a la renta, que le correspondía a la administración local. En segundo lugar, se proyectó, mediante el Decreto 3133

de 1986, una reforma de las administraciones departamental y municipal que incluía su capacitación para asumir las funciones delegadas por el Gobierno nacional. En tercer lugar, y como estrategia para que los ciudadanos pudieran ejercer control sobre la administración departamental y municipal, Betancur logró la aprobación del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, por medio del cual se incluyó la elección directa de los alcaldes municipales en el artículo 171 de la Constitución. Por último, el Gobierno aumentó el porcentaje del impuesto a las ventas que cedía a los departamentos y municipios (González Salas, 1997).

Por este camino, el Estado colombiano emprendería una importante reestructuración política y fiscal de su aparato administrativo, dentro de la cual la descentralización sería el marco general de las reformas administrativas de finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, con la nueva Constitución de 1991.

Durante la administración Betancur se regularizó la cesión fiscal, se fortaleció el recaudo de los municipios y se avanzó en la delegación de funciones administrativas y en la autonomía política de los municipios. Pero fue en el Gobierno de Virgilio Barco cuando se expidió una legislación que estableció nuevas reglas del juego sobre la administración y el servicio civil en las entidades territoriales. Diego Younes Moreno (jefe del DASC el primer año de la administración Barco) puso de presente el vacío legislativo en cuanto al servicio civil en las entidades territoriales:

No hay duda de que en el plano de la organización [...] la administración local cuenta hoy con importantes y nuevos estatutos, que contribuyen sin duda al proceso de modernización de la gestión seccional. Citemos las leyes 3 y 11 de 1986, y los nuevos códigos departamental y municipal, así como la reforma constitucional sobre elección popular de alcaldes, para no dar sino algunos ejemplos. No puede decirse lo mismo en materia de recursos humanos, puesto que los estatutos antes citados tan solo se refieren a algunos aspectos de este tópico, pero dominios tan significativos como los atinentes al régimen disciplinario, las situaciones administrativas, el régimen de ingreso al servicio, las causales de cesación de funciones, los deberes, derechos y prohibiciones de los empleados, siguen en algunos casos enmarcados por la ya arcaica legislación de la Ley 4.^a de 1913 y en otros, en un limbo jurídico que es preciso resolver. Lo propio acontece en lo relacionado con la carrera administrativa, puesto que como lo sostuvo recientemente el Consejo de Estado en consulta que le formulara el Ministro de Gobierno, el Decreto 1732 de 1960 no está vigente para los departamentos y municipios. (Younes, 1986)

Mientras se llenaba ese vacío, el presidente Barco buscó limitar las facultades discrecionales de los gobernadores y alcaldes para disponer de los puestos públicos, recordándoles que “en el ejercicio de sus facultades de nombrar y remover empleados administrativos se cumplirá el mandato constitucional que dice: ‘En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar sus nombramientos para un

empleo o cargo público” (1986, p. 11). Que el presidente Barco tuviera que recordar la prohibición de nombrar empleados públicos por criterios partidistas habla del atraso de la profesionalización del servicio civil en los departamentos y los municipios. Por eso su insistencia en la conveniencia de crear la carrera administrativa en los departamentos y municipios.

En su discurso ante el Encuentro Nacional de Concejales, el presidente Barco anunció un proyecto de ley para establecer la carrera administrativa municipal y departamental, aduciendo que “es la manera de devolverle seriedad y continuidad a un sector administrativo que debe racionalizarse y tecnificarse para cumplir con las responsabilidades que está asumiendo” (1986, p. 26).

La decisión de legislar sobre la carrera administrativa para los niveles departamental y municipal tuvo a su favor un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 16 de septiembre de 1986, según la cual:

la carrera administrativa no había estado vigente para el orden departamental y municipal desde 1968. La razón de este desajuste fue un error en la reforma administrativa de 1968 que derogó el Decreto 1732 de 1960, que hasta entonces había conformado el estatuto de Carrera Administrativa, para reemplazarlo por un nuevo estatuto de carrera que se materializó en el Decreto 2400 de 1968. Sin embargo, con posterioridad, el Consejo de Estado conceptuó que las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república para realizar la reforma administrativa de 1968 solo lo facultaban para regular el régimen de personal de orden nacional y que, por lo tanto, ni él se había referido ni podía cobijar a los empleados del orden departamental y municipal. (Consejo de Estado, 1986, p. 32)

El Gobierno intentó corregir el vacío normativo sobre la carrera administrativa en los departamentos y municipios, pero el Consejo de Estado resolvió el intrincado asunto legal basándose en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, que prescribe que “una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó”. Concluyó que “si se pretendiera extender el Servicio Civil y la Carrera Administrativa a nivel seccional, departamental y municipal, ello es competencia de nueva ley del Congreso Nacional” (Consejo de Estado, 1986, p. 37).

Así tuvo que proceder el Gobierno. Para tal cosa, elaboró el Proyecto de Ley 105 de 1985, “por el cual se regula la administración de los empleados públicos en las entidades territoriales”. En la exposición de motivos se reitera el propósito de “dotar al país de mecanismos institucionales que conviertan en realidad la aspiración generalizada de contar, en todos los niveles, con una administración pública moderna y profesional” (Congreso de la República, 1986, p. 43).

Para justificar las facultades del Congreso en lo que respecta a la carrera administrativa en los departamentos y los municipios, la exposición de motivos se remontó

al plebiscito de 1957 resaltando que el constituyente primario había “expresado con nitidez que también en los departamentos y municipios debería haber un estatuto de carrera expedido por el Congreso”, de lo cual se infería “la constitucionalidad de la extensión de la carrera administrativa a tales niveles” (Congreso de la República, 1986, p. 44).

Por otra parte, como la descentralización fiscal, política y administrativa no sería completa sin una reestructuración de los entes territoriales, la administración Barco la llevaría a cabo con el fin de dotar a estos de la infraestructura administrativa necesaria para gestionar sus recursos, desempeñar las funciones ejecutivas que les habían sido delegadas y organizar el servicio civil y el sistema de carrera administrativa. Esta reestructuración inició en 1987.

El traslado de recursos a los municipios será considerable —advertía el presidente Virgilio Barco en su alocución presidencial del 17 de enero de 1987— y también son amplias las funciones que ahora se trasladan a los municipios de todo el país. Para que se puedan aprovechar debidamente, el Gobierno acaba de dar una nueva orientación administrativa a algunos institutos nacionales¹⁷.

Pero también los institutos, los ministerios, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas pasaron por una reestructuración que implicó la supresión, fusión o creación de nuevas entidades. Un caso ilustrativo de esta reforma, en el contexto de la descentralización administrativa, es la ESAP, que sufrió importantes modificaciones.

El presidente Barco prometió darle más recursos a la ESAP para “capacitar a los funcionarios y asesorar a las dependencias municipales en la eliminación de trámites innecesarios”. En efecto, en el Decreto 77 de 1987, por el cual se expidió el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios, se dispuso que

la participación en el impuesto a las ventas que la Ley 12 de 1986 asigna a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) se destinará específicamente a programas de información, consultoría, capacitación y asesoría dirigidos a asegurar el desarrollo administrativo municipal. (Decreto 77 de 1987, Art. 76)

Entre las nuevas funciones que la ESAP debía cumplir, incluidas en el artículo 77 del citado decreto, se destacan la “publicación de guías prácticas, cartillas y manuales con los conceptos jurídicos y administrativos básicos para la gestión municipal”; la “producción de audiovisuales para la capacitación a distancia del personal para la administración municipal”; la “realización de talleres, foros, encuentros, conferencias y seminarios para la consideración y estudio de temas y problemas de la gestión administrativa local”; la “prestación de los servicios de información jurídica, administrativa y consultoría para los funcionarios municipales”, y la “prestación de servicios

17 Alocución presidencial del 17 de enero de 1987.

de asesoría para la determinación de las estructuras municipales, adopción de plantas de personal y preparación de manuales de funciones y requisitos mínimos, de procedimientos administrativos, de contabilidad, presupuesto, personal, manejo de materiales, archivo y correspondencia” (Decreto 77 de 1987, art. 76).

Pero donde quedó mejor expresada la nueva orientación de la ESAP fue en el artículo 78 del estatuto que, además de autorizar al Consejo Directivo para que “determinara la nueva estructura orgánica interna y la planta de personal necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones que le corresponden en el desarrollo administrativo municipal”, y de haberle asignado hasta un 25% del impuesto a las ventas para “cubrir los gastos de funcionamiento que se deriven de la estructura orgánica y planta de personal que demanden dichos servicios”, ordenó que los Centros Regionales de Educación a Distancia se transformaran en Centros Regionales para la Administración Pública (CREAP) y que en el Consejo Superior de Administración Pública habría un alcalde municipal escogido por el ministro de Gobierno (Decreto 77 de 1987, art. 76).

El proceso de descentralización se profundizó con la Constitución de 1991 e implicó nuevos cambios en la administración pública en general y en el servicio civil en particular. En reemplazo del DASC se creó el Departamento Administrativo de la Función Pública, del cual se dará cuenta en el capítulo 7.

El empleo público 1976-1991

El análisis de empleo público en este período presenta mayor dificultad que en los anteriores, puesto que existen cuatro fuentes distintas.

Para los años 1976 a 1986, contamos con la serie de empleo público elaborada por Jorge Iván González, con base en el estudio del DASC sobre la *Evolución del empleo público en Colombia 1964-1982*, del cual fue coautor (DASC, 1986). Dicha serie también incluye estadísticas de empleo público de los años 1983 a 1986, elaboradas por González para su informe “Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia”, que hace parte de los informes de la Misión Chenery publicados en 1987. Sobre las cifras de empleo departamental y municipal, González aclara que la fuente es una “encuesta realizada por el DASC a cada entidad” (1987, p. 37).

Existe otra serie estadística del empleo público del nivel nacional que incluye el período de 1976 a 1987, elaborada por Alberto Corchuelo y Fernando Urrea (1990) para su trabajo “El empleo público y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987: estudios sobre América Latina”. Aquí utilizaremos las estadísticas de González, porque informan sobre el empleo público nacional, departamental y municipal.

Para los años 1987 a 1991, la única fuente que encontramos es un gráfico en el documento del BID *Diagnóstico institucional del servicio civil* elaborado por Ricardo Ávila y publicado en agosto del 2002. A este documento ya hicimos referencia.

Nótese que para los años entre 1973 y 1975 no hay información disponible, excepto para los empleados públicos del nivel nacional del estudio de Corchuelo y Urrea (1990).

Empleo público 1976-1986

Para comprender el comportamiento del empleo público en este período hay que tener en cuenta los efectos negativos de la recesión económica tanto en el crecimiento del PIB como en el ritmo de crecimiento del empleo público y privado. De acuerdo con Guillermo Perry:

Mucho se habla de que en la década de los 80 a Colombia le fue menos mal que al resto de América Latina. Triste consuelo. En comparación con las décadas pasadas, se presentó una notable disminución de la tasa de crecimiento económico y de la generación de nuevos empleos, al tiempo que se redujo el gasto social por habitante. El crecimiento económico (del PIB) en la década de los 60 fue del 5,1 por ciento anual promedio; en la de los 70 del 5,5 por ciento y en los 80 apenas llegó al 3,2 por ciento anual. Esta desaceleración fue particularmente notoria en el sector industrial, que pasó de crecer al seis por ciento anual en los 70 a tan solo 2,4 por ciento en los 80.

Como consecuencia de la reducción en las tasas de crecimiento económico, el número total de ocupados, que venía creciendo a un seis por ciento anual promedio en la segunda mitad de los 70, aumentó solamente en 2,6 por ciento anual en los ochenta. (1990, párr. 1-2)

Veamos ahora cómo se reflejó la crisis económica de la década de 1980 en el empleo público.

a) Entre 1976 y 1986, el empleo público total aumentó de 555 769 empleados a 701 385, aumento que equivale a una tasa de crecimiento del 27% en diez años y un promedio anual de 2,7% (tabla 6.4). Nótese que la tasa de crecimiento anual promedio es muy similar a la del crecimiento de la población ocupada en los años ochenta.

Ahora bien, las mayores tasas de crecimiento se dieron en los años 1979 y 1980: 4,5 y 5,5%, respectivamente. Pero a partir de 1981, el ritmo de crecimiento del empleo público cae drásticamente (de 6% en 1981 a 0,2% en 1986); más aún, en 1985 el crecimiento fue negativo (0,5%) (González, 1987, p. 37).

b) El comportamiento del empleo en la Administración Nacional es muy similar al del empleo público total. En esos años, el empleo público nacional aumentó de 479 717 a 599 930 empleados, que en términos relativos corresponde a una tasa del 25% y a un promedio anual de 2,5%.

Las mayores tasas de crecimiento corresponden a los años 1979 y 1980: 4,4 y 4,6 %, respectivamente. A partir de 1981, el ritmo de crecimiento disminuye drásticamente (de 2,4 a 0,3 %). En 1985, al igual que el empleo público total, el crecimiento es negativo (0,6 %) (González, 1987, p. 37).

c) El empleo municipal presenta un comportamiento similar, pero en 1980 registra una tasa de crecimiento excepcional: 24,5 %. Sin embargo, en 1981 la tasa de crecimiento disminuye a 1,1 % y desde entonces hasta 1986 cae a tal punto que en 1986 el crecimiento es negativo (0,87 %) (González, 1987, p. 37).

d) Pero el cambio más drástico de esos años es sin duda la acentuada concentración del empleo en la Administración Nacional, lo que supera de manera considerable la concentración de finales del Frente Nacional. En efecto, entre 1976 y 1987, alrededor del 86 % de los empleados públicos trabajaban en entidades nacionales, mientras que en los departamentos y municipios trabajaban respectivamente el 11 y el 3 % del total de empleados públicos (tabla 6.4).

Tabla 6.4. Empleados públicos, Colombia (1976-1986)

Año	Total empleados permanentes nivel nacional	(%) Nivel nacional	Total empleados permanentes nivel departamental	(%) Nivel departamental	Total empleados permanentes nivel municipal	(%) nivel municipal	Total empleados públicos
1976	479 717	86,78 %	58 460	10,58 %	14 592	2,64 %	552 769
1977	497 202	85,81 %	67 124	11,58 %	15 112	2,61 %	579 438
1978	517 612	85,73 %	70 832	11,73 %	15 295	2,53 %	603 739
1979	540 622	85,68 %	74 757	11,85 %	15 611	2,47 %	630 990
1980	565 795	84,99 %	80 512	12,09 %	19 433	2,92 %	665 740
1981	579 592	84,86 %	83 769	12,26 %	19 656	2,88 %	683 017
1982	593 231	85,17 %	83 802	12,03 %	19 530	2,80 %	696 563
1983	595 839	85,16 %	83 802	11,98 %	20 026	2,86 %	699 667
1984	601 743	85,54 %	82 102	11,67 %	19 639	2,79 %	703 484
1985	597 962	85,44 %	82 229	11,75 %	19 701	2,81 %	699 892
1986	599 910	85,53 %	81 945	11,68 %	19 530	2,78 %	701 385

Fuente: Elaboración propia a partir de González (1987, p. 36).

Los drásticos cambios en el crecimiento del empleo público entre 1976 y 1986 se aprecian mejor en el gráfico 6.3.

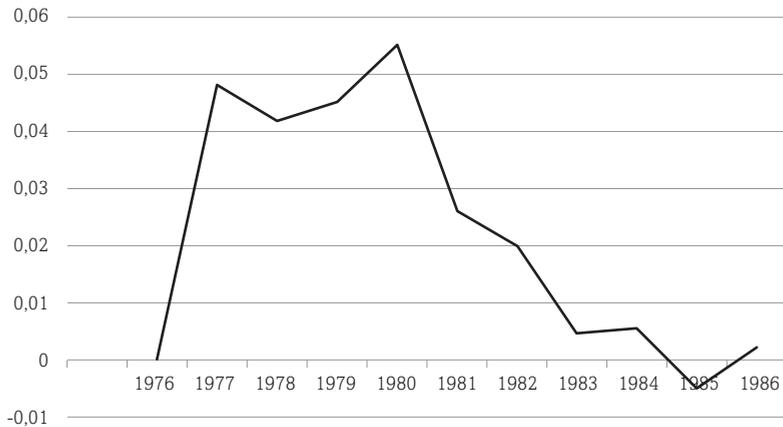


Gráfico 6.3. Tasa de crecimiento anual del empleo público, Colombia (1976-1986)

Fuente: Elaboración propia a partir de González (1987, p. 36).

Con base en la evolución del empleo público entre 1976 y 1986, González concluye que

la dinámica del empleo público fue inferior a la de la economía. Incluso en los años de recesión el personal al servicio del Estado aumentó a una tasa menor que la del PIB. Es claro, entonces, que el Gobierno como empleador no ha cumplido una tarea anticíclica. (González, 1987, p. 35)

Agreguemos que para este período González registra el número de empleados de las empresas públicas departamentales y municipales, que sumaba aproximadamente 30 000 empleados. Esta adición hace pensar que el crecimiento del empleo público departamental y municipal se debió en parte a las empresas públicas.

Una advertencia final: no existe información sobre el empleo público discriminado según el sexo de los empleados, desde 1973 hasta el 2006, lo cual resulta sorprendente si se tiene en cuenta la existencia del DANE y del DASC, luego de Función Pública, al cual le correspondía llevar el registro del empleo público.

Empleo público 1987-1991

Como ya lo anotamos, para estos cuatro años solo disponemos de un gráfico sobre el empleo público incluido en el *Diagnóstico institucional del servicio civil*, elaborado por Ricardo Ávila para el BID. Y para 1987 disponemos de las cifras de empleo público de la Administración pública central y las empresas financieras y no financieras

del Estado, registradas en el estudio de Corchuelo y Urrea ya citado¹⁸. Tanto Ávila como Corchuelo y Urrea ponen de relieve la carencia de estadísticas periódicas y confiables sobre el empleo público en Colombia.

De acuerdo con el documento del BID, entre 1987 y 1991 el empleo público total aumentó de 859 000 a 930 000 empleados, lo que en términos relativos representa un incremento de 9,4% en cuatro años y un promedio anual de 2,3% (Ávila, 2002, p. 28)¹⁹. Esta tasa de crecimiento es aún más baja que la de los años 1976 a 1986 (2,7%), lo que indica que la recesión económica de los años ochenta continuó afectando el ritmo de crecimiento del empleo público. Infortunadamente el documento del BID no discrimina la información para la Administración Nacional, departamental y municipal, de manera que no sabemos si la concentración del empleo público en el nivel nacional se mantuvo igual o siguió aumentando.

Una aclaración final. Las cifras de empleo público de González, Ávila, y Corchuelo y Urrea seguramente incluyen al personal de la Policía y de las Fuerzas Armadas, aunque no lo dicen explícitamente. Respecto del empleo en el sector de la defensa, González afirma que la cifra por él registrada está subestimada, pero no dice tal cifra (1987, p. 65). Esta observación la hacemos teniendo en cuenta el crecimiento del empleo público en la segunda mitad del siglo xx.

En resumen, la carencia de una serie histórica sobre el empleo público en Colombia que homologue la información proveniente de distintas fuentes no permite sacar conclusiones cabalmente fundadas sobre las variaciones en el tamaño del empleo público en el siglo xx.

La carrera administrativa

No obstante la abundante legislación sobre la carrera administrativa en el período posterior al Frente Nacional, la información disponible sobre los inscritos en la carrera es extremadamente dispersa y fragmentaria, de manera que resulta imposible examinar su evolución entre 1973 y 1991. Además, los cambios en la normatividad hacen aún más difícil interpretar las cifras disponibles.

Recapitemos entonces la información disponible sobre la carrera administrativa para los años 1981, 1984 y 1986.

18 Según Corchuelo y Urrea (1990), en 1987 el empleo público de la Administración Central y las empresas no financieras y financieras del Estado sumaba 942 948 empleados, cifra que por su magnitud seguramente incluye no solo al personal público departamental y municipal, sino también al personal de la Policía y de las Fuerzas Armadas. Esta observación también es válida para las cifras de González (1987) y del documento del BID.

19 Si se compara la cifra de Documento del BID para 1987 con la de Corchuelo y Urrea, es de suponer que la del BID no incluye el empleo público de las empresas del Estado.

1) En la exposición de motivos del proyecto legislativo sobre la carrera administrativa del Gobierno de Turbay Ayala presentado al Congreso en 1981 se dice que para entonces la carrera administrativa contaba con “14 829 escalafonados de un total de 176 972 empleados en 1976”, de los cuales solo 27,32% había ingresado por concurso, mientras que el resto lo había hecho por mecanismos extraordinarios, de lo cual se concluía que

la carrera administrativa no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada, pues 44 años después de su creación aglutina menos del 10% del personal que podía haber ingresado y además las inscripciones masivas solo condujeron a mostrar la ineffectividad de los concursos. (Proyecto de Ley 11 de 1981)²⁰

2) En virtud de la aplicación del Decreto 583 de 1984, bajo la administración Betancur, la carrera administrativa tuvo un notable avance. En 1986, según la directora del DASC, había 106 644 empleados de carrera en la administración nacional²¹.

3) Por su parte, Jorge Iván González dice que el Gobierno de Betancur

le ha dado un gran impulso a la carrera administrativa. Hasta 1984 únicamente había 9000 personas inscritas. A raíz del Decreto 583 de 1984, las solicitudes aumentaron considerablemente y en diciembre del 85 había 42 000 inscritos. Se espera que a finales de este semestre (I-86) el número de personas que hacen parte de la carrera llegue a 110 000. (González, 1987, p. 62)

Nótese la similitud de la cifra esperada para finales del primer semestre de 1986 y la registrada por la directora del DASC en su informe al Congreso en 1986.

De estas cifras solo podemos inferir que en la década de 1980 hubo un notable progreso en la inscripción de los empleados públicos de la Administración Nacional. Pero, tal como se señaló sobre los empleados de carrera en el Frente Nacional, para este período no hay información disponible sobre los empleados de carreras especiales, como los docentes y el personal de salud, que por lo demás son una importante proporción del empleo público colombiano.

Conclusiones

En Colombia, como en otros países de América Latina, la modernización de la administración pública ha tenido una marcada característica: la dirigencia política,

20 Véase la página 112 de este libro.

21 Véase la página 216 de este libro.

en particular los gobernantes, ha reconocido en sus discursos y actos legislativos la conveniencia de tecnificar la administración pública y de crear un sistema de servicio civil basado en el mérito. Sin embargo, llevar a la práctica estas políticas ha sido mucho más lento y difícil de lo que ordenan la Constitución y las leyes colombianas.

Durante la segunda mitad del siglo xx, el proceso de modernización del Estado colombiano estuvo acompañado de debates ideológicos y políticos sobre la racionalización de la administración pública y la intervención del Estado en la economía y en las relaciones sociales. En esos debates, y en la legislación sobre el servicio civil, fueron un punto de referencia importante los diagnósticos y recomendaciones de las misiones internacionales dirigidas por Lauchlin Currie en 1949 y 1952 respectivamente en torno al desarrollo económico y a las reformas que, en las cuestiones fiscal y administrativa, se requerían para promover el desarrollo. Entre esas reformas, Currie y su equipo incluyeron la profesionalización de la burocracia oficial y la adecuación del aparato administrativo a la creciente intervención estatal en la economía nacional. Cabe anotar, sin embargo, que, si bien la dirigencia política y económica del país era consciente de la conveniencia de modernizar el aparato estatal y profesionalizar la administración pública, por diferentes razones expuestas en este capítulo, esos procesos fueron particularmente lentos y complejos.

Aunque las ideas de los gobernantes colombianos en torno al servicio civil y la carrera administrativa tuvieron como contexto una relativa modernización del país y la ampliación de la intervención estatal, desde antes —pero especialmente en las décadas de 1950 y 1960— el debate público sobre el problema del empleo público como botín político estuvo asociado a la violencia partidista.

Así se planteó en la exposición de motivos del primer proyecto legislativo sobre la carrera administrativa que dio lugar a la Ley 165 de 1938, sancionada por el entonces presidente Eduardo Santos. De manera similar fue sustentada la necesidad de la carrera administrativa, tanto en el plebiscito de 1957 como en la respectiva reforma constitucional y la legislación expedida durante el Frente Nacional. Aunque los problemas relacionados con la lenta profesionalización del servicio civil comenzaron a superarse en el Frente Nacional, es evidente la frustración de los gobernantes en lo tocante a los resultados de las reformas del servicio civil, habida cuenta de la pervivencia del clientelismo y de los obstáculos interpuestos por sus contradictores políticos y, en algunos casos, por sus copartidarios o aliados.

También son evidentes las limitaciones económicas e institucionales para poner en práctica el sistema de mérito en la selección y la promoción de los funcionarios públicos. El abismo entre la legislación y los resultados prácticos en la selección y el ascenso de los servidores públicos mediante un sistema de mérito se explica no solo por las trabas políticas e institucionales, sino también por factores como la escasa motivación de los empleados para inscribirse en la carrera (bajos salarios, desprestigio del funcionario público, escasas posibilidades de ascenso e insuficiente presupuesto para los concursos) y el escaso atractivo del sector público para profesionales con

altos grados de formación académica y técnica. Tanto los problemas de motivación como la lucha partidista por el empleo público son subrayados por Currie en el informe sobre la reforma a la Administración pública.

La reforma administrativa de 1968, que sin duda fortaleció el aparato estatal e hizo más atractivo el empleo público, fue obstaculizada por jefes políticos que veían en el sistema de mérito una amenaza a la libre disposición de los cargos públicos a partir de criterios clientelistas o *familistas*. Con todo, en esos años se observa un notable incremento de la inscripción en la carrera administrativa, aunque la proporción siguió siendo ínfima en relación con el empleo público nacional, departamental y municipal.

Entre los obstáculos al cabal funcionamiento de la carrera administrativa subrayamos asimismo la suspensión de esta por efectos de la declaratoria del estado de sitio, medida que con relativa frecuencia era utilizada por los Gobiernos para enfrentar problemas de orden público.

Durante este período aumentó de manera considerable el tamaño del aparato estatal y, por ende, el empleo público. Dejando de lado las limitaciones de las estadísticas oficiales y académicas puede decirse que entre 1958 y 1991, el Estado colombiano pasó de tener cerca de 134 000 empleados a 930 000, incremento que, relativamente, equivale casi a un 600 %, en el lapso de 33 años. Sin embargo, en relación con el aumento de la población nacional, el empleo público mantuvo una baja proporción, aunque esta pasó de cerca del 1 % en 1964 a 2,5 % en 1991^[22].

Por otra parte, no sin advertir la dispersión y el carácter fragmentario de los datos sobre los empleados inscritos en la carrera administrativa, puede decirse en términos muy aproximados que entre 1961 y 1986 la proporción de estos frente al empleo público de orden nacional aumentó de menos del 1 al 15 %.

Agreguemos por último dos carencias importantes. En primer lugar, para esa época, y para la actual, el Estado colombiano no cuenta con estadísticas históricas (sistemáticas y relativamente confiables) sobre el tamaño del empleo público y la inscripción en la carrera administrativa. A esta carencia se suma la escasa producción académica sobre la historia del Estado y la administración pública en Colombia.

Referencias

Acevedo, D. (1985). *Carrera administrativa, participación ciudadana y administración pública*. ESAP.

22 Para este cálculo se tomaron las cifras de población de Carmen Elisa Flórez (2000), que están basadas en los censos y proyecciones de población del DANE.

- Álvarez, A. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. ESAP.
- Álvarez, A. (2010). *Repensando la ESAP: ¿Qué ha sido, qué es hoy y qué debería ser?* ESAP.
- Ávila, R. (2002). *Diagnóstico institucional del sistema del servicio civil en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ayala, C. A. (1995). *Nacionalismo y populismo: Anapo y el discurso político de la oposición en Colombia, 1960-1966*. Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia*. Banco de la República.
- Barco, V. (1986). Discurso del presidente en el Encuentro Nacional de Concejales. *Carta Administrativa* (41).
- Caballero Argáez, C. (2009). La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo xx. *Revista de Estudios Sociales* (33), 91-103. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/15832>
- Castro, J. (1970). *La reforma administrativa de 1968*. Cámara de Comercio.
- Congreso de la República de Colombia (1986). Exposición de motivos del proyecto de ley 105 de 1986 por el cual se regula la administración de los empleados públicos en las entidades territoriales. *Carta Administrativa* (41).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta Civil (1986). Consulta n.º 067 del 16 de septiembre de 1986. *Carta Administrativa* (41).
- Corchuelo, A. y Urrea, F. (1990). El empleo público y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987: Estudios sobre América Latina. En A. Marshall (Ed.), *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*. Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Currie, L. (1952). *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia: Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie*. Imprenta Nacional.
- Currie, L. (1988). *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia: Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie*. Fonade.
- Deas, M. y Gaitán, F. (1994). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Fonade; DNP.
- Decreto 247 del 4 de octubre de 1957: Sobre plebiscito para una reforma constitucional (1961). En Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), *El servicio civil y la carrera administrativa* (pp. 1-4). Imprenta Nacional.
- Decreto 1679 de 1960 (1961). En Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), *El servicio civil y la carrera administrativa* (pp. 150-158). Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1974). *Carta administrativa*. DASC.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1976). *Informe del jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil al Congreso 1974-1976*. DASC.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1982). *Proyecto de ley de reforma a la carrera administrativa en el Gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala 1978-1982*. DASC.

- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1983). *Departamento Administrativo del Servicio Civil 1958-1983*. DASC.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1986). *Evolución del empleo público en Colombia 1964-1982*. DASC.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) (1986). *Informe al Congreso de la República: Hechos y Perspectivas 1982-1986*. DASC.
- Flórez, C. E. (2000). *Las transformaciones demográficas en Colombia durante el siglo XX*. Banco de la República.
- González, J. I. (1987). Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia. En J. A. Ocampo y M. Ramírez (Eds.), *El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery*. Contraloría General de la República, DNP y Sena.
- González Salas, É. (1997). *El laberinto institucional colombiano 1974-1994: Fundamentos de administración pública*. Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez Sanín, F. (1997). La experiencia de Fedesarrollo. En F. Gutiérrez (Ed.), *37 modos de hacer ciencia en América Latina*. Tercer Mundo.
- Gutiérrez Sanín, F. (2006). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Norma.
- Gutiérrez Sanín, F. (2016). La vida política. En J. O. Melo (Coord.), *Colombia: La búsqueda de la democracia*. Taurus.
- Hernández, P. A. (2006). Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: Ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público [ponencia]. XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7 a 10 de noviembre del 2006.
- Leal Buitrago, F. y Dávila Ladrón de Guevara, A. (1990). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores.
- Martínez Cárdenas, É. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/116>
- Medina, M. y Sánchez, E. (Eds.). (2003). *Tiempos de paz: Acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Melo, J. O. (2016). Las claves del período. En J. O. Melo (Ed.), *Colombia: La búsqueda de la democracia* (pp. 15-29). Taurus.
- Mendoza, J. (1982). La administración pública en Colombia: Un enfoque administrativo. *Huellas*, 3(6), 8-10. <https://bit.ly/3bvU65h>
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos - Banco Popular.
- Payne, J. (1968). *Patterns of conflict in Colombia*. Yale University Press.
- Perry, G. (1990, 7 de agosto). Una década gris oscura. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-69438>

- Presidencia de la República de Colombia (1959). Decreto 517 de 1959, por el cual se crea la Comisión de la Reforma Administrativa y se determinan sus funciones. *Diario Oficial* n.º 29 894.
- Presidencia de la República de Colombia (1960). Decreto 1732 de 1960, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa. *Diario Oficial* n.º 30 300.
- Presidencia de la República de Colombia (1968a). Decreto 2285 de 1968, por el cual se fija el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias. *Diario Oficial* n.º 32 600.
- Presidencia de la República de Colombia (1968b). Decreto 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 32 625.
- Presidencia de la República de Colombia (1968c). Decreto 3057 de 1968, por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Diario Oficial* n.º 32 693.
- Presidencia de la República de Colombia (1968d). Decreto 3074 de 1968, por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968. *Diario Oficial* n.º 32 686.
- Presidencia de la República de Colombia (1968e). Decreto 3118 de 1968, por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 32 689.
- Presidencia de la República de Colombia (1968f). Decreto 3129 de 1968, por el cual se establece el régimen de bienestar social para el personal civil del Estado. *Diario Oficial* n.º 32 690.
- Presidencia de la República de Colombia (1969). *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República-Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia (1973). Decreto 1950 de 1973, por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil. *Diario Oficial* n.º 33 962.
- Presidencia de la República de Colombia (1984). Decreto 583 de 1984, por el cual se reglamenta el inciso primero del artículo 42 del Decreto extraordinario 2400 de 1968. *Diario Oficial* n.º 36 541.
- Presidencia de la República de Colombia (1987). Decreto 77 de 1987, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios. *Diario Oficial* n.º 37 757.
- Puentes González, G. (2004). La carrera administrativa: ¿Anhelado o realidad? *Desafíos*, 11, 60-105. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/664>
- República de Colombia (1974). Exposición de motivos del proyecto de ley mediante el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones. En DASC, *Carta Administrativa*. DASC.

- República de Colombia (1981). *Proyecto de Ley 11 de 1981, por el cual se reforma la carrera administrativa*. Presidencia de la República.
- Sáchica, L. C. (1969). *La reforma constitucional de 1968*. Temis.
- Sánchez, G. (1991). La Violencia, de Rojas al Frente Nacional. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia* (t. 2) (pp. 153-179). Planeta.
- Silva Luján, G. (1989). Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional. En J. Jaramillo (Ed.), *Nueva historia de Colombia* (t. 2) (pp. 237-262). Planeta.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, M. (2016). El proceso económico. En J. Orlando Melo (Coord.), *Colombia: La búsqueda de la democracia*. Taurus.
- Valencia, H. (1983). *Discursos y mensajes de posesión presidencial* (t. 2). Presidencia de la República.
- Vidal Perdomo, J. (1970). *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Universidad Externado de Colombia.
- Younes Moreno, D. (1986). El derecho administrativo laboral local. *Carta Administrativa* (41). DASC.
- Younes Moreno, D. (1998a). *Derecho administrativo laboral*. Temis.
- Younes Moreno, D. (1998b). *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano*. ESAP.
- Younes Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Ediciones Universidad del Rosario.
- Zelinsky, U. (1983). Los partidos políticos tradicionales de Colombia y su influencia sobre la administración pública: Un estudio del clientelismo. *Ibero-americanisches Archiv*, 9(2), 155-175. <http://www.jstor.org/stable/43392363>

Capítulo 7

Las reformas administrativas en Colombia en el siglo XXI (1980-2018): reformas posburocráticas para un Estado que nunca alcanzó a ser burocrático

Santiago Leyva

Este capítulo examinará la trayectoria de modernización generada por las reformas administrativas realizadas entre 1980 y el 2018 en la administración pública colombiana. Al igual que en el capítulo 5, se explorará el “patrón intencionado” de reformas (Pollitt y Bouckaert, 2004, p. 65) para cambiar la estructura y los procesos del Estado en este período de cuatro décadas. La idea será revisar tanto los cambios en los ideales normativos de las reformas, señalando los nuevos discursos y programas de reforma, como las restricciones que estos procesos sufrieron. Una vez más, la idea de este capítulo será señalar que las reformas administrativas rara vez logran generar los cambios que inicialmente se tenía la intención de lograr, pues estas no solamente deben interactuar con el régimen político administrativo existente, sino que su desarrollo en el “nivel gerencial” y los “microprocesos” depende siempre de que exista una coalición que apueste por mantener su sentido administrativo (Pollitt y Bouckaert, 2004, p. 17).

En primer lugar, se explorará cómo se construyeron las orientaciones normativas y los imaginarios de las reformas, observando los grandes cambios intelectuales y discursivos que llevaron a tener una visión radicalmente diferente de lo que debería ser un Estado moderno. Esta revisión mostrará cómo surge una nueva racionalidad que apuesta por la desburocratización, el giro hacia el mercado, la descentralización y la participación ciudadana, como ya ha sido ilustrado en los capítulos 3 y 4, a partir de la década de los ochenta. En términos generales el capítulo explora la llegada de las nuevas ideas neoliberales de reformas al Estado, pero más concretamente la realización de reformas inspiradas por la Nueva Gestión Pública y el Federalismo Fiscal, como nuevas teorías y prácticas que orientan la modernización administrativa en los últimos cuarenta años.

En segundo lugar, el capítulo explorará la interacción entre estas nuevas ideas de cambio expresadas en reformas administrativas y el régimen político-administrativo¹

1 Para Pollitt y Bouckaert (2004, p. 40) el “régimen político administrativo” es “el terreno existente [es decir], la topografía sobre la cual los reformadores deben viajar”. Se podría entender como las reglas y las relaciones de poder que configuran la manera como funciona la administración pública.

que se construyó en Colombia en las décadas previas y que se explicó con suficiente ilustración en los capítulos anteriores (véanse capítulos 5 y 6). En este sentido, el capítulo sugerirá que la trayectoria de reforma de este nuevo período (1980-2018) se explica por la interacción entre los antecedentes dejados por el (limitado) proceso de modernización burocrática llevado a cabo entre 1957 y 1980 (véanse capítulos 5 y 6 de este libro) y los nuevos discursos de cambio. En efecto, se debe tener en cuenta que el Estado colombiano de los años ochenta no era ni burocrático, ni jerárquico, ni tenía un gran tamaño. En este sentido, se busca evitar que las reformas sean explicadas desde la misma narrativa posburocrática que las impulsó, la cual describía el Estado colombiano de los años ochenta desde un punto de vista ideologizado como un gran “Leviatán” y un Estado burocrático y lento, lo que esencialmente extendía el diagnóstico de la Nueva Gestión Pública al contexto colombiano.

Lo anterior implica resaltar que este capítulo parte de un diagnóstico diferente de los problemas del Estado en los años ochenta. Retoma así las ideas de los capítulos 5 y 6, en los que se señala que la administración pública colombiana de ese entonces no era burocrática, no estaba efectivamente centralizada y que solo gestionaba un Estado muy pequeño en el que dominaba el clientelismo. Este ejercicio de cambio de diagnóstico ayuda a revisar la trayectoria de reforma administrativa en un contexto previo diferente al que, por la influencia de la Nueva Gestión Pública, imaginaban los reformadores de finales del siglo xx en Colombia.

Para decirlo mediante una metáfora sencilla, en este capítulo interesa observar lo que pasa cuando se da una prescripción basada en el diagnóstico equivocado. En este sentido, la pregunta básica del capítulo es la siguiente: ¿cuáles fueron los efectos reformadores de desburocratizar, descentralizar y desestatizar a un país que realmente no era ni centralizado, ni burocrático, ni estatizado? Por consiguiente, se pretende mostrar cómo la adopción de diagnósticos exagerados en los años setenta y ochenta llevó a suponer que las reformas que se adelantaron en Francia, Inglaterra y Estados Unidos también podían servir para Colombia. Esto a su vez generó una serie de problemas en las últimas tres décadas que es necesario entender, aclarar y conceptualizar para poder pensar en una nueva generación de cambios para los próximos treinta años. Esta falta de contextualización de las reformas administrativas en Colombia, como se señalaba en la introducción de este libro, es uno de los grandes problemas que pretendemos aclarar.

La llegada y consolidación de las narrativas de reforma inspiradas en la Nueva Gestión Pública y el Federalismo Fiscal

En los años setenta ganó fuerza la búsqueda de nuevas soluciones para transformar las administraciones públicas de muchos países desarrollados. Sus Estados empiezan a ser descritos como “gigantes” y “paquidérmicos” y empiezan a ser acusados

de causar todos los males de los países desarrollados (crecimiento lento, individuos con poca iniciativa, poco respeto por las diferencias y preferencias personales, entre otros). De esta manera, la crisis del Estado de bienestar y de las economías de la posguerra abrió una ventana para el resurgimiento de las ideas liberales clásicas en las décadas de 1970 y 1980 (liberalización de la economía, libre comercio, reducción del gasto público, reducción de la intervención del Estado, más mercado y sector privado, y ampliaciones de las libertades individuales) (Harvey, 2007). Estas ideas neoliberales circulaban desde los años treinta como críticas a la ampliación de los Estados y al totalitarismo, pero solo ganaron fuerza con el reconocimiento de una crisis generalizada de los grandes Estados de bienestar y de sus economías (Harvey, 2007).

La idea de dejar atrás al burocratismo weberiano como un ideal modernizador de las administraciones públicas también empezó a ganar tracción en la academia desde los años sesenta. Entonces, Simon (1964) señaló que los principios burocráticos de la administración no eran más que “proverbios” que se usaban para justificar decisiones de valores y poder, pero que tenían poco fundamento científico. Pocos años más tarde, Niskanen (1973), en una crítica que resultó devastadora para el prestigio de las burocracias, se preguntaba qué era aquello que esperaban maximizar las burocracias, ya que según su descripción las entidades públicas eran “organizaciones sin ganancias” (Niskanen, 1973, p. 20). Su respuesta fue que, ante la ausencia de las utilidades como incentivos, todo burócrata público espera maximizar sus propios intereses y el número de cargos que controla. La poderosa crítica de Niskanen dejaba atrás la visión benevolente y modernizadora de la administración, reemplazándola por la de burocracias que solo buscan expandirse sin control y burócratas que hacen parte del juego político.

En este contexto crítico de las burocracias surgió dentro de la disciplina la idea de una Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), que incluso dejó de usar la expresión *administración pública* y anunció el surgimiento de un nuevo paradigma posburocrático bajo el nuevo concepto de *gestión pública* (Barzelay, 1992). Este nuevo paradigma pasó de una administración basada en los burócratas a una gestión “basada en el mercado” (Lan y Rosenbloom, 1992). El Gobierno dejó de entenderse como un controlador jerárquico y pasó a pensarse como un “Gobierno emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1993). Así, mientras que la administración se asociaba con “remar” (*rowing*) mediante el trabajo duro y constante de los burócratas, la gestión se vinculaba con la idea de “dirigir” (*steering*) a terceros preferiblemente privados (Osborne y Gaebler, 1993). Esta nueva prescripción abre el espacio para explorar todo un nuevo cajón de instrumentos públicos para ayudar a que otros remen por el Estado (la delegación de la administración), incluyendo nuevos instrumentos como la contratación y la información pública (Peters y Linders, 1987).

Las reflexiones de esos años también llevaron a cuestionar la utilidad de la centralización administrativa. Este segundo cambio inicia con el surgimiento en

diciembre de 1967 de la Public Choice Society, que se crea para problematizar las prescripciones tradicionales de la administración pública (burocratizar y centralizar para administrar) (Ostrom y Ostrom, 1971). Esta sociedad se propone investigar cuáles son los mejores métodos para organizar la gestión pública, proponiendo alternativas a la centralización bajo el concepto de *policentrismo*, que pregona que el orden social era posible sin contar con una organización de tipo jerárquica (Ostrom y Ostrom, 1971)².

Igualmente, surgen a mediados de los setenta las ideas asociadas al Federalismo Fiscal de primera generación (Oates, 1999). Estas revisan las relaciones fiscales y administrativas entre distintos niveles de gobierno, sugiriendo que el nivel local es mejor que cualquier otro para desempeñar todos aquellos servicios que requieran conocer las preferencias de los ciudadanos o que requieran un alto nivel de información sobre este. En este sentido, el Federalismo Fiscal de primera generación cuestiona la idea de que la eficiencia de la centralización siempre será superior, sugiriendo que el nivel local siempre será más eficiente.

Internacionalmente, estos principios fueron adoptados por las propuestas de reforma federal defendidos por Richard Nixon a finales de la década de los setenta en Estados Unidos (Conlan, 1988). Ante el fracaso del primero, luego fueron retomadas por Ronald Reagan, quien planteó el movimiento del Nuevo Federalismo, inspirado en la idea de que el Gobierno federal debía abandonar su papel en la implementación de políticas locales y dejar los fondos resultantes en manos de los Estados (nivel intermedio), de tal manera que se reactivara el manejo descentralizado (Conlan, 1988).

Todas estas ideas llevan a abandonar la idea de *burocracia* como algo peyorativo y esencialmente negativo. Además, como se mostrará más adelante, en Colombia son adoptadas para criticar el gigantismo del Estado colombiano y su excesiva burocratización (a la Niskanen), y para cuestionar la gran diversificación de actividades y la centralización. Como el lector podrá intuir después de leer los capítulos 5 y 6, realmente estas ideas no describían de una manera muy acertada al Estado colombiano de los años setenta. Sin embargo, como se mostrará a continuación, fueron las que se usaron para llevar a cabo las reformas de los años ochenta y noventa. Conviene entonces preguntarse hasta dónde se utilizó un diagnóstico equivocado para reformar a nuestro Estado y cuáles podrían ser las consecuencias de hacerlo.

2 El concepto de *policentrismo*, originalmente propuesto por Ostrom, Tiebout y Warren (1961), señala que es posible generar una acción colectiva eficiente, aun en la ausencia de jerarquías unificadas. Esto lleva a que desde este movimiento se empiece a preguntar cómo se pueden alcanzar los mejores resultados para la gestión pública: ¿mediante una “estructura burocrática única e integrada sujeta al control y dirección de un único jefe”? (Ostrom y Ostrom, 1971, p. 211), o, por el contrario, “teniendo acceso a un número de diferentes colectividades que puedan proveer los bienes públicos en respuesta a la diversidad de comunidades” (p. 211).

La reforma del presidente López Michelsen: fracaso legal, triunfo discursivo

En este apartado se revisará el surgimiento de nuevas propuestas de reforma administrativa en Colombia a partir de la llegada del discurso del Federalismo Fiscal. Este aterrizaje ocurrió en medio de la búsqueda de nuevas ideas para contrarrestar el creciente malestar social que existía en el país a mediados de los años setenta. Como en otros lugares del mundo, la vida urbana en Colombia estaba caracterizada en esos años por desórdenes, paros cívicos y protestas ciudadanas, aunque en Colombia se generaban por la mala calidad de los servicios públicos urbanos. En medio de estos avatares, el presidente López propuso en 1976 en su discurso al Congreso llevar a cabo una reforma constitucional para cambiar, entre otros, el régimen administrativo nacional. Este buscaba corregir un proceso de centralización, que él consideraba excesivo.

La propuesta señalaba que la centralización política no era lo que se imaginaban muchos, especialmente “cuando los gobernadores tienen la capacidad de pasar por alto las disposiciones de los Ministerios en materia de congelación de plazas en el magisterio” (López, 1976, p. 35). El propósito de la reforma era entonces simplificar los departamentos para que estos no replicaran la estructura de la nación (pero sin los fondos para cumplir con sus responsabilidades)³. Igualmente, se pretendía acabar con el sistema de contratación entre las entidades de derecho público, que fue creado por la reforma de 1968 y dio lugar a los Fondos Educativos Regionales y a los Servicios Seccionales de Salud.

La propuesta de la Asamblea Constituyente de López era transferir los recursos que surgieran mediante la reducción o liquidación de los fondos y de muchas entidades centrales a los municipios para que estos prestaran de manera directa servicios como

administración municipal, servicios locales de salud y puesto de salud, educación primaria, circulación municipal y conservación de calles, telefonía local, distribución de energía local; construcción de caminos vecinales y conservación de vías diferentes a las troncales y a las transversales, recreación y parques. (López, 1977, p. 38)

En este sentido, se pretendía que las responsabilidades estuvieran depositadas “en forma clara sobre determinada cabeza”, para evitar que la responsabilidad se

3 Se debe recordar que López Michelsen después de volver de su período en México fundó el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), que se presentó a las elecciones de 1962 como disidencia liberal. Después de varias elecciones apartado del oficialismo, su regreso a las toldas del partido rojo se produjo en el Gobierno de Lleras, con el cargo de gobernador del Cesar, y posteriormente como ministro de Relaciones Exteriores. Esta experiencia en la gobernación acrecentó su interés por transformar los departamentos.

diluyera entre “el Estado y las seccionales, a través de los contratos y de asignación de recursos de un lugar a otro, que aumentan los gastos de funcionamiento” (p. 39).

Se buscaba con esta reforma que los departamentos solo quedaran con la función de ser “entidades intermedias, de carácter eminentemente administrativo, órganos de coordinación, planeación y tutela respecto a los municipios” (p. 39); mientras que los municipios debían ser la “unidad básica territorial” (p. 39). De esta manera, en vez de entregar los recursos del situado fiscal y el impuesto al valor agregado (IVA) a los departamentos y a los fondos nacionales, la idea era que estos recursos se les trasladaran directamente a los municipios. El Gobierno buscaba con esta reforma destrabar la complejidad intergubernamental que había creado todo el sistema de transferencias, y dejar así competencias, responsabilidades políticas y fondos en un mismo nivel de gobierno. De esta manera, señala el presidente López, la crisis de la administración pública colombiana se explicaba por “la progresiva confusión de patrimonio entre la nación, los departamentos y los municipios, vinculados entre sí por un sistema de contratos de carácter permanente que diluye responsabilidades”⁴ (p. 40).

En este sentido, López planteaba una reforma que iba en contravía del espíritu centralizador de la reforma de 1968, pretendiendo dismantelar los fondos y llevar a cabo una profunda descentralización municipalista. Como el mismo presidente señalaba entonces, Colombia debía “regresar al concepto que presidió las deliberaciones de la Constitución de 1886, cuando al liquidarse el sistema federal se deslindaron claramente, dentro de las limitaciones de la época, los patrimonios y rentas nacionales, departamentales y municipales” (López, 1977, p. 40).

Algunas de las ideas de los cambios que López se proponía realizar para materializar este retorno a la separación de niveles fueron esbozados en un documento no publicado del Departamento Nacional de Planeación (mencionado en Bird, 1984, p. 286) en el que se sugiere: “la reorganización de los 899 municipios que existen actualmente en 464 nuevas municipalidades”; “la creación de los nuevos distritos municipales que proveerían servicios tales como la educación primaria, los servicios locales de salud y las carreteras locales” (Bird, 1984, p. 286).

La propuesta era que todos los recursos del situado fiscal y del IVA se fueran a estos distritos, saltándose a los departamentos y a las entidades descentralizadas nacionales. En este sentido, los distritos incluso recibirían, además de las transferencias nacionales, los dineros que iban destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), al Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), que estaba a cargo de la construcción de acueductos y alcantarillados, al Instituto Nacional de Salud (INS) y al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) (Bird, 1984, p. 287).

4 Se refiere a los Fondos Educativos Regionales y a los Servicios Seccionales de Salud.

Sin embargo, la convocatoria a la Asamblea Constituyente, aprobada por el Acto Legislativo n.º 2 de 1977, fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Esto, como señala Botero (1983), dio un espacio de cerca de un año en el que el debate en clave de descentralización se apoderó de la agenda pública. En este marco de discusiones, inicia el mandato del presidente Turbay (1978-1982), quien también se compromete a seguir adelante con la discusión del tema de la descentralización. No obstante, pese a la importancia que se le dio en el plan de desarrollo a este tema, no se dieron durante su gobierno cambios de fondo. Sin embargo, se debe reconocer que Turbay continuó y apoyó a través de su ministro de Hacienda, Eduardo Wiesner, la Misión de Finanzas intergubernamentales que tendría *a posteriori* una gran influencia en el cambio en los objetivos para reorientar el cambio administrativo.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales: la construcción de una nueva narrativa para la estructura administrativa del Estado colombiano

La Misión de Finanzas Intergubernamentales fue convocada a finales del Gobierno de López y luego liderada en el Gobierno de Turbay Ayala por Eduardo Wiesner, primero en su calidad de director del Departamento Nacional de Planeación y luego como ministro de Finanzas y Crédito Público. La Misión presentó sus recomendaciones en español en 1981, con una fuerte influencia del Federalismo Fiscal. Su objetivo, como reconocía el mismo Wiesner (1984) en la introducción del reporte en inglés, era poner a pensar al país desde una nueva perspectiva. Como señaló Wiesner:

las ideas son la fuerza principal detrás del cambio y, por lo tanto, si el cambio es buscado, la mejor manera de alcanzarlo es comenzar por alterar las que sean las nociones que han sido adoptadas tradicionalmente sobre el asunto que va a ser cambiado. (1984, p. 8)

Se trataba sin duda de un esfuerzo de gran escala para transformar la manera como los colombianos entendían los problemas del Estado y las soluciones estructurales que estaban a la mano para hacerlo.

El reporte fue encabezado por el profesor Richard Bird, un economista y entonces profesor de la Escuela de Derecho de Harvard, quien, años atrás, también había participado en la Misión Musgrave. Como señaló el profesor Bird (1984), la novedad de este reporte final de la Misión de Finanzas Intergubernamentales fue su foco en el asunto de la eficiencia del gasto:

En contraste con los más importantes estudios del sistema fiscal colombiano que han sido desarrollados previamente, como el del profesor Taylor y el profesor

Musgrave, el presente reporte se concentra principalmente, no con los medios para incrementar los ingresos sino con el otro lado de la ecuación fiscal, esto es, con el gasto público. (Bird, 1984, p. 16)

La idea básica era que realizar más esfuerzos fiscales no valdría la pena si no se hacían ajustes a la manera como Colombia usaba los recursos públicos, pues “no se salvaría el costo, a no ser que se hiciera un esfuerzo complementario para mejorar la eficiencia del gasto público” (Bird, 1984, p. 16). En otras palabras, el informe argumentaba que “los colombianos reciben menos valor de lo que deberían por los recursos que ya contribuyen” (Bird, 1984, p. 17). Así, al contrario de la atención puesta en los impuestos nacionales generales en la Misión Musgrave, la Misión Bird-Wiesner centró su atención en: “La presupuestación y la gestión de los gastos, las transferencias fiscales intergubernamentales, los ingresos departamentales y municipales, y las finanzas de las muchas importantes agencias descentralizadas que constituyen el sistema paraestatal” (Bird, 1984, p. 16).

La Misión identificó una “estructura laberíntica del sector público colombiano”, que sugería simplificar para mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público, amplificar su efecto redistributivo y potenciar el desarrollo (Bird, 1984, p. 16)⁵. El reporte reconoce que las ventajas de la centralización (mayor eficiencia en regiones atrasadas, distribución más equitativa de recursos, mayor ajuste a los objetivos nacionales de las políticas) realmente no se habían alcanzado en Colombia porque el proceso de centralización ocurrió de manera incoherente y no centralizó efectivamente la ejecución, en la medida en que se llevó a cabo:

a través de la intervención de múltiples agencias descentralizadas en servicios públicos que son esencialmente locales en su naturaleza, el resultado puede ser la proliferación de una gran cantidad de actividades burocráticas, serias deficiencias administrativas, y el fracaso en alcanzar algunas de las ventajas potenciales de la centralización [...]. En otras palabras, la *forma* a través de la cual la centralización es efectuada es tan importante como el *nivel* de centralización alcanzado. (Bird, 1984, p. 288)

Con esto Bird (1984) dejaba ver claramente que, si bien Colombia era un país altamente centralizado en el papel, realmente la forma de centralización resultaba profundamente problemática, pues había fragmentado la responsabilidad en muchas agencias y les había quitado facultades a aquellas ciudades que la podían asumir. El reporte critica la “fragmentación de las funciones oficiales en el nivel nacional” que ocurrió desde los años cincuenta (Bird, 1984, p. 289), sugiriendo que ahora era

5 Esta descripción recuerda el propio diagnóstico de López Michelsen cuando presentó su propuesta de reforma constitucional.

mucho más difícil entender quién era realmente responsable de responder por los servicios. Así, la Misión sostiene que “parece probable [...] que el nivel con el que Colombia ahora intenta proveer nacionalmente, lo que son esencialmente servicios locales, ha ido demasiado lejos” (Bird, 1984, p. 289).

Partiendo de esta premisa, la Misión recomienda cambios significativos para la gestión de las grandes ciudades, proponiendo convertirlas en distritos especiales que administren muchas de las funciones previamente asignadas a todas estas agencias nacionales. En concreto, el reporte propuso que las ciudades con poblaciones mayores de un millón de habitantes debían asumir directamente las funciones del “Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de Coldeportes, del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y de la Agencia Colombiana para la Construcción de Escuelas (ICCE). Las funciones locales de estas (y otras) agencias descentralizadas serían reasignadas al nivel local” (Bird, 1984, p. 293). El nivel central seguiría teniendo más responsabilidades en las ciudades intermedias y en los novecientos pequeños municipios, aunque señalando para estos últimos que “los departamentos deberían tomar mucho más en serio la responsabilidad asignada de supervisar y mejorar la administración municipal” (Bird, 1984, p. 299). En este sentido, el foco de las recomendaciones consistió en darles total autonomía a las grandes ciudades, concentrar a las burocracias centrales en el financiamiento y supervisión de las ciudades intermedias y dejarles a los departamentos la gestión de las pequeñas ciudades.

Además, el centro de las sugerencias, como lo afirma el mismo Bird (1984, p. 16), está justamente en “sugerir cambios en las finanzas intergubernamentales” para mejorar la eficiencia del gasto. El reporte anota que “uno de los desarrollos más sorprendentes de las finanzas públicas en los años setenta ha sido el incremento en la prominencia de los giros de recursos intergubernamentales” (Bird, 1984, p. 195)⁶. La Misión proponía que debían continuar el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas, los dos principales sistemas de transferencias intergubernamentales, pero con una óptica radicalmente diferente, que ahora afianzara la descentralización. Como señala el mismo Bird, en un lenguaje delicado para no herir sensibilidades:

6 El situado fiscal (creado por el artículo 182 introducido en la Constitución por la reforma de 1968) fue la base de la nacionalización de la financiación de la educación primaria en los Gobiernos de Pastrana y López, además sirvió para aportar importantes recursos nacionales a la salud. La mayor parte de estos recursos se destinaban a los Fondos Educativos Regionales y a los Servicios Seccionales de Salud y no llegaban directamente a los departamentos. No obstante, debe aclararse que, como se mostró en la sección anterior, nunca realmente significó que la provisión y el control estuvieran realmente nacionalizados (Bird, 1984, p. 144). Por otro lado, las transferencias del IVA que, cuando el impuesto empezó a generar recursos en 1965, representaban “9 % de los ingresos nacionales totales en 1969”, pasaron “a producir más de 21 % de los ingresos nacionales totales en 1979” (Bird, 1984, p. 153). Estos recursos se usaron para financiar la nacionalización de la educación secundaria durante el Gobierno de López y Turbay, así como para transferir otras fuentes de recursos a los municipios y departamentos.

El Gobierno nacional podría preferir la alternativa de las transferencias a la alternativa de la provisión-directa porque [...] los gobiernos locales [...] tienen acceso a información sobre las necesidades locales, los gustos, los precios de los factores, y otras condiciones, [lo cual] es presumiblemente más eficiente que la provisión centralizada de los mismos servicios. (1984, p. 202)

Así las cosas, la Misión de Finanzas Intergubernamentales introduce en Colombia las ideas del Federalismo Fiscal y ayuda a dejar atrás el paradigma de la centralización y la burocratización. La Misión también ayuda a generar un cambio de agenda que se hace evidente ampliamente en la discusión pública de esos años. Sus recomendaciones fueron ampliamente debatidas y fueron tomadas como la base para las propuestas de reforma de varios presidentes en los años por venir.

Así se produce paulatinamente un gran cambio en la opinión pública y en la academia sobre el rumbo que debían tomar las reformas administrativas. En este cambio de imaginarios, espacios como el Cider (Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo) de la Universidad de los Andes desempeñaron un papel muy importante. Desde allí, bajo la dirección de Fernando Cepeda Ulloa⁷ se empieza a producir una serie de trabajos sobre descentralización, todos ellos editados por la profesora Camila Botero sobre la necesidad del cambio de paradigma administrativo. En uno de estos textos la profesora Botero, retomando los argumentos de la Misión, sostiene la tesis de que la nación ha desplazado a los municipios y a los departamentos en muchas funciones, por lo que sugiere que

La nación entonces debiera retornar a los municipios las funciones que les corresponden, y para ello tomar medidas realmente drásticas, tales como cerrar institutos descentralizados, cuyas funciones interesan más al municipio que a la nación: Instituto de Crédito Territorial, ICE, Insfopal, etc., y por supuesto debiera devolver al municipio las rentas que le corresponden para prestar los servicios y las que aparezcan al desaparecer los institutos mencionados. (Botero, 1983, p. 21)

A estas ideas del Federalismo Fiscal se unió la propuesta de elección popular de alcaldes, que buscaba democratizar la política colombiana. Un ejemplo de estas discusiones es el escrito de Jaime Castro (1980) en el que propone cambios en el nivel departamental y municipal de gobierno bajo la influencia de la Misión, pero las une a la propuesta de realizar cada dos años una elección popular de alcaldes para las grandes ciudades y los municipios medianos. Todas estas influencias se van mezclando hasta crear un consenso en el que se busca la descentralización, la

7 Fernando Cepeda Ulloa trabajó en el Gobierno del presidente Lleras como viceministro de Desarrollo y en el de López Michelsen como consejero presidencial. Además, fue uno de los fundadores de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

desburocratización y la elección directa de alcaldes. En 1983, Fernando Cepeda Ulloa, quien fuera ministro de Gobierno a principios de 1986, plantea una agenda que es sintomática de las ideas sostenidas en aquella época:

el gigantismo del Estado habrá sido controlado cuando los procesos decisivos estén al alcance de la mano de los ciudadanos, cuando no exista la alienación y el desinterés de un Estado inalcanzable y de unos ciudadanos desentendidos y apáticos. Es por ello, por lo que los intentos de descentralizar, o de devolver el poder a las regiones o a los departamentos, o a los municipios son, en esencia, estrategias que buscan hacer más real nuestra vida democrática, más dinámica nuestra vida social, más participante nuestro comportamiento en la sociedad y más responsable el ejercicio de la autoridad gubernamental. (Cepeda, 1983, p. 12)

Las reformas del presidente Betancur

Después de la amplia discusión sostenida en 1977 y 1978 durante el período de vigencia del proyecto de Asamblea Constituyente, el tema de la descentralización entró a la agenda política con plena fuerza. En 1980 se plantea el proyecto de Acto Legislativo 07 de 1980, que proponía que en todos los municipios de Colombia se pudiera elegir alcalde para un período de dos años e incluso se planteaba la reelección por un período. En la exposición de motivos de este acto legislativo, escrita por Álvaro Gómez y otros dos congresistas del Partido Conservador⁸, se puede observar una faceta adicional de la construcción de este diagnóstico ideologizado que veía un Estado gigante, pues se plantea que “en Colombia, el poder presidencial es inmenso”, idea que a la luz de los capítulos anteriores parece un poco exagerada, por lo menos desde un punto de vista administrativo. Pero lo importante es que bajo esta influencia el mismo Partido Conservador, que había sido el precursor y defensor de la centralización desde la Constitución de Caro, propone por medio de este proyecto de reforma una manera para moderar “la distribución del mando político” y la descentralización administrativa (Isaza, Gómez y Marín, 1980, citado en Tirado, 1983, pp. 233-235).

En una propuesta un poco más radical, pero que también ilustra el cambio general de los imaginarios sobre la administración pública, el expresidente y entonces nuevamente candidato a la presidencia por el Partido Liberal, Alfonso López Michelsen, proponía en su programa de gobierno presentado en el Foro Liberal de 1981 en Medellín que su proyecto era la federalización de Colombia:

8 Emiliano Isaza, Álvaro Gómez y Darío Marín, en su orden de aparición en la firma de la exposición de motivos.

De la misma manera, como hace casi un siglo, se planteó la conservatización del Estado, centralizándolo, creemos que corresponde hoy al liberalismo plantear la liberalización del Estado, federalizándolo. Estamos convencidos que solamente a través de la regionalización de la administración pública podremos combinar objetivos liberales de mantener y fortalecer la intervención estatal. (López, 1981 citado en Tirado, 1983, p. 94)

Al respecto, también el candidato del Nuevo Liberalismo señalaba que “el excesivo centralismo es una manifestación más del despotismo que vive el país. Pocas o ningunas facultades poseen los pequeños y frágiles organismos seccionales para tomar decisiones y participar en la orientación y aprovechamiento de sus recursos y de sus servicios” (Galán, 1981, citado en Tirado, 1983, p. 101). A esto se unía el candidato ganador Belisario Betancur al hacer su propio diagnóstico de lo que había ocurrido desde los años sesenta, señalando que en su perspectiva:

el poder central se acentuó con el fortalecimiento y proliferación de establecimientos públicos de orden nacional, que sustituyeron casi totalmente en algunos casos, a los departamentos y aun a los municipios como entidades ejecutoras de los planes de desarrollo. Es bien sabido que esos colosos tienen su cabeza en la capital y pocas decisiones se toman sin consultarla. (Betancur, 1981, citado en Tirado, 1983, p. 107)

Betancur proponía así algo muy similar a lo de López y Galán: “la autonomía regional y local supone trasladar a los departamentos, a los municipios y a las asociaciones de estos últimos, aquellas funciones que ellos puedan ejercer más eficientemente que la nación, dotándolos de recursos para tal fin” (Betancur, 1981, citado en Tirado, 1983, p. 108). Se notaba entonces cómo, en el transcurso de finales de los años setenta y principios de los ochenta, se había construido un nuevo consenso sobre la necesidad de descentralizar el gasto, liquidar las entidades centrales y cambiar radicalmente el modelo administrativo.

Sobre el inicio de la trayectoria de reformas inspiradas en el Federalismo Fiscal

A partir de este imaginario compartido de la descentralización, uno de los primeros cambios que se llevaron a cabo en el Gobierno de Belisario Betancur estuvo relacionado con el financiamiento local. En 1983 se tramitó la Ley 14 de 1983 que generó un nuevo estatuto tributario local que buscaba aumentar los ingresos de los municipios, dándoles mayor flexibilidad para aumentar sus tributos. También se incluyen dentro del impuesto de industria y comercio a sectores económicos que

no habían sido incluidos antes, como el sector financiero, las ventas de automóviles y un impuesto a la gasolina.

Un paso más en la introducción de las reformas de la descentralización vino con el Acto Legislativo 01 de 1986, que reproducía aspectos del proyecto legislativo de 1980, pero sin la reelección de alcaldes. Este acto modificó el artículo 201 de la Constitución Política fijando que de ahí en adelante los alcaldes serían elegidos por el voto de los ciudadanos, y determinó la primera elección para el segundo domingo de marzo de 1988. Después la Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 reformarían las responsabilidades y la sesión de los recursos del IVA, que era entonces el impuesto más dinámico de la nación. Se aprobó entonces que se aumentara la cesión del 25 % del IVA hasta alcanzar el 50 % en 1992 para distribuir directamente (sin intermediación de ninguna entidad central) los recursos entre gobernaciones, municipios, intendencias y el distrito capital.

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 12 de 1986 definió que estos recursos producto de la cesión del 50 % del IVA debían destinarse para la construcción de acueductos, la pavimentación de calles, el mejoramiento de caminos vecinales, la construcción de centrales de transporte, la construcción y mantenimiento de planteles escolares, puestos de salud, ancianatos y casas de cultura, la construcción y remodelación de plazas de mercado, el mejoramiento de la disposición de basuras, la extensión de la electrificación, y la construcción de instalaciones deportivas.

Todos estos cambios demuestran que, por sorprendente que parezca, las recomendaciones de la Misión empezaban a concretarse solo cinco años después de presentado el informe. No obstante, no se tocaba hasta ese momento el tema de la liquidación de las entidades centrales, ni se diferenciaba entre municipios para asignar estas funciones. Estas omisiones generaron mucho debate, especialmente porque se había hecho solo la mitad de la reforma y se había dejado parte del gasto en manos de las entidades nacionales y la otra parte se había enviado a las regiones directamente para las mismas funciones. Esta duplicidad llevó a que muchos culparan a las reformas de generar despilfarro y que en consecuencia presionaran por cambios mayores en la estructura administrativa del Estado.

No obstante, pocos años después apareció la alternativa de una Asamblea Constituyente propuesta por el presidente Barco para propiciar los cambios que no se habían logrado de manera integral por medio del Congreso de la República. Por tratarse de un tema ampliamente comentado, se omitirán los detalles de cómo sucedió todo este proceso (véase Fescol, 1990), lo importante es resaltar que la Constitución de 1991 continuó con la trayectoria de reforma administrativa iniciada a finales de los setenta. Cabe resaltar que todos estos cambios constitucionales se hicieron en paralelo al nombramiento de Eduardo Wiesner (el mismo ministro de Turbay y de la Misión Bird-Wiesner) como director de la Misión para la Descentralización y las Finanzas de las Entidades Territoriales en el Gobierno de Gaviria, lo que ayudó a

que la Constitución involucrara buena parte de las ideas de reorganización y armonización del gasto público planteadas en la Misión.

Con este direccionamiento, la nueva Constitución fortaleció aún más el sistema de transferencias, continuando con el situado fiscal y cambiando la cesión del 50 % del IVA por una participación creciente de los gobiernos regionales en el presupuesto general. Según el artículo 357 de la Constitución, debía pasar de “un 14 % de los ingresos corrientes de la Nación en 1993, a un 22 % en 2002”. Esto llevó a que Colombia rápidamente se convirtiera en uno de los países con el gasto descentralizado más alto del continente, hasta el punto de quedar en el 2004 solo ligeramente detrás de Argentina y Brasil, dos países federales y, además, los más descentralizados de América Latina (Daughters y Harper, 2007).

Con la adopción en pleno del Federalismo Fiscal por la Constitución de 1991 quedaron atrás las épocas en las que el presupuesto nacional privilegiaba fondos nacionales como los Fondos Educativos Regionales y entidades nacionales como el Insfopal, pues en su mayoría los recursos les empezaron a llegar directamente a los municipios. El cambio fue tan radical que, según comentan Bird y Acosta (2003), en 1973 se distribuía por transferencias el 13% del presupuesto general de la nación y en el 2001 se pasa a distribuir por transferencias el 50% del mismo. Esto llevó a que el mismo Bird reconociera en el 2003 que el gasto fiscal colombiano se parecía ya más al de un país federalizado:

Colombia no es un país federal, pero pocos países en el mundo han pasado de estar esencialmente centralizados a ser en gran parte descentralizados en términos fiscales tan rápidamente como lo hizo Colombia en el último tercio del siglo xx. (Acosta y Bird, 2003, p. 4)

Sin embargo, las transferencias, lejos de abarcar todos los sectores de gasto local, se concentraron en los sectores de educación, salud y saneamiento. La Constitución de 1991 le dejó la responsabilidad de fijar las competencias específicas y definir cómo se deberían gestionar esos recursos a una futura ley orgánica, pero ante la imposibilidad de formularla se decidió optar por una ley ordinaria con una visión muy fiscalista. Para ello, se formuló la Ley 60 de 1993, la cual definió competencias y fijó el reglamento específico para la distribución de los recursos y las prioridades para el gasto. Se debe notar que esta y todas las nuevas leyes que la sucedieron (Ley 715 del 2001 y Ley 1176 del 2007) siempre dieron prioridad a un esquema basado en una fórmula que posibilitaba transferencia automática de recursos, sin mediación política o presidencial. Esto, como era intencionado, le restó importancia al papel del nivel central en la gestión intergubernamental, al Congreso y al mismo presidente. Así, se pasó de la idea de la reforma de 1968 que daba prioridad al propósito de jerarquizar la educación, la salud y el saneamiento, entre muchos otros sectores, a

la idea de 1991, que les cedía recursos y competencias a los gobiernos regionales para que estos adelantaran la gestión.

La agenda de reforma administrativa territorial reapareció de nuevo cuando con la crisis de fin de siglo (1997-2001) se vio la necesidad de hacer un ajuste fiscal nacional. Esta reforma dio lugar al Acto Legislativo 01 del 2001, que cambió la Constitución para disminuir el crecimiento de los recursos (este ajuste luego fue prolongado en el 2007 con el Acto Legislativo 04 del 2007) y unificó las transferencias en un sistema único al crear el Sistema General de Transferencias (el muy conocido SGP), que unificó la participación en los ingresos corrientes de la nación (que tenía su origen en el IVA) y el situado fiscal. Cabe resaltar que, a diferencia de los años sesenta en los que las reflexiones administrativas ocupaban gran parte de la atención, la característica de los años noventa y dos mil fue el carácter esencialmente fiscalista de estos actos legislativos (y de las leyes que los regulan). Queda atrás la preocupación por el papel del nivel central, pues bajo los supuestos del Federalismo Fiscal se asume necesariamente que el nivel local siempre será más eficiente en la asignación de recursos.

Cabe también resaltar que, para gestionar otros sectores diferentes a educación, salud y saneamiento, la Constitución de 1991 propicia la reforma de los fondos y contratos de gestión que se habían establecido entre el nivel nacional y las entidades descentralizadas desde los años sesenta. En este sentido, bajo el amparo del artículo transitorio 20 de la propia Constitución, se lleva a cabo un proceso de reorganización de varios de los fondos creados en las décadas anteriores⁹. En este marco, el Gobierno expide el Decreto 2132 de 1992, que crea las bases para la fusión de varios de estos fondos¹⁰. La idea era que los nuevos fondos liquidarían todas sus oficinas regionales y quedarían reducidos a oficinas pequeñas (de veinte a treinta personas) con sede en Bogotá. Así, la responsabilidad de aplicar a la cofinanciación quedaría en los municipios con el apoyo de las gobernaciones. La responsabilidad de los nuevos fondos ya no sería entonces la ejecución, sino meramente la aprobación de los proyectos para cofinanciarlos con recursos (de ahí su nombre de *fondos de cofinanciación*). Como se señalaba en el periódico *El Tiempo* sobre el funcionamiento de estos fondos nuevos:

9 En 1992, cuando surge este decreto, operaban los siguientes fondos: el Fondo Vial Nacional, el Instituto de Hidrología, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, el Plan Nacional de Rehabilitación, el Fondo de Financiación de Acueducto y Alcantarillado, el Fondo de Desarrollo Comunal, el Fondo de Inmuebles, el Instituto de Fomento Industrial, Meteorología y Adecuación de Tierras, el Fondo Especial de la Presidencia de la República o Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado y el Fondo Nacional Hospitalario.

10 El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, este último, dividido en dos por la Ley 105 de 1993 (el Fondo de Cofinanciación de Vías y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana).

será reducida sustancialmente la burocracia en esas entidades, comoquiera que serán entidades de financiación, no ejecutoras de proyectos. No tendrán las sucursales regionales y municipales que los convirtieron en pulpos de la burocracia y tendrán un carácter eminentemente técnico: dependerán del Departamento de Planeación Nacional. (Redacción *El Tiempo*, 28 de diciembre de 1992)

En términos generales se puede sugerir que, bajo la ideología antiburocrática impulsada por la Nueva Gestión Pública, se optó por un diseño con burocracias pequeñas y con una escasa capacidad para generar acompañamiento y asesoría. Se pretendía que los municipios compitieran por recursos mediante la presentación de proyectos bien estructurados, con lo cual la tarea de los funcionarios nacionales se debía limitar a escoger entre los proyectos. En otras palabras, la fórmula que reemplazaría el papel (ahora sospechoso) de los viejos burócratas era la competencia entre municipios; se trataba de una fórmula de mercado utilizada para reformar la administración pública.

No obstante, muchos fueron los problemas que llevaron a que esta reforma no funcionara y que ello se hiciera evidente en un plazo muy breve. En primer lugar, los municipios que ahora debían competir por recursos eran los mismos que solo diez años atrás eran vistos desde el nivel central como poco importantes para recibir apoyo con procesos de modernización. En las circunstancias ya descritas, no es difícil suponer que los proyectos que llegaron a los fondos no eran los mejores y que la mayoría de ellos no eran aprobados, lo que empezó a generar una gran acumulación de recursos. A su vez, los políticos regionales empezaron a ver que este control central seguía siendo un obstáculo para poder lograr sus objetivos de tener recursos nacionales sin intermediación y sin control central. Estas presiones políticas llevaron gradualmente a que los fondos se fueran politizando y a que finalmente, en el Gobierno del presidente Pastrana, se les pusiera final con la creación de los cupos indicativos para los congresistas.

La transformación de la función pública y la carrera administrativa en el marco de la Nueva Gestión Pública (1991-2017)

A pesar de la clara visión antiburocrática inspirada por el cambio en los imaginarios de transformación del Estado que tomaron fuerza a finales de los setenta, se podría decir que la carrera administrativa (al menos en lo que respecta a su reglamentación) siguió avanzando en este segundo período (1980-2017). Sin embargo, cabe aclarar que ya no se asumía esta como un principio modernizador fundamental, sino como una tarea secundaria de la que realmente no se hablaba mucho.

En general, como se ha mencionado, el crecimiento de sectores como seguridad, justicia, salud y educación realmente ilustran que el objetivo de la Constitución

de 1991 no fue en ningún momento disminuir el tamaño del Estado, pues incluso el número de funcionarios saltó de una cifra aproximada de 700 000 a 900 000 en 1994 (Carrero, 1996, p. 184). Esto incluso con las disminuciones de la nómina pública causadas por la liquidación de múltiples entidades, que pudieron haber producido la salida de aproximadamente 60 000 empleados y de las múltiples privatizaciones de los noventa, que también sacaron del sector público una cifra de entre 40 000 y 70 000 empleados¹¹.

Es importante entender el sentido estratégico de los cambios, como se puede ver en el trabajo de Carrero (1996). El sector nacional descentralizado¹² disminuyó su peso en el empleo público en diez puntos porcentuales, mientras que el sector nacional se mantuvo estable. Igualmente, hasta 1996 (aun no llegada la Ley 617 del 2000) el nivel departamental se mantuvo estable y los municipios capitales empezaron a crecer, según la nueva tendencia. En ese sentido, lo más clave de las reformas de los noventa es la disminución del empleo público en las entidades centrales, pero el crecimiento se concentra en la policía y el ejército “reflejando el interés del Gobierno por reforzar el control militar y político de acuerdo con la redefinición del papel del Estado: hacer presencia en áreas donde es ‘absolutamente necesario’” (Carrero, 1996, p. 188).

La otra pregunta importante tiene que ver con la manera como se vinculan estos nuevos funcionarios y en particular con el avance de la carrera administrativa. Este asunto refleja una cruda realidad, pues se siguen haciendo reformas administrativas en 1983, 1987, 1991 y 1992 para empujar la carrera administrativa, pero con muy pocos efectos reales en términos de modernización. Como se recordará, el avance de la carrera administrativa fue postergado por el estado de sitio vigente entre 1973 y 1983 (González, 2010). Si bien en 1983 volvieron a reinstalarse las reglas de la carrera, se especificó que solo se haría gradualmente. Así como lo ilustra el gráfico 7.1, cuando la carrera administrativa volvió en 1984, lo hizo mediante el Decreto 583 de 1984 que entró por la puerta de atrás a 90 910 funcionarios, sin que para ellos se hubiera surtido ningún proceso meritocrático.

11 “La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (Ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), que causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40 000 según el Gobierno y más de 77 000 según Fenaltrase (Archila, 1995, p. 263)” (Orjuela, 2000, p. 110)

12 Este corresponde a las entidades que fueron tan criticadas desde el informe Bird-Wiesner, y que desde la propia reforma de 1977 se pretendía suprimir. Realmente, esto se vino a lograr con los cambios propiciados por la Constitución de 1991.

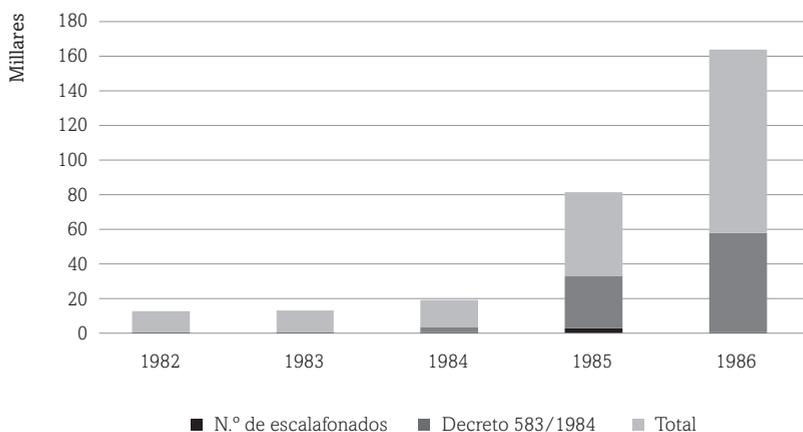


Gráfico 7.1. Crecimiento de la función pública a partir del Decreto 583 de 1984

Fuente: Informe al Congreso “Hechos y Perspectivas 1982-1986”, citado en Ramírez (2011, p. 63).

Por otro lado, en 1987 se formula la Ley 61 de ese año, que extendió finalmente la carrera administrativa a todo el Estado, al menos en el papel¹³. En este mismo sentido, la Constitución de 1991 ratifica en su artículo 125 el nuevo alcance de la carrera administrativa:

los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. (art. 125)

El mandato constitucional se ve reforzado por la Ley 27 de 1992 que amplía la carrera administrativa a las entidades subnacionales (departamentos y alcaldías). Esto implica que, desde el punto de vista normativo, la carrera administrativa tomaba una fuerza que nunca había tenido, aunque como se verá los obstáculos en la realidad continuarían. Una vez más se pasa por alto el sentido meritocrático al hacer una amnistía que autorizó: “una incorporación extraordinaria de todos los funcionarios que a la fecha de expedición de la Ley se encontraban prestando sus servicios en los municipios, distritos y departamentos del país” (Ramírez, 2011, p. 64), los que según cálculos de Ramírez (2011) estarían cerca de los 150 000.

13 Al respecto refiere González Rodríguez (2010, p. 151) que la Ley 61 de 1987 señala que todos los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción serán nombrados por carrera administrativa.

Después se promulga la Ley 443 de 1998 con el fin de ordenar la carrera administrativa. No obstante, cuando todo parecía avanzar en la dirección buscada desde hace tantos años, se cae la ley por inconstitucionalidad, lo que llevó a que por muchos años primara como único camino la vinculación de funcionarios provisionales, en cuanto se “paralizó el flujo de ingresos y ascensos en la carrera administrativa” (Camargo y Mendoza, 2015, p. 2).

Lo anterior alarga la interinidad por un período de seis años en los que muchos funcionarios son contratados con el carácter de provisionalidad. Habrá que esperar al 2004 para que se apruebe la Ley 909, que se basa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003 y que permitirá ordenar de nuevo el sistema. Esta nueva ley, sumada a las prohibiciones de la Corte Constitucional de realizar nuevas incorporaciones de las personas en provisionalidad de manera automática¹⁴ y también aquellas prohibiciones de la misma Corte de que a los contratistas se les encarguen tareas permanentes (sentencia de la Corte Constitucional 614 del 2009), lleva a que en el 2005 se realice la primera convocatoria de lo que podría llamar la nueva generación de incorporaciones. Desde entonces, “se han desarrollado más de 250 convocatorias encaminadas a cubrir 116 000 vacantes que implicaron el procesamiento de más de 1 500 000 postulaciones (CNSC, 2012)” (Camargo y Mendoza, 2015, p. 6).

Estos avances reflejan una consolidación en la carrera administrativa, lo que durante varias décadas parecía un paso imposible. No obstante, persisten áreas importantes de brecha como lo ilustra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), especialmente en los asuntos relacionados con el clientelismo, la transparencia y la disponibilidad de información sobre contratación por prestación de servicios, el acceso a información en tiempo real en materia de empleo público, la disminución de los cargos en provisionalidad, el alcance del papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la implementación de políticas y procedimientos en el nivel subnacional. Por lo cual, según señala el BID en el 2014, el esfuerzo realizado por Colombia entre el 2004 y el 2013 “no ha registrado mayores avances” (BID, 2014, p. XXIII).

Además, de los retos de gestión del servicio civil, también se debe reconocer el gran problema que sigue representando el gran número de contratistas que prestan sus servicios en contratos públicos presentados como “inversión en proyectos”. Esto sumado a otras restricciones lleva a que en Colombia la masa salarial del empleo público como porcentaje del PIB haya disminuido en la última década (2004-2013). De hecho, en Colombia el empleo público es proporcionalmente uno de los menores

14 Como señala Ramírez (2011, 84): “la Corte mediante Sentencia C-030/97 declara inexecutable los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y 22 de la Ley 27 de 1992, por considerarlos inconstitucionales al permitir el ingreso automático a la carrera”. Igualmente, como señala González Rodríguez (2010), la Corte Constitucional declara inconstitucional el Acto Legislativo 01 del 2008 por violar el artículo 125 de la Constitución que consagra el mérito como obligación para acceder a la carrera administrativa. Este acto legislativo pretendía legalizar el paso a la carrera administrativa de más de 60 000 empleados provisionales, contrariando específicamente el espíritu de la Constitución.

de América Latina. En el informe del BID (2014) el Estado colombiano ocupa el antepenúltimo puesto (doce entre catorce países) en la participación del empleo público dentro del empleo total, y el último lugar (catorce entre catorce) en la proporción del gasto público que se utiliza para pagar por los salarios públicos (BID, 2014). Como señala el reporte:

La masa salarial representa en varios países la principal erogación del gasto público a nivel del gobierno central [...]. El promedio esconde un rango bastante amplio que abarca desde Paraguay (75%), México (71%) y Honduras (64%), donde la mayor parte de la recaudación equivale al pago de las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central, hasta Perú (24%) y Colombia (15%), que muestran niveles considerablemente más bajos. (p. 6)

En este sentido, es de resaltar que, con las reformas y su orientación hacia la Nueva Gestión Pública vía el mercado (mediante el instrumento de la contratación pública), una gran parte de las acciones y funciones del Estado siguen siendo hoy, quizás más que nunca, desempeñadas por personas sobre las que no se tiene realmente un control de méritos. En este orden de ideas, la carrera administrativa y la reorganización de la función pública (pensada estrechamente) resultan hoy relativamente marginales (especialmente en Colombia) para concebir un proceso de transformación y cambio del Estado colombiano. Si bien en los años setenta el centro de la atención y de los recursos estaban en la expansión del empleo público colombiano, hoy realmente el grueso de la transformación para el fortalecimiento del Estado tiene que estar en mejorar los procesos de contratación pública y de descentralización de los recursos.

No obstante, se debería también pensar si las reformas de los noventa no fueron demasiado lejos. Hasta dónde tiene sentido que Colombia sea el país con la función pública más pequeña de América Latina en proporción a su gasto público. ¿Qué tipo de problemas trae este tipo de tendencia? ¿Cómo facilita esta ausencia de funcionarios el poder de los políticos nacionales y locales? ¿Hasta dónde la corrupción actual es facilitada por esta debilidad burocrática marcada del Estado colombiano? Estas son algunas de las preguntas que deberían hacerse hoy para pensar en el cambio futuro del Estado colombiano.

Los cambios en la gestión pública entre 1991 y el 2017

El proceso de transformaciones en el Estado a partir de los años noventa también tuvo una importante influencia de las ideas de la Nueva Gestión Pública. Atrás quedaron el concepto de *administración pública* y la idea de *burocratización* como pieza fundamental de la modernización. Se abrieron entonces las ideas de traer el

mercado a la gestión de lo público y disminuir la esfera de acción del Estado para concentrarlo en los temas más vitales. Para ello la Constitución —dentro de los parámetros establecidos por el artículo transitorio 20— le dio al Gobierno nacional dieciocho meses para definir cuáles entidades: “suprimirá, fusionará o reestructurará” y le otorgó a este mismo la facultad de cambiar “las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional” (Constitución de 1991, art. trans. 20).

Todas las reformas propuestas en el marco de este artículo fueron presentadas por el presidente Gaviria en 1993, en el libro *Hacia un Estado moderno* publicado por la Consejería para la Modernización del Estado en 1993. La idea que proponía el presidente era crear un “un Estado al servicio de los ciudadanos” (Gaviria, 1993, p. 9) y dejar atrás “las ínfulas de ese Estado omnipresente que por gracias de su propio peso se volvió odioso, burocrático, lento y estorboso” (Gaviria, 1993, p. 10). El Estado era también caracterizado por el presidente Gaviria como un “Estado interventor, que cumplía a medias con su misión de procurar bienestar a los ciudadanos, por estar donde no se requería, donde no era necesario, donde no le correspondía estar” (Gaviria, 1993, p. 10). Señalaba además que

no tenía sentido insistir en un Estado centralista que no escuchaba las voces de sus ciudadanos y mucho menos dejaba un espacio para que participaran en las decisiones que los afectaban, que no invertía en las regiones, que condenaba a la marginalidad grandes porciones de su territorio. (Gaviria, 1993, p. 11)

En el mismo sentido el director de la Consejería para la Modernización del Estado, Jorge García, proponía que la reforma de 1968 había creado un “Estado soberbio, con brazos que se extendían hasta límites que no eran suyos, con pretensiones de saberlo todo, de hacerlo todo” (García, 1993, pp. 17-18), pero que, según él, era muy poco eficiente en todo lo que hacía. La idea fundamental era que el Estado estaba metido en demasiadas actividades y que había descuidado lo fundamental: la educación, la salud, el agua potable, la vivienda y la seguridad. Por ejemplo, sobre esta última decía García (1993, p. 19): “por pretender intervenir en todo, el Estado también había descuidado una de sus funciones esenciales: la de garantizar la seguridad a todos los ciudadanos”. En esencia, se señalaba que el Estado “por intentar abarcar demasiado, olvidó su misión esencial” (García, 1993, p. 19).

Las reformas fueron promulgadas días antes de que vencieran los dieciocho meses dados por la Constitución para hacer efectivo el artículo transitorio 20. Inicialmente, cuando el Gobierno formuló los cambios, se anunció que se desvincularían 24 000 empleados (Redacción *El Tiempo*, 28 de diciembre de 1992). Ante la dimensión de la reforma, el periódico *El Tiempo* la calificó como un “vuelo radical a la estructura del Estado” y como “el más grande cambio institucional que haya vivido el país en los últimos veinticinco años” (Redacción *El Tiempo*, 28 de diciembre de 1992). Años

más tarde en el mismo periódico se hacía un balance aun superior al alcance real de las reformas, afirmando que “un total de 61 entidades fueron liquidadas, fusionadas o reestructuradas y, según las cifras oficiales, salieron 52 000 empleados” (Redacción *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1998)¹⁵.

Poco tiempo después, en el marco de las grandes carencias creadas por el aumento en las transferencias en el Gobierno central se creó la Comisión de Racionalización del Gasto por medio del Decreto 1359 de 1995, que estuvo compuesta, según su artículo 3, por “Luis Fernando Alarcón Mantilla, Rodrigo Llorente Martínez, Mauricio Cabrera Galvis, Antonio José Urdinola Uribe, César Vallejo Mejía y Eduardo Lora Torres”. Esta comisión recomendó recortar el gasto del nivel central para concentrarse en la producción de los bienes públicos más importantes (seguridad, justicia, educación, salud y protección del medio ambiente). Era claro para este momento que las reformas de 1991 generaron una serie de desequilibrios que hacían difícil sostener al Estado sin profundizar las reformas ya iniciadas por Gaviria. Un claro ejemplo de esto es la sugerencia en el tema de la descentralización de que el “proceso debe continuar y profundizarse, transfiriendo más y más funciones y responsabilidades a los departamentos y a los municipios” (Redacción *El Tiempo*, 20 de octubre de 1997). Este informe más tarde dio lugar a la formulación de la Ley 344 de 1996, denominada “Ley de Racionalización del Gasto” de acuerdo con su propio encabezado. Se trata de una ley compleja que modifica temas muy variados y múltiples sectores, pero que en su conjunto se lee desordenada y sin una racionalidad muy clara. No obstante, siguió con algunos pasos en el camino ya iniciado por las reformas de los ochenta.

En los siguientes años vinieron múltiples reformas, vale la pena mencionar entre muchas de ellas los efectos de la Ley 617 del 2000, que pretendía solucionar el problema fiscal generado por los gobiernos locales en el marco de la descentralización. Esta ley les puso a los gobiernos departamentales y municipales unos topes máximos de gastos de funcionamiento de acuerdo con la categoría a la que pertenecían. Igualmente, fijó un monto máximo de gastos para las asambleas y concejos municipales. Esta ley tiene también claramente una orientación antiburocrática, pues terminó privilegiando la idea de que la inversión representaba un mejor destino para los recursos públicos. Sin embargo, en el marco de externalización de la función pública hacia el mercado, lo que en realidad sucedió en muchas administraciones locales fue que las funciones misionales se empezaron a externalizar y a presentar como inversión.

15 Aunque se debe resaltar que “se crearon 13 organismos, entre ellos la Fiscalía, junto con el sector de la defensa y la seguridad nacional [...] [Además] durante la administración Gaviria se crearon dos nuevos ministerios: el de Medio Ambiente y el de Comercio Exterior” (Redacción *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1998).

Más adelante, viene también el período del presidente Uribe, quien desde su misma posesión afirmó: “Nuestro Estado es gigante en lo burocrático, ineficaz frente a la corrupción que maltrata las costumbres políticas y peligrosamente pequeño en inversión social [...]. Son necesarias la derrota de la politiquería y la racionalidad de los costos laborales” (Uribe, 2002).

Para ello, el presidente Uribe dio un primer paso con las reformas planteadas en el referendo, orientadas a ahorrar en temas de reducción del Congreso, contralorías y personerías, así como a reducir la discrecionalidad de los congresistas para incidir en el gasto público, reformas que, como ya se sabe, no fueron aprobadas. Pero igualmente, dio un segundo paso, esta vez más contundente con el programa de reforma llamado el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Para empezar, se puede resaltar que las reformas de Uribe en materia administrativa fueron las más ambiciosas desde aquellas propiciadas por la Constitución de 1991.

En este sentido, el presidente Uribe bajo una clara orientación de la Nueva Gestión Pública, profundizó la lógica de las reformas iniciadas por el presidente Gaviria doce años antes. De hecho, como la evaluación al PRAP realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (dentro del contrato con la firma Econometría) lo reconoce en el 2010, la reforma tuvo un claro enfoque “gerencialista” (DNP, 2010, p. 8). El documento del DNP hace incluso una revisión bibliográfica de los principales autores de la Nueva Gestión Pública citando, entre otros a Hood (1991) y a Osborne y Gaebler (1993), como los referentes teóricos que reemplazan a Weber. En términos generales el PRAP fue un programa que se llevó a cabo entre el 2003 y el 2009, financiado con un crédito del BID. El propósito del programa fue “incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales” (DNP, 2010, p. 13).

Dentro de estos parámetros, el Gobierno del presidente Uribe intervino:

182 entidades de la administración pública nacional de los 20 sectores de la rama ejecutiva. Estas intervenciones se refieren a un grupo de medidas como modificaciones de planta, liquidaciones, fusiones, cambio de adscripciones, descentralización y escisiones. Estas acciones permitieron la supresión de 44 194 puestos de trabajo de las 118 entidades incluidas en el Confis calculada globalmente a diciembre de 2009, obteniéndose un ahorro de \$1 459 042 millones a precios corrientes [2009] y a pesos de 2007 esta cifra corresponde a \$ 688 098 millones de pesos.

Entre las entidades intervenidas se destaca la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), para fusionar al DRI, al INPA, al INAT, al Incora y la UNAT (DNP, 2010). Además, se privatiza parcialmente Telecom, se acaban Inravisión, Adpostal, trece teleasociadas y Audiovisuales. En el sector transporte se liquidan el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y Ferrovías, y, por otro lado, en el sector de “protección social” se liquidan Capresub, Cajanal y cinco ESE de Salud (DNP, 2010).

Pero quizás lo más simbólico de las reformas fue la fusión de seis ministerios y la supresión de 714 cargos de estos (Redacción *El Tiempo*, 5 de febrero del 2003). Por ejemplo, con la fusión de los ministerios de Justicia y del Interior, “la estructura de personal del nuevo ministerio del Interior y de Justicia, que hasta ayer contaba con 749 empleados —sumando los dos ministerios—, funcionará con 484”. Algo parecido ocurría con el sector agrícola en el que la fusión de las entidades previas en el Incoder implicó el paso de más de 4000 funcionarios a 800 funcionarios ubicados todos en Bogotá (Hurtado 2010). Todos estos ahorros permitían más inversión (según la propia narrativa del Gobierno), pero también llevaban a que cada vez se actuara más por vía de cofinanciaciones y de subsidios, con lo cual el Estado central se seguía acercando más al modelo pensado desde el presidente López Michelsen en adelante.

Las reformas continuaron en el Gobierno del presidente Santos, durante el que se destacan principalmente la creación de algunas nuevas entidades y la separación de algunos de los ministerios que habían sido fusionados en el período anterior. Por ejemplo, se liquidó el Incoder y se crearon de nuevo varias agencias diferenciadas (la Agencia Nacional de Tierras [ANT], la Agencia para la Renovación del Territorio [ART] y la Agencia de Desarrollo Rural [ADR]). También, en el marco del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se definen múltiples nuevas instancias para lograr que las entidades del nivel central tengan en cuenta las prioridades de los municipios, especialmente las prioridades locales que serán levantadas por la ART en ocho mil veredas de Colombia para construir los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos PDET permitirán centrar la acción de múltiples planes nacionales en los problemas específicos del nivel local. Igualmente, se introdujeron reformas como la ley de regalías (2012) y se trató de generar un nuevo marco de relacionamiento con las regiones mediante los “Contratos Plan”.

No obstante, el efecto de estos cambios ha sido aún muy reducido en la capacidad de la nación para influir en la gestión territorial del Estado. Un ejemplo de esto es que las reformas recientes de la Ley 1530 del 2012 al Sistema General de Regalías dieron lugar a la posterior creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Se puede afirmar que en general se mantuvo la idea antiburocrática, pues estas instancias intermediadoras deben asignar billones de pesos, solamente con el voto de gobernadores, alcaldes y un funcionario del DNP. Esto implica que la capacidad de gestión sigue siendo mínima, lo que recuerda los fracasos sufridos por los fondos de cofinanciación en los años noventa. Además, la cofinanciación y especialmente los cupos indicativos se siguieron asignando por medio de un manejo muy discrecional de los cupos indicativos para gestionar la relación con el Congreso.

Aunque el objetivo de este trabajo no es evaluar el cambio que se dibuja en estas últimas líneas, el lector puede observar que el Gobierno del presidente Santos rompe con la narrativa de liquidación de entidades y de alejamiento del nivel central que ha

dominado desde los años ochenta del siglo XX. No obstante, se trata de tendencias aún muy tímidas, que todavía no marcan tendencia y que dejan al Estado igual en casi todos los aspectos a lo que se construyó en los treinta años previos. Además, es difícil encontrar documentos en los que el Gobierno del presidente Santos o su equipo se pongan en la tarea realmente de explicar cuál es el sentido de esos cambios en clave de la reforma del Estado, en los que se exponga por qué era necesario cambiar la tendencia o que ayuden a generar una nueva narrativa para la reforma del Estado como se hizo en los años cincuenta o en la década de los setenta y ochenta del siglo XX.

Esta es sin duda una de las grandes deudas que deja su proceso de reforma, pues al contrario de períodos como el de los presidentes López, Gaviria o Uribe, en los que hubo una gran producción de trabajos sobre el cambio propuesto sobre el Estado, en estos últimos dos períodos realmente la discusión sobre el tema ha sido mínima. Además, en la lógica de polarización en la que se llevó a cabo el proceso de paz, es claro ver que hoy no existe un consenso sobre el futuro de la reforma del Estado, con lo cual queda un manto de incertidumbre sobre la sostenibilidad de las últimas reformas.

Sobre la trayectoria de reformas en términos panorámicos

Haciendo un balance de las transformaciones propiciadas en el período cubierto en este capítulo (1980-2018), se puede decir que las reformas adelantadas no llevaron a la reducción del Estado, más bien conllevaron su reorientación en cuanto a las actividades que abarcaba y al tipo de instrumentos que utilizaba para actuar. En estos años, el Estado en su conjunto siguió ganando participación en la economía. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), los ingresos fiscales del Estado colombiano pasaron de representar el 8,7% del PIB en 1990 al 13,4% en 1995, 14,1% en el 2000 y 17,2% en el 2004 (Cepal, 2006, p. 48). Esto a su vez implicó que, al tomar como base 1985 y extendiendo el cálculo hasta el 2015, las reformas de 1991 permitieron aumentar el gasto social

de una manera más dinámica que los de otros sectores, de modo que se duplicó a cerca de 9% del PIB, con base en una notable expansión de las erogaciones para salud y protección social (a 6%, del PIB), educación (3,6% del PIB) y vivienda (0,5% del PIB), que *grossa modo* también se doblaron. (Redacción *Revista Dinero*, 29 de marzo del 2017)

Esto permitió ir aumentando vertiginosamente las coberturas en educación, salud y también la capacidad operativa del ejército y la policía, así como la cobertura y capacidad de la Fiscalía.

Lo anterior ilustra que la tendencia para fortalecer el Estado cambio radicalmente, pues se concentró en unos pocos sectores. Al respecto, Dávila *et al.* (2000) muestran cómo se dan crecimientos importantes en las Fuerzas Armadas desde los años ochenta, pasando de 83 000 efectivos en 1982 a 152 000 en 1994. Estas mismas llegan, según el proyecto de presupuesto del Ministerio de Hacienda para el 2017 a 496 275 cargos del sector de defensa y seguridad (Ministerio de Hacienda, 2016). Así, desde los años ochenta se han generado más de 400 000 nuevos cargos en las Fuerzas Armadas de Colombia. Además, como también indicó el mismo Ministerio de Hacienda en el 2017, para la Rama Judicial se alcanzaron 30 350 cargos y para la Fiscalía, 26 089 cargos, además del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario con 14 759 cargos (Ministerio de Hacienda, 2016). Cabe anotar que el total de cargos que corresponden “a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del presupuesto general de la nación” (Ministerio de Hacienda, 2016, p. 23), es de 635 786 cargos; de estos, como ya se ha dicho, 570 000 cargos corresponden a los sectores defensa, rama judicial, fiscalía y justicia. El resto (65 000) se reparten entre los demás sectores.

Otra área en la que ha crecido el empleo público es justamente la relacionada con el SGP en el marco de las transferencias. Sobre estas áreas, el Ministerio de Hacienda (2016) anota que del presupuesto general de la nación se paga la nómina de 448 469, que es

personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 40 186 cargos (9% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 360 880 cargos (80,5%) y en salud, 47 403 cargos (10,6%). (Ministerio de Hacienda, 2016, p. 23)

Pero al margen de los fortalecimientos generados en el Estado, resalta que otros sectores han quedado totalmente dentro del marco de las transferencias automáticas, sin ningún tipo de capacidad central para la gestión pública. Señala, por ejemplo, que todos los recursos billonarios transferidos al Fondo Nacional de Regalías en el marco de la Ley 141 de 1994, se dan sin que para ello emerja ninguna capacidad de acompañamiento y monitoreo del nivel central, lo que no empieza a cambiar sino a partir del 2012. En estas áreas, como en todas las transferencias de los recursos de inversión del sector central, se parte de la base de que descentralizar se limita a transferir recursos, sin generar una capacidad de intermediación fuerte del nivel central para generar un sistema intergubernamental fuerte.

De esta manera, las reformas de la Constitución de 1991 llevaron a que desde la década del 2000 los recursos fueran distribuidos mediante fórmulas automáticas (SGP y regalías), sin mucha intermediación del nivel central. Por otro lado, las reformas llevaron a que ante el fracaso de los ya mencionados fondos de cofinanciación, los

recursos de inversión en sectores distintos a salud, educación y saneamiento¹⁶ se manejaran por medio de las asignaciones hechas a los ministerios. Esto llevó a que cada vez los ministerios prefirieran también realizar programas con menor gestión directa y que gradualmente se fueran privilegiando programas de subsidios que, según González (2017), hoy alcanzan “65 programas diferentes, y equivaldrían a un nueve por ciento del PIB del país” (p. 1).

Por otro lado, los congresistas ganaron protagonismo como intermediadores de los recursos (cofinanciación y subsidios) y el presidente quedó con mayores facultades para asignar el gasto público, lo que fue evidente en los Consejos Comunales de Uribe (Leyva, 2012) y en los cupos indicativos de Santos. De esta manera, regalías, SGP y todos los programas de cofinanciación y de subsidios del Estado colombiano, que surgieron de las reformas al Estado pensadas a finales de los setenta y ejecutadas en los años ochenta, noventa y dos mil, llevaron a que el Estado quedara con una capacidad de gestión muy reducida, pues durante treinta años las reformas persistieron en eliminar a los intermediadores burocráticos hasta donde fuera posible. Esta animadversión contra las burocracias generó una gestión aún más política de los recursos que en el período del Frente Nacional. Billones de pesos, sin el control de burocracias que los gestionen, le dieron una oportunidad al Ejecutivo nacional (muy evidente en los Gobiernos de los presidentes Uribe y Santos) para negociar la conformación de coaliciones en el Congreso (Leyva *et al.*, 2021).

Balance final

Por el agotamiento que hoy se vive sobre los cambios generados en los últimos treinta años, pero también por la incertidumbre sobre el futuro de las reformas del Estado, se ofrecerán a continuación algunas tendencias clave para pensar de manera más general y tranquila sobre los cambios necesarios en los próximos treinta años. En primer lugar, cabría preguntarse hasta dónde el debilitamiento administrativo fue una buena idea. La palabra *burocracia* se convirtió en estos años en una patología y se abandonó la connotación modernizadora que tuvo en el período anterior. Pero claramente las fórmulas automáticas y la asignación política de recursos millonarios, con una capacidad muy escasa del nivel nacional para apoyar las prioridades de gasto, tampoco ofrecieron una solución. Más bien esta federalización del gasto, sin que de la mano se hubiera generado una burocracia federal de corte intergubernamental (como proponía la Misión Bird-Wiesner y el propio presidente López), llevó a que se acentuara la corrupción y a que el Estado pudiera ser cooptado desde abajo mucho más fácil que antes por los clanes políticos locales.

16 Es decir, en sectores como infraestructura, caminos secundarios y terciarios, temas agrarios, emergencia, etcétera.

Por otro lado, se debe subrayar que el estudio de estos cuarenta años ha mostrado que en Colombia cambiamos bruscamente de tradición administrativa. Esto porque pasamos de una tradición centralista y con algunos principios burocráticos a una con principios federales, antiburocrática y orientada hacia el mercado. Esto implicó una reforma de marca mayor entre 1980 y la década del dos mil, que borró muchos de los avances realizados entre 1957 y 1980. Por esto, hoy más que nunca es importante pensar cuál es la tradición administrativa del Estado colombiano y cómo se puede lograr una mejor gestión dentro de esta realidad.

Pareciera que justamente este análisis muestra que, ante la imposibilidad de centralizar la ejecución, realmente en Colombia se debe trabajar en el papel del centro en la gestión intergubernamental. En este sentido, uno de los retos fundamentales para la nación en los próximos años es el desarrollo de un nuevo marco de gestión intergubernamental para poder trabajar con los gobiernos locales de una manera productiva. En los últimos sesenta años se ensayó la ejecución directa nacional, la contratación por vía de los fondos, la cofinanciación, las fórmulas automáticas de descentralización y el modelo de las certificaciones. Cada cambio de modelo implicó una nueva lógica y una nueva tradición, pero al mismo tiempo dejó ver la continuidad de un mismo problema, que tiene que ver con que se ha contado con una capacidad burocrática muy baja para poder actuar de manera profesional desde el centro. En este sentido, es urgente volver a reposicionar el papel de las burocracias nacionales, en algunos casos (los municipios más periféricos) para ejecutar, y en los medianos y grandes para apoyar la gestión con una buena coordinación y una supervisión que no se limite al control *ex post facto*.

Finalmente, una tendencia de cambio para los próximos treinta años será pensar más en clave de cómo aprovechar la posibilidad de experimentación que creó la descentralización. Se podría asumir que cada municipio y gobernación lleva a cabo su propio experimento de diseño e implementación de políticas. Sin embargo, si no se tienen las capacidades para aprender de los errores y para sistematizar y escalar los éxitos, realmente se estaría frente a una gran fragmentación que repite los mismos errores de manera constante y que desperdicia la oportunidad para aprender de los grandes éxitos. En este sentido, si el derecho administrativo no está acompañado de un sistema para la gestión de políticas, termina siendo un esfuerzo permanente de reformismo con un cambio muy leve, como ilustran muchos de los esfuerzos revisados en este trabajo

Bibliografía

Acevedo Restrepo, D. (1985). *Carrera Administrativa, participación ciudadana y administración pública*. ESAP.

- Acosta, O. y Bird, R. (2003). *The dilemma of decentralization in Colombia*. ITP Paper 0404, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. https://mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/columbia.pdf
- Alacevich, M. (2009). *The political economy of the World Bank: The early years*. World Bank Publications.
- Álvarez, A. (2010). Repensando la ESAP: ¿Qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser: La historia de la ESAP? ESAP. <http://studylib.es/doc/356832/historia-de-la-esap>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014a). *Al servicio al ciudadano, una década de reformas del servicio civil en América Latina*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. BID.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Barrera, E. (2006, noviembre). *Inclencias y resultados previstos del sistema de función pública en Colombia*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. University of California Press.
- Bejarano, A. M. y Segura, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En L. J. Orjuela (Comp.), *El Estado en Colombia* (pp. 217-262). Universidad de los Andes.
- Betancur, B. (1981). Programa del Candidato Nacional. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 101-102). Editorial Oveja Negra.
- Bird, R. (1984). *Intergovernmental finance in Colombia: Final report of the mission on intergovernmental finance*. Harvard Law School.
- Birkhead, G. (1967). *Institutionalization at a modest level: Public administration institute for Turkey and the Middle East*. Agency for International Development.
- Botero, C. (1983). *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- Caballero, C. (2008). Albert Hirschman en Colombia y la planeación del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad* (62), 165-199.
- Camargo, F. y Mendoza, R. (2015). *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima, Perú.
- Carrero, A. (1996) El empleo y los salarios públicos en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 15(24), 179-208.
- Castro, J. (1980) Hacia la democracia local: Tres niveles administrativos. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 138-158). Editorial Oveja Negra.
- Cepal (2006) *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Cepeda, F. (1983). Por una estrategia de Desarrollo político. En C. Botero (Ed.), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- Conlan, T. (1988). *New Federalism: Intergovernmental reform from Nixon to Reagan*. Brookings Institute Press.
- Consejería para la Modernización del Estado (1993). *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- Currie, L. (1952). Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia. Imprenta Nacional.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (Ed.), *The state of state reforms in Latin America*. Stanford University Press-BID.
- Dávila, A., Escobedo, R., Gavina, A. y Vargas, M. (2000). El ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia Internacional*, 49(50), 148-177.
- Deas, M. (2017). *Las fuerzas del orden (y once ensayos de historia de Colombia y las Américas)*. Taurus.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). *Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)*. DNP-PNUD.
- Dreyfus, F. (2012). La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (siglos XVII-XX). Biblos.
- Duarte, J. (2003). Educación pública y clientelismo en Colombia. Editorial Universidad de Antioquia.
- Fairclough, N. (2001). Critical discourse analysis as a method in social scientific research. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis*. Sage.
- Fescol (1990). *Una constituyente para la Colombia del Futuro*. Fescol-Programa Democracia, Universidad de los Andes.
- Galán, L. C. (1981). Programa del Nuevo Liberalismo. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- García, J. (1993). El proceso de modernización del Estado en Colombia. En Consejería para la Modernización del Estado (Ed.), *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- García, M. (2008, 11 de octubre). Un país de estados de excepción. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>
- Gaviria, C. (1993). Un Estado al servicio de los colombianos. En Consejería para la Modernización del Estado (Ed.), *Hacia un Estado moderno*. Editorial Oveja Negra.
- Giraldo, J. (2015). *Política y guerra sin compasión*. <http://www.altocomisionado.paralapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/politica-y-guerra-sin-compasion-1447166720-1460380261.pdf>
- Golden, M. y Brian, M. (2013). Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16, 73-99.

- González, J. I. (2017, 20 de agosto). Los subsidios sociales en Colombia: ¿Dónde está el problema? *Razón Pública* (20). <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10481-los-subsidios-sociales-en-colombia-d%C3%B3nde-est%C3%A1-el-problema.html>
- González Rodríguez, E. (2010) Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 13(25), 147-163.
- González Salas, É. (2004). La carrera administrativa: Experiencias y perspectivas. *Revista Administración y Desarrollo* (42).
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Palgrave Macmillan.
- Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia: Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Universidad de Antioquia.
- Hernández, A. (1961). Discurso del doctor Alberto Hernández Mora en el acto de inauguración oficial de la ESAP. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 87-91). IEMP Ediciones.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hurtado, R. (2010, 8 de noviembre). Incoder: El otro collar de perlas finas. *Razón Pública*. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1536-incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas.html>
- Isaza, E., Gómez, Á. y Marín, D. (1980). Elección popular de alcaldes: Proyecto de Acto Legislativo núm. 7 de 1980. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia* (pp. 233-235). Editorial Oveja Negra.
- Jessop, B. (2004). Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies*, 1(1), 159-174.
- Lan, Z. y Rosenbloom, D. H. (1992), Public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6), 535-537.
- Latorre, M. (1986). *Hechos y crítica política*. Universidad Nacional del Colombia.
- Leal, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Cientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Consejos Comunales de Gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138.
- Leyva, S., Mejía, C. y Fortou, J. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: La distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *Revista CS* (35), 125-153.
- Linder, S. y Peters, G. (1987). Design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475.
- Lleras Camargo, A. (1961). Discurso del Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, en la Inauguración de la Escuela Superior de Administración

- Pública. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 96-101). IEMP Ediciones.
- López, A. (1976). Mensaje al Congreso Nacional. En C. Botero (Ed.), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- López, A. (1977). Mensaje al Congreso Nacional. En C. Botero, *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. Cider.
- López, A. (1981). Programa liberal: Preámbulo al foro liberal. En Á. Tirado (Ed.), *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- Losada, R. (1977). *Social background and political attitudes of Colombian congressmen, 1958-1966* [tesis de doctorado]. Universidad de Georgetown.
- Luna, J. y Feldmann, A. (2013, 28 de agosto). *Mapping state-challenger interactions in contemporary Latin America through insights from theoretical ecology*. American Political Science Association Conference, Chicago, EE. UU.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Ministerio de Hacienda (2016). Anexo al mensaje presidencial del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017. Ministerio de Hacienda. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Mora, O. (2013). La reforma tributaria de 1935 y el fortalecimiento de la tributación directa en Colombia. *Apuntes del CENES*, 32(56), 37-52.
- Nannetti, G. (1961). Discurso del director de la Escuela Superior de Administración Pública, doctor Guillermo Nannetti. En D. Younes (Ed.), *Las reformas del Estado y de la administración pública* (pp. 87-91). IEMP Ediciones.
- Niskanen, W. (1973). *Bureaucracy-servant or master? Lessons from America*. Institute of Economic Affairs.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49(50), 103-116.
- Osborn, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming public sector*. Plume Book.
- Ostrom, V. y Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.

- Pastrana, M. (1968). Carta de renuncia del ministro de Gobierno. En M. Pastrana (Ed.), *Ideas y acción política para la nueva Colombia*. Bogotá.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Posada, E. (2002). Los límites del poder: Elecciones bajo la Hegemonía Conservadora, 1886-1930. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 39(60), 31- 65.
- Poulantzas, N. (2000). *State, power, socialism*. Verso.
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿Anhelo o realidad? *Revista Desafíos*. Universidad del Rosario.
- Ramírez, J. (2011). La carrera administrativa en Colombia: Análisis y perspectivas [tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de magíster en Administración]. Universidad Nacional de Colombia.
- Redacción *El Tiempo* (1992, 28 de diciembre). Barrida de fondos de cofinanciación. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264756>
- Redacción *El Tiempo* (1997, 20 de octubre). Recomendaciones. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-686396>
- Redacción *El Tiempo* (1998, 6 de diciembre). La reformitis. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-811504>
- Redacción *El Tiempo* (2003, 5 de febrero). Fusionados seis ministerios. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985442>
- Redacción *Revista Dinero* (2017, 29 de marzo). ¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado? *Revista Dinero*. <http://www.dinero.com/edicion-impresia/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980). The Implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Simon, H. (1964). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Macmillan.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 169-191). Cambridge University Press.
- Tirado, Á. (1983). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra.
- Uribe, Á. (2002, 8 de agosto). Discurso de posesión del presidente. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: Historia y organización*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vergara, H. (2011). Empleo público y corrupción en Colombia. *Revista Electrónica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 8(2), 1-21.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

- Wiesner, E. (1984). A new fiscal perspective. En R. Bird (1984), *Intergovernmental finance in Colombia: Final report of the mission on intergovernmental finance*. Harvard Law School.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Younes, D. (2014). *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. IEMP Ediciones.

Introducción

En este capítulo se describe, en primer lugar, la creación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que sustituyó al Departamento del Servicio Civil y trajo consigo la ampliación de las funciones de la entidad, no solo en el manejo del empleo público y la capacitación de los servidores, sino en lo que respecta a las reformas de las plantas de personal de las entidades estatales.

Uno de los hilos conductores para el análisis del nuevo DAFP es la legislación sobre la administración pública y la carrera administrativa, expedida durante la primera década de vigencia de la Constitución de 1991. Aparte de examinar la Ley 489 de 1998, se comparan las reformas realizadas por los Gobiernos de la primera década del siglo XXI y se analiza la Ley 909 del 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

En el análisis de las reformas administrativas de los Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos se hace especial referencia a las normas que buscan simplificar y reducir los trámites administrativos, garantizar el acceso a la información y la transparencia, y propiciar la participación ciudadana en la gestión pública. Se describe asimismo el papel del DAFP en la construcción de la paz, tanto en el nivel central como en los territorios.

En el último apartado, se describen los cambios en el tamaño del empleo público y en la carrera administrativa de los servidores públicos.

* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Mariana Perea y los comentarios y sugerencias de Liliana Caballero, exdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

El tema de la administración pública en la Asamblea Nacional Constituyente

A finales de los años ochenta, Colombia vivía un fuerte deterioro del orden público, marcado por el narcotráfico y el conflicto interno, que cobró la vida de jueces y magistrados —en la trágica toma y retoma del Palacio de Justicia—, de líderes de izquierda, como Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo, y del dirigente liberal Luis Carlos Galán.

El 25 de agosto de 1989, una semana después del asesinato de Galán, estudiantes universitarios de Bogotá organizaron una marcha del silencio, acto que dio inicio a un movimiento estudiantil y ciudadano que propuso, en febrero de 1990, una novedosa iniciativa consistente en incluir, en las elecciones del 11 de marzo de 1990, una *séptima papeleta* en apoyo a la convocatoria de una constituyente, con el objetivo de sustituir la obsoleta Constitución de 1886 por una que reforzara el sistema democrático y garantizara los derechos fundamentales de los ciudadanos (Carrillo, 2016).

El 27 de febrero de 1990, la Registraduría Nacional del Estado Civil aprobó la inclusión de la séptima papeleta en los comicios del 11 de marzo, que superó el millón y medio de votos a favor en los escrutinios (Younes, 2004, p. 187). Previamente, el presidente Barco expidió el Decreto 927 de 1990 que facultaba a la Registraduría “para contabilizar los votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional por iniciativa popular” (Decreto 927 de 1990).

En la jornada electoral para la elección de la Constituyente, efectuada el 27 de mayo de 1990, votaron a favor más de cinco millones de personas (Younes, 2004, p. 189). Según Diego Younes, con la constituyente se buscaba el fortalecimiento del sistema democrático participativo, con énfasis en las nociones de democratización y descentralización, en el supuesto de que la vida municipal constituía la base de las relaciones del conjunto de la sociedad (Younes, 2004, p. 199).

Por su parte, Julián Raúl Flórez (2015, p. 102) sostiene que las apreciaciones que sirvieron de fundamento en la definición de nuevas normas constitucionales para la reorganización y el manejo de la administración pública buscaban eliminar el clientelismo en la designación de cargos públicos, objetivo que se había buscado sin mucho éxito durante los sesenta años anteriores a la Constituyente.

Más aún, como dice Martínez Cárdenas (2010), la Asamblea Nacional Constituyente les concedió notable importancia a los asuntos relacionados con la idoneidad de la burocracia para cumplir los objetivos del Estado, y con la eficiencia y la calidad de sus servicios. Para esto, la Constituyente consideraba necesario:

eliminar las presiones de los grupos y movimientos políticos sobre los nominadores, reducir la carga decisional de altos funcionarios mediante la desconcentración y la descentralización, consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los

partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la Administración Pública sea transparente. (Martínez Cárdenas, 2010, p. 113)

Con base en esas consideraciones, los constituyentes incluyeron en la nueva constitución un capítulo referido a la función pública, que hace parte del título v, que trata de la organización del Estado.

La administración pública en la Constitución de 1991

Las apreciaciones de dos exdirectores sobre el DAFP resumen la importancia de la Constitución de 1991 en lo concerniente a la organización del Estado, la creación de nuevas entidades de justicia y control, la profesionalización del servicio civil y la participación ciudadana en el control de la administración pública.

Para Liliana Caballero, exdirectora del DAFP (2014-2018), “la Constitución del 91 significó un cambio que generó una nueva institucionalidad, una nueva manera de trabajar en el Estado, con un énfasis muy grande en el tema de un Estado participativo” (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre del 2017). Esta idea es compartida por Édgar González Salas, exdirector del DAFP, quien además menciona los cambios introducidos por la nueva constitución, a saber:

- Profundización de la descentralización.
- Creación de la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.
- Creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del control interno en las entidades estatales.
- Mecanismos como la tutela y la acción de cumplimiento.
- Democracia directa y participación ciudadana en el control de los recursos y la administración pública.
- Un nuevo modelo de control fiscal y unos nuevos principios de gestión presupuestal fuera de los cánones tradicionales del equilibrio perfecto. (E. González Salas, comunicación personal, 4 de diciembre del 2017)

Ahora bien, de todo cuanto puede decirse de la relevancia de la Constitución de 1991 en los asuntos de la administración pública haremos énfasis en los principios y los fines fundamentales del Estado colombiano y en las normas constitucionales de la administración pública.

Con respecto a los principios y fines del Estado colombiano, los artículos primero y segundo sintetizan el carácter garantista y democrático de la nueva carta política y definen la responsabilidad de las autoridades en lo tocante a los derechos, los deberes y las libertades de las personas que residen en Colombia, y en lo concerniente a los deberes sociales del Estado y los particulares:

Artículo 1.º Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2.º Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución, 1991)

En cuanto a las normas constitucionales sobre la organización del Estado, el capítulo 1 del título v define las tres ramas del poder público y sus respectivas competencias y funciones, y determina los órganos autónomos que deben colaborar armónicamente en el cumplimiento de las funciones del Estado. A su vez, el capítulo 2 contiene las normas para el ejercicio de la función pública.

Sobre la Rama Ejecutiva, el texto constitucional dispone en primer lugar que “el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa” y que “el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros y los Directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno” (Constitución, 1991, art. 115).

En segundo lugar, clasifica en tres categorías los órganos autónomos, a saber: los que administran justicia, los que ejercen control y los que hacen parte de la organización electoral. De los primeros hacen parte la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces y la justicia penal militar (art. 116); de los segundos hacen parte el Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación, y el tercero está conformado por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y “demás organismos que establezca la ley” (Constitución, 1991, Arts. 116, 117 y 120).

Del capítulo 2 hacen parte las normas relativas a los servidores públicos, muchas de las cuales ya estaban definidas en la legislación sobre el servicio civil. Mencionemos sin embargo las más importantes.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas

territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Este artículo dispone asimismo que “la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que desempeñen temporalmente funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Por otra parte, como había sido dispuesto en las reformas constitucionales de 1957 y de 1968, la Constitución de 1991, en su artículo 125, estableció cuáles de los servidores públicos son de carrera administrativa y cuáles no lo son, y fijó los criterios sobre el retiro de los servidores públicos. Aparte de haber elevado a norma constitucional la carrera administrativa, la Constitución ratificó el principio según el cual “En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”. De conformidad con el artículo 125:

Los empleados en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. (Constitución, 1991, art. 125)

Otra prohibición importante es la relativa al nombramiento, por parte de los servidores públicos, de personas con las cuales tengan diferentes grados de consanguinidad, o vínculos civiles como el matrimonio o la unión permanente. También se les prohíbe “designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación” (Constitución, 1991, art. 126).

Entre las normas más relevantes para la profesionalización del servicio civil, hay que destacar el rango constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en todo lo relativo a la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial (Const., 1991,

Art. 130). Cabe decir que, no obstante el rango constitucional de la CNSC, esta tardaría más de trece años en ponerse en funcionamiento, cosa que ocurrirá a partir de la expedición de la Ley 909 del 7 de diciembre del 2004 (Hernández, 2008, p. 58).

Mencionemos por último que en el título VII, sobre la Rama Ejecutiva, la Constitución incluye un capítulo que trata de la función administrativa, cuyo artículo 209 dispone que

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]; y que [...] Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución, 1991, art. 209)

Después de esta reseña de las principales normas constitucionales sobre la organización del Estado, la administración pública y el servicio civil, haremos referencia a los decretos expedidos en virtud del artículo transitorio 20 de la Constitución, los cuales dieron lugar a la creación del DAFP. En el último apartado reseñamos la legislación expedida durante la década de 1990.

Reestructuración del Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC)

Meses antes de la promulgación de la nueva constitución, el presidente César Gaviria se refirió al “revolcón institucional” que él consideraba necesario en aras de la modernización del Estado y la administración pública. Veamos al respecto algunos apartes significativos de su discurso de posesión presidencial, el 7 de agosto de 1990:

Las oportunidades de reforma que ofrece la historia nunca han sido el resultado del azar o de la improvisación. Los pueblos descubren el momento de renovarse cuando la insuficiencia de las instituciones detiene el cauce de su propio desarrollo.

[...] La victoria de nuestras ideas nos confiere el mandato de liderar un proceso de profunda modernización de nuestras instituciones. Eso es precisamente lo que hemos llamado el revolcón institucional. No podemos derrochar la oportunidad más clara de renovación y transformación que nuestra historia nos ha ofrecido.

[...] En lo fundamental, nuestra tarea tiene que estar encaminada a promover formas más eficaces de intervención estatal. Es la eficacia del Estado y no su tamaño lo que realmente importa para el cumplimiento de las funciones públicas. (Gaviria, 1990)

Y para llevar a cabo el anunciado revolcón institucional, la Constitución dispuso lo siguiente en el artículo transitorio 20:

El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado, tres miembros designados por el Gobierno Nacional, y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece. (Constitución, 1991, Disposiciones transitorias)

La ejecución de estas reformas fue reglamentada por más de sesenta decretos ejecutivos, de los cuales es pertinente referirse al Decreto 2169 de 1992, por el cual se reestructuró el DASC, y al Decreto 2170 de 1992, por el cual se suprimió el Fondo Nacional de Bienestar Social que desde la reforma de 1968 estaba a cargo del Departamento del Servicio Civil.

El Decreto 2169 define la estructura orgánica del nuevo Departamento de la Función Pública (DAFP), determina su objeto y sus funciones, y dispone que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) sea una entidad adscrita a este Departamento. Contiene asimismo las disposiciones transitorias relacionadas con el proceso de supresión o fusión de empleos. Del objeto y las nuevas funciones del DAFP dan cuenta los siguientes artículos del Decreto 2169 de 1992:

Artículo 1. El Departamento Administrativo del Servicio Civil en adelante se denominará Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 2. El Departamento tiene por objeto formular las políticas, asesorar a las organizaciones y velar por el cumplimiento de las normas en materia de gerencia de los recursos humanos al servicio del Estado.

Artículo 3. El Departamento cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar en lo de su competencia las políticas atinentes a la función pública;
2. Asesorar a las entidades públicas en la adopción de modelos organizacionales y administrativos para el logro de la misión institucional;
3. Asesorar a las entidades públicas en materia de organización, sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, sistemas de remuneración, plantas de personal y en los demás asuntos de su competencia.
4. Orientar los planes y programas de formación, desarrollo, bienestar social y capacitación de los recursos humanos del Estado;

5. Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones;
6. Presentar al Presidente de la República proyectos de ley y de decreto referentes a materias de su competencia;
7. Realizar estudios e investigaciones tendientes a la tecnificación y modernización de la administración pública;
8. Establecer un sistema de información de servidores públicos.

Sobre los principales cambios que introdujo la creación del DAFP en comparación con el Departamento del Servicio Civil, Liliana Caballero dice lo siguiente:

El servicio civil es el cuerpo de personas que están al servicio del Estado: hoy en día lo denominamos empleo público, más que servicio civil. En Latinoamérica, las entidades que se encargan solamente del empleo público se denominan de servicio civil. Pero en Colombia, como en otros países, en 1992 dejó de llamarse Departamento Administrativo del Servicio Civil y se lo denominó de la Función Pública, no casualmente. El Departamento de la Función Pública abarca más funciones, porque el servicio civil no puede estar aislado de los demás temas de la gestión pública relacionados con la organización y el funcionamiento del Estado. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene que autorizar, junto con el Ministerio de Hacienda, todas las modificaciones de las estructuras de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Los órganos de control, el Congreso y la rama judicial piden mucha asesoría y acompañamiento en el tema de reformas estructurales. (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre 26 del 2017)

Otro asunto que en 1992 también asume el DAFP es el tema salarial, que es un tema de Estado. Además, en el 2003, el Departamento asume la dirección del control interno que por mandato constitucional deben tener todos los entes del Estado. Función Pública hace la evaluación del control interno de la Rama Ejecutiva, de las otras ramas y de los órganos de control (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre 26 del 2017).

Por otra parte, el Decreto 2170 de 1992 ordenó la liquidación del Fondo Nacional de Bienestar Social, que había sido creado por la reforma administrativa de 1968, y dictó las disposiciones laborales relativas a los empleados públicos y trabajadores oficiales que fueran desvinculados como resultado de dicha liquidación. A la vez dispuso que, concluido el proceso de liquidación, los bienes, los derechos y las obligaciones de este fondo pasarían al DAFP.

Con base en estos decretos, en diciembre de 1992 inicia una nueva época en la historia del servicio civil colombiano, cuyos desarrollos normativos se analizan a continuación.

La primera década de la Constitución de 1991 en materia de función pública

Es sabido que, para solucionar problemas de más de un siglo, no basta con la promulgación de una nueva carta política; es preciso concretar los preceptos constitucionales en normas legales y reglamentarias, proceso que tuvo las dificultades propias de la asimilación, por parte de la burocracia, de los nuevos preceptos constitucionales, proceso en el que además intervino un nuevo e importante actor: la Corte Constitucional.

En cumplimiento del mandato constitucional sobre la carrera administrativa, se expidió la Ley 27 de 1992, que ordenó la creación de la CNSC, reguló la carrera para las entidades del nivel nacional y de los niveles territoriales, hizo una clasificación de los empleados públicos, asignó a las entidades la selección de su personal, e instauró el derecho a la reincorporación de los empleados con indemnización y derechos especiales para las personas con limitaciones físicas y para las mujeres en lo que respecta a la maternidad.

Sin embargo, el artículo 22 de la Ley 27, reglamentado por el Decreto 1224 de 1993, hizo relativo el principio constitucional del mérito, al introducir un mecanismo de ingreso extraordinario para los empleados del nivel territorial, que favoreció el nombramiento directo de personas que estuvieran desempeñando un cargo de carrera en el momento de la expedición de esta ley. Veamos este artículo:

Al entrar en vigor esta Ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, Ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma. (Ley 27 de 1992)

Aunque años más tarde la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-030 de 1997, declaró que el citado artículo violaba la Constitución, en aplicación de la Ley 27 de 1992 se inscribieron en la carrera cerca de un millón de empleados entre 1993 y 1998, de los cuales, según un diagnóstico elaborado por el entonces director del DAFP, Fernando Grillo (2003), cuatro de cada cinco lo hicieron con base en la inscripción extraordinaria. Puesto que en esa sentencia la Corte dispuso que a los empleados que “accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas

que serán declaradas inexequibles, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron” (SC-030, 1997), según Germán Puentes (2008), la Ley 27

[permitió que ingresara a la carrera administrativa] el mayor contingente de todos cuantos pertenecen a la función pública en las entidades territoriales. Este hecho, igual que los anteriores ingresos llamados extraordinarios, ha generado consecuencias nefastas, por ese excesivo pragmatismo del Congreso y del Ejecutivo, que aprueban lo que se ha dado en llamar inconstitucionalidad útil. (2008, p. 163)

Para contrarrestar el efecto negativo de dicha ley en el sistema de mérito, el DAFP elaboró un proyecto legislativo que se concretaría en la Ley 443 de 1998 sobre reforma administrativa, de la cual Álvarez Collazos (2009, pp. 140-141) subraya los siguientes aspectos:

- Estableció la composición de la CNSC y creó las comisiones departamentales y distritales, las cuales tenían competencias sancionatorias.
- Prohibió las inscripciones extraordinarias en carrera administrativa.
- Ajustó la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción.
- Estableció una nomenclatura única de empleos para el nivel territorial en los niveles asistencial, técnico, profesional, ejecutivo, asesor y directivo, estableciendo asimismo los respectivos requisitos.
- Estableció que las modificaciones a las plantas de personal deberían estar respaldadas por un estudio técnico y por razones del servicio.
- Señaló el derecho preferente para la reincorporación por supresión de un empleo de carrera, advirtiendo que podría hacerse efectivo en cualquier entidad y no solo en la entidad en la que se laboraba.

La Ley 443 de 1998 también definió los casos en los que era procedente el concurso abierto y estableció el derecho de los empleados provisionales a participar “en igualdad de condiciones en el concurso del respectivo empleo sin que se le puedan exigir requisitos diferentes a los que acreditó al momento de tomar posesión de aquel cargo”. Pero la Corte Constitucional declaró inexequible gran parte del articulado de la Ley 443 de 1998¹. Por ejemplo, la Sentencia C-372 de 1998 declaró inconstitucional la conformación de la CNSC, aduciendo que la Constitución había establecido una total independencia de este organismo con respecto al Ejecutivo. Según Álvarez Collazos, “sin este organismo de control y vigilancia, dicha sentencia dejó inoperante la posibilidad de desarrollar cualquier concurso de mérito” (2009, p. 141).

1 Véanse al respecto las sentencias: C-368 de 1999, C-372 de 1999, C-506 de 1999, C-702 de 1999, C-923 de 1999, C-727 del 2000, C-994 del 2000, C-1177 del 2001, C-161 del 2003, C-837 del 2003 y C-942 del 2003. Para un análisis sintético de estas sentencias, véase Gómez (2011, pp. 67-70).

Por su parte, Édgar González Salas sostiene que

La Corte le puso orden al tema, [al decir] no más inscripciones extraordinarias, no más ascensos automáticos [...]. Pero entonces se le va la mano, porque una carrera sin ascenso no es carrera [...]. Lo que pasa es que a partir de ahí se acabó el desorden: carrera sí, pero todo el mundo por concurso y por mérito. (É. González Salas, comunicación personal, 4 de diciembre del 2017)

Veamos la explicación de Liliana Caballero sobre los problemas de la carrera administrativa y el papel que al respecto ha desempeñado la Corte Constitucional:

A raíz del exceso de celo de la Corte, en el cuidado del mérito, se prohibió que el concurso para ascenso fuera cerrado. Si un aspirante tiene que competir con muchas personas que no están en el servicio público y cuyas condiciones educativas probablemente son más favorables, pues muchos son más jóvenes, tienen títulos universitarios de pregrado y posgrado y seguramente son bilingües, la competencia para los empleados se hace muy difícil. Varias veces se ha intentado que el primer acceso sea por un concurso público abierto para todos los que cumplan los requisitos exigidos; y que los concursos para el ascenso sean cerrados. Sin embargo, cuando se han expedido este tipo de normas, la Corte las ha declarado inexecutable. Entonces, la posibilidad de ascenso para los empleados de carrera es muy difícil.

En términos teóricos esto es muy democrático, pero ¿qué pasa con la gente que hace parte del cuerpo de la burocracia? Y ¿cuáles las dificultades de los servidores públicos de carrera? Muy poca posibilidad de ascender, limitaciones en su formación profesional; y aunque se capaciten, siguen con el mismo salario. (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre del 2017)

Reglamentación de las normas constitucionales sobre la función pública

Entre las leyes sobre la función pública, promulgadas después de la Constitución, es pertinente referirse a la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictaron normas sobre la democratización, el control y la fiscalización de la administración pública por parte de los ciudadanos, en virtud de los principios constitucionales de participación comunitaria y ciudadana en el ejercicio de la función administrativa y en la vigilancia de la gestión pública.

Con el fin de desarrollar las políticas y los programas que buscaban propiciar la participación ciudadana en la gestión pública, se crearon canales de interlocución de las entidades estatales que han hecho posible la expresión de las necesidades e inquietudes de los ciudadanos y la obtención de información para gestionar

sus propuestas, vigilar la ejecución de recursos, presentar proyectos y concertar ciertas decisiones.

Por otra parte, en 1995 se expidió la Ley 190, más conocida como Estatuto Anticorrupción, cuyas normas buscaban preservar la moralidad en el sector público, eliminar el exceso de trámites y lograr la colaboración de la ciudadanía para erradicar la corrupción mediante el control social.

Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción ha sido liderada por la Presidencia de la República, el DAFP tiene competencias en esta materia. Según lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2160 de 1996, la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización está a cargo de esta entidad, a la que también se le delegó la ejecución de los proyectos aprobados por la Comisión y el apoyo administrativo. A su vez, el Decreto 1681 de 1997, que ordenó la fusión de la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción con la Comisión Nacional de Moralización, le asignó al DAFP la responsabilidad de colaborar con el análisis de situaciones de corrupción administrativa y en la formulación de recomendaciones pertinentes.

En consecuencia, el quehacer del DAFP ha girado en torno a sus nuevas funciones y responsabilidades, entre las que se destaca el control interno en la administración pública, ordenado por la Constitución y para cuya implementación se expidió la Ley 87 de 1993. Mediante la aplicación de esta ley, se ha buscado hacer del control interno un instrumento eficaz para la prevención del fraude, el control de despilfarro de recursos y el abuso del poder, lo que a la vez garantiza la independencia de los organismos de control. De acuerdo con la exposición de motivos, la Ley 87 busca que los instrumentos de control interno no se limiten al control contable. Por ello dispuso que cada entidad defina sus estrategias para lograr los fines de la administración pública, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de sus funciones.

En 1998 se expidió la Ley 489, mediante la que se actualizaron y adecuaron las normas de organización y funcionamiento de la administración pública a las nuevas disposiciones constitucionales. Esta ley también hace referencia a los cambios institucionales y los avances en las ciencias de la economía, la administración y la gerencia. El DAFP resume así el contenido de esta ley.

desarrolla los principios y finalidades de la función administrativa y las modalidades de la acción administrativa; determina los lineamientos legales del Sistema de Desarrollo Administrativo, los Incentivos a la Gestión Pública², el Sistema Nacional de Control Interno, la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública,

2 Entre los que se encuentran el Banco de Éxitos de la Administración Pública, el Premio Nacional de Alta Gerencia y también otros estímulos a los servidores públicos destacados por su creatividad, eficiencia y mérito en sus funciones.

el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público; y establece la estructura y organización de la Administración Pública, de conformidad con el modelo de Estado definido en la Constitución Política de 1991. (DAFP, 2012, p. 5)

Por su parte, María Fernanda Ramírez (2009) subraya que esta ley:

otorga facultades extraordinarias al presidente para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional; también para reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. [Además] establece medidas para fortalecer la democratización y el control social de la administración pública y crea el sistema de desarrollo administrativo destinado a mejorar el desempeño institucional. (2009, p. 162)

En resumen, las funciones que la Ley 489 de 1998 asignó al sector de Función Pública, e igualmente los Decretos Reglamentarios 2740 del 2001 y 3622 del 2005, han definido los ámbitos de intervención del DAFP en las dos últimas décadas. Desde 1998 hasta hoy, las principales funciones del DAFP son:

1. Formular políticas de desarrollo administrativo.
2. Orientar la política de simplificación de trámites, reglamentada por el Decreto 019 del 2012.
3. Liderar el Sistema Nacional de Control Interno. En el 2000, se creó la Dirección de Políticas de Control Interno del DAFP, cuyas funciones fueron reglamentadas por el Decreto 1537 del 2001, que a la vez define las funciones de las oficinas de control interno y les otorga carácter de instrumento de política a las guías elaboradas por el DAFP.
4. Dirigir e implementar el Sistema General de la Información Administrativa. En cumplimiento de esta función, se crearon el Sistema Único de Información de Personal (SUIP) y el Sistema General de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), que se han venido construyendo en las dos últimas décadas.
5. Atender los convenios de asociación entre entidades públicas, buscando la armonía y la colaboración entre las autoridades administrativas. Para ello se elaboró el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), y durante la segunda administración Santos, se conformaron equipos transversales de las entidades nacionales, liderados por la Dirección de Función Pública.

Tanto las políticas como los programas del sector de la Función Pública ciertamente han contribuido a la racionalización y tecnificación de la administración estatal en dos sentidos. En primer lugar, porque el Sistema de Desarrollo Administrativo se fundamenta en políticas estratégicas de la Función Pública que exigen coordinación y unidad de las entidades estatales, y, en segundo lugar, por la incorporación de la

ciencia de la administración pública como fundamento del Sistema de Desarrollo Administrativo y del Plan Nacional de Formación y Capacitación, el cual incluye la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP, cuya orientación debe ser impartida en coordinación con el DAFP.

Por otra parte, la Ley 489 de 1998, denominada Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, modificó la estructura de la Rama Ejecutiva, de las entidades descentralizadas y de las unidades administrativas especiales. En consonancia con los principios del Estado de derecho, esta ley estableció los mecanismos de democratización y control social de la administración pública (arts. 32 al 35), en el sentido en que todas las entidades y organismos del Estado deben realizar su gestión de acuerdo con los principios de la democracia participativa en la gestión pública, mediante la convocatoria de audiencias públicas y la promoción de mecanismos de participación y veeduría ciudadana.

La legislación administrativa de la década de los noventa culmina con la expedición de la Ley 617 del 2000, que tiene como uno de sus principales objetivos ejercer un estricto control fiscal del gasto en las entidades nacionales y territoriales con el fin de reducir el déficit fiscal crónico y el aumento de la deuda pública. Según Restrepo y Álvarez (2005a),

por mandato de la nueva [Constitución] y de las obligaciones sociales enmarcadas dentro de esta, el gasto público agregado del Sector Público no Financiero [SPNF] en Colombia pasó de 9,0% del PIB durante la primera mitad del siglo xx al 33,0% del PIB durante los últimos años de la década de los noventa. (p. 7)

A esta situación se suma el despilfarro de recursos públicos y la corrupción, que al parecer son problemas más agudos en las entidades territoriales.

De las repercusiones de la Ley 617, cuyos resultados fiscales han sido objeto de debate entre los economistas³, aquí es pertinente examinar someramente el impacto de la drástica reducción de los gastos de funcionamiento en la nómina de las entidades estatales del orden nacional.

Como era de esperar, la aplicación de la Ley 617 obligó a las entidades estatales del orden nacional a una fuerte reestructuración administrativa con el fin de ajustar los gastos de funcionamiento a los topes fijados por la ley, que en este caso era el 30% del presupuesto de las entidades nacionales. En el caso de los departamentos y municipios, la ley estableció topes que tenían en cuenta la categorización de estos según el número de habitantes y los ingresos corrientes⁴.

3 Véanse, entre otros, Ladino Bolívar (2017), Restrepo y Álvarez (2005b).

4 Véanse al respecto los artículos 4 y 6 de la Ley 617 del 2000.

La drástica reducción de los gastos de funcionamiento se hizo principalmente, pero no exclusivamente, mediante una reducción considerable de la nómina oficial que, por supuesto, llevó al despido de miles de empleados públicos.

De la temprana reacción contra los efectos de la Ley 617 da cuenta la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional el 4 de abril del 2001, en la que, según el diario *El Tiempo*:

el gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, dijo a los magistrados que esa norma tal y como quedó redactada está ocasionando una masacre de funcionarios del orden departamental y municipal que cada día pierden sus empleos por las exigencias de dicha ley. (Redacción *El Tiempo*, 4 de abril del 2001, párrafo 3)

También se dijo que

en ciudades como Bogotá y Medellín han sido despedidos 2000 y 1200 empleados públicos respectivamente, en aplicación de la ley. La Federación de Municipios estima que el ajuste fiscal establecido llevará a la salida de unos 70 000 a 80 000 empleados públicos. (párrafo 3)

De acuerdo con Liliana Caballero, quien para entonces era secretaria general de la segunda administración de Mockus, en las entidades de la Alcaldía Mayor de Bogotá fueron despedidos cerca de 6000 servidores públicos en el 2001, quienes por supuesto recibieron las indemnizaciones ordenadas por la ley.

Puesto que la ley sancionaba a las entidades nacionales y territoriales que superaran los topes de los gastos de funcionamiento, para garantizar el desempeño de ciertas funciones y actividades de carácter permanente, estas tuvieron que acudir a la vinculación de personas con la modalidad de contratos de prestación de servicios, cuyos honorarios eran asignados a los proyectos de inversión. De esta manera, aseguraban el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el caso de las entidades de la administración central, y de los planes de desarrollo departamental y municipal, en el caso de las entidades territoriales.

Sin desconocer los resultados fiscales de la Ley 617, no hay duda de sus repercusiones negativas en el ámbito laboral del Estado. Tampoco hay duda de las implicaciones que para la gestión pública ha tenido el constante aumento de la contratación de personal temporal para el desempeño de funciones y actividades permanentes. En otras palabras, las “nóminas paralelas” no solo han afectado la memoria institucional, sino que también han restringido la acumulación de experiencia y conocimientos en las entidades del Estado. Consecuencias similares ha tenido la rotación de empleados por razones políticas, como ha sido señalado en los diagnósticos elaborados por misiones nacionales y extranjeras sobre el servicio civil colombiano.

No está de más agregar que, para compensar las graves consecuencias del despido masivo de empleados estatales, la Ley 617 les asignó al DAFP y a los departamentos y municipios, la responsabilidad

de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley. Dentro de las actividades que se deben implementar con la dirección o coordinación del DAFP deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral. (Ley 617, art. 77)

Pero infortunadamente no encontramos informes oficiales sobre los resultados de las políticas de reinserción laboral, ni sobre los programas de capacitación, préstamos y servicio de información, que ordenó la Ley 617.

La reforma administrativa del 2002

En el 2002, el presidente Álvaro Uribe expidió la Directiva Presidencial 10, en la que se ordenaba la creación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de la función pública, optimizar los procesos de decisión, fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado y racionalizar el gasto público, mediante la supresión de entidades, la fusión de ministerios y la eliminación de algunas embajadas y consulados, en consonancia con las metas fijadas en el acuerdo firmado por Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999-2002) y con los compromisos de reforma estructural que ese acuerdo implicaba (Ramírez, 2009, p. 164). Para el desarrollo de las estrategias formuladas en el PRAP, se pusieron en marcha programas que propiciaban la participación ciudadana en la gestión pública y una gestión basada en resultados y en la rendición de cuentas.

En este contexto se expidió una nueva legislación que marca las pautas para nuevas reformas administrativas, a saber: reducción de personal, moderación en el crecimiento del costo de las nóminas y adopción de los criterios de gestión por resultados y gerencia pública.

Del contenido de la Ley 790 del 2002, mediante la cual el Gobierno de Uribe Vélez buscaba cumplir algunos de los compromisos con el FMI para el período 2002-2004, Ramírez (2009) subraya las siguientes medidas. En primer lugar:

la supresión hasta el año 2006 de cargos vacantes como consecuencia de la jubilación de los servidores públicos. Así mismo establece que hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los ministerios, departamentos administrativos y entidades públicas del orden nacional no podrá ser superior a la inflación

del año inmediatamente anterior [y que] los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación. (p. 164)

Y en segundo lugar, la creación de

mecanismos para eliminar la duplicidad de funciones y [el] choque de competencias entre organismos y entidades públicas [...]; la promoción de la gestión por resultados para mejorar la productividad⁵ y, en general, la incorporación de criterios de gerencia para el desarrollo de la gestión pública. Asimismo, establece mecanismos para promover el desarrollo de tecnologías y procedimientos de gobierno electrónico. (p. 164)

Para la aplicación de la Ley 790 del 2002, le fueron otorgadas facultades extraordinarias al presidente para reformar la estructura de la administración pública. En uso de tales facultades, el presidente Uribe Vélez ordenó la fusión de ocho ministerios, la reestructuración de seis entidades, la supresión de diez entidades y la creación de catorce entidades nuevas (Jiménez, 2005, p. 19). El ambiente en el Gobierno era tan favorable a la liquidación de entidades, que incluso se consideró conveniente liquidar el DAFP. Al respecto, Fernando Grillo, director de Función Pública durante seis años de las dos administraciones del presidente Uribe Vélez⁶, comenta que cuando se posesionó en dicho cargo, tenía la siguiente instrucción técnica:

que el Estado podía vivir sin [el DAFP]. Me lo expresó el doctor Santiago Montenegro: “Usted liquida la Función Pública y se va de asesor del presidente”. Entonces yo dije: ¡No, señor!, la Función Pública no hay que liquidarla, porque es fundamental tener un alma para la modernización del Estado; esto no debe estar en Planeación Nacional, debe ser un ministerio técnico que tenga el manejo y el control del empleo público. (F. Grillo, comunicación personal, 27 de noviembre del 2017)

Ciertamente, el director logró que el DAFP no fuera liquidado, así que, además de asesorar las reformas en la estructura del Estado, a este departamento se le asignó la tarea de asegurar un sistema de mérito muy exigente, con miras a reducir y cualificar la nómina estatal. Para tal cosa, el director estuvo a cargo de la redacción del proyecto de ley que daría lugar a la Ley 909 del 2004, en virtud de la cual la carrera

5 Al respecto también es importante la Ley 872 del 2003, mediante la cual se creó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, con un enfoque basado en la satisfacción de los usuarios, lo que refleja el principio de que la administración pública debe estar gobernada por los instrumentos de la administración privada.

6 A finales del 2018, Grillo fue nombrado director del DAFP por el presidente Iván Duque.

administrativa tuvo un nuevo impulso. Además, se puso en funcionamiento la CNSC, creada en la Constitución, trece años antes.

Reactivación de la carrera administrativa y funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)

En los inicios del siglo XXI, como ocurrió durante la segunda mitad del siglo anterior, se consideraba urgente la consolidación del principio del mérito en el sistema de empleo estatal, dado que la carrera administrativa había estado suspendida durante cerca de siete años. Esto facilitó el ingreso a los cargos públicos sin la exigencia de pasar por concursos de mérito, asunto que la administración de Uribe Vélez consideraba un obstáculo para el desarrollo de su política de modernización del Estado y racionalización del gasto público. En palabras del entonces director de Función Pública:

se violó la Constitución al no respetar el artículo 130, y se dejó interino [al personal administrativo] casi seis o siete años. La meritocracia se suspendió en Colombia. Teníamos la responsabilidad de modernizar el Estado, y por eso uno de los puntos del presidente Álvaro Uribe era *difícil* acceso al Estado, para modernizarlo, y salida *flexible*.

[...] hay que tener esquemas diferentes, que fue lo que intentamos introducir en la Ley 909 del 2004. Mecanismos que nos permitieran romper el contubernio evaluador y evaluado, y que alguien realmente evalúe [...]. Dejamos las bases para que se rompieran los paradigmas, y para que quien ingrese al Estado se preocupe y cuide su puesto, como lo cuida un contratista. (F. Grillo, comunicación personal, 27 de noviembre del 2017)

¿De dónde salieron esos *esquemas diferentes* a los que se refiere Fernando Grillo? En agosto del 2010, él y Elizabeth Rodríguez — su sucesora en la dirección del DAFP—, en un balance de la reforma del empleo público en virtud de la Ley 909 del 2004, afirman que esta tuvo, como en casi todas las reformas administrativas de los últimos setenta años, la participación de especialistas extranjeros:

Hacia el año 2003, el Departamento Administrativo de la Función Pública empezó a analizar propuestas para lograr una nueva concepción del empleo público en Colombia. Para tal efecto, recibió asesorías de consultores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras, la del profesor Rafael Jiménez Ascensio. (Grillo y Rodríguez, 2010, p. 339)

Con la Ley 909 del 2004 se pretendía atender al mismo tiempo tres asuntos clave: los preceptos constitucionales relativos a la autonomía e independencia de la CNSC;

los preceptos legales que establecen, entre las funciones del DAFP, apoyar a la CNSC, y los lineamientos de política pública de la banca multilateral en lo tocante a la gerencia pública y a la reducción de personal al servicio del Estado.

En cumplimiento de la Ley 909, se expidieron normas para asegurar que la idoneidad profesional fuera el principal criterio para el nombramiento en los cargos públicos; se crearon las comisiones de personal, a las que les correspondía velar por la aplicación del principio del mérito y “propender por una cultura de evaluación, capacidad y experiencia para el desempeño de los cargos”. Se buscó asimismo que las unidades de personal elaboraran planes estratégicos de gerencia de recursos humanos. En lo que respecta al sistema de empleo público, se buscó flexibilizar las plantas de personal mediante la creación de empleos temporales y también agilizar las desvinculaciones, con el fin de mejorar la eficiencia de la administración⁷.

Pero además se puso en funcionamiento la CNSC, conformada por tres miembros nombrados por concurso público y abierto, el cual estuvo a cargo de la Universidad Nacional y la ESAP. Dicho nombramiento era por un período de cuatro años de dedicación exclusiva, los comisionados no podían ser removidos o retirados de sus cargos, excepto por sanción disciplinaria o por llegar a la edad de retiro forzoso.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, estos son los requisitos para ser nombrado en la Comisión: ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas afines a las funciones de la Comisión, con posgrado y con experiencia profesional acreditada en el campo de la función pública o recursos humanos o relaciones laborales en el sector público, por más de siete años. La misma ley dispone que los miembros de la Comisión reciban el salario y las prestaciones correspondientes a un ministro de despacho.

Basta con enunciar las diecisiete funciones de la CNSC para comprender su importancia y la complejidad de sus tareas (Ballén Duque, 2011, pp. 34-37):

1. Establecer los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa.
2. Acreditar a las entidades para la realización de los procesos de selección y establecer las tarifas para contratar los concursos.
3. Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de los empleos públicos de carrera.
4. Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa.
5. Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de exempleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan

7 Véanse al respecto los artículos 1 y 2 de la Ley 909 del 2004 (Ballén Duque, 2011, pp. 23-24).

- sido suprimidos y que hubieran optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia.
6. Remitir a las entidades las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente.
 7. Administrar, organizar y actualizar el registro público de empleados inscritos en carrera administrativa y expedir las certificaciones correspondientes.
 8. Expedir circulares instructivas para la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa.
 9. Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.
 10. Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación de desempeño.
 11. Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.
 12. Recibir las quejas, los reclamos y las peticiones escritas, y en virtud de ellas, realizar las investigaciones por violación de las normas de carrera que estime necesarias.
 13. Resolver en segunda instancia las reclamaciones sometidas a su conocimiento en asuntos de su competencia.
 14. Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera.
 15. Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos constitutivos de violación de las normas de carrera, para efectos de establecer las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.
 16. Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito e igualdad en el ingreso y en el desarrollo de la carrera de los empleados públicos.
 17. Presentar un informe ante el Congreso de la República dentro de los primeros diez días de cada legislatura, o cuando este lo solicite, sobre sus actividades y el estado del empleo público, en relación con la aplicación efectiva del principio de mérito en los distintos niveles de la Administración Pública bajo su competencia.

Con este extenso listado de funciones, se entiende el reto que implicaba para la administración Uribe Vélez poner en funcionamiento una Comisión que para entonces no contaba con la capacidad operativa ni con los recursos necesarios para ejercer a cabalidad sus funciones. Veamos lo que dice al respecto el entonces director de Función Pública, Fernando Grillo:

Cuando se sancionó la Ley 909 del 2004, no había un artículo sobre presupuesto [...], pero había que poner en funcionamiento físicamente la Comisión. Como director

de la Función Pública ordené que se fueran cincuenta o sesenta funcionarios del Departamento en comisión obligatoria [para apoyar a la Comisión]. [...] Había que usar el poder del Estado para poner en funcionamiento la Comisión. Los computadores, todo lo que tenían en la Comisión eran prestados del DAFP. Les mandé incluso los carros de la Función Pública. Y acompañe [a los comisionados] al Ministerio de Hacienda, a la oficina de presupuesto, para que les dieran recursos. (F. Grillo, comunicación personal, 27 de noviembre del 2017)

Por su parte, el comisionado Frídole Ballén Duque explica otros aspectos que revelan las dificultades que enfrentó la CNSC para la ejecución de su trabajo:

Entre las grandes dificultades que sorteó la Comisión al principio, estaba, por ejemplo, la falta de información acerca del empleo público, o sea, la Comisión nunca pudo saber cuántos empleos de carrera había en el país, en los sistemas sujetos a su administración y vigilancia, y de esos, cuántos se encontraban en *vacancia definitiva*, es decir, no provistos por sistema de mérito [...]. La Comisión no sabía ni cuántos, ni cuáles empleos había disponibles.

[...] El otro problema grandísimo, que tuvo que sortear la Comisión, fue el de la carencia de recursos: no tengo cómo probarlo, pero pareciera que deliberadamente se la hubiera creado para que no funcionara, para cumplir con un mandato constitucional de 1991. Entonces se la creó pequeña, sin planta de personal, sin presupuesto, sin recursos. La Comisión es autónoma e independiente, y debe funcionar con su propio presupuesto, pero nació con cero recursos y un presupuesto mínimo para funcionar. (F. Ballén Duque, comunicación personal, 14 de febrero del 2018)

Una vez que la Comisión entró en funcionamiento, su principal reto era resolver el represamiento que durante años había tenido el acceso a la carrera administrativa, puesto que era necesario hacer concursos para llenar alrededor de cien mil vacantes. Para tal cosa, la Comisión recibió recomendaciones de Función Pública, del BID, del Banco Mundial, que, según Elizabeth Rodríguez, exdirectora del DAFP, consistían en “[hacer] el concurso por sectores, por ejemplo, se hace público el concurso de Defensa y, cuando este haya avanzado, se hace público el de Minas y luego el de Salud” (E. Rodríguez Taylor, comunicación personal, 6 de marzo del 2018). Pero la Comisión decidió, mediante la Convocatoria 01 del 2005, hacer un concurso para todas las vacantes, en el que los aspirantes no se inscribían para un cargo específico: “Una persona podía inscribirse, por ejemplo, si era bachiller, a un nivel asistencial, pero sin saber qué cargo iba a ocupar. Se trataba, pues, de un concurso extrañísimo” (F. Ballén Duque, comunicación personal, 14 de febrero del 2018). Según Elizabeth Rodríguez, a este concurso se presentaron 1 200 000 aspirantes, lo que “desbordó toda la capacidad [de la CNSC]. Duró más de diez años y costó toda la plata del mundo” (E. Rodríguez Taylor, comunicación personal, 6 de marzo del 2018).

En esas circunstancias, se comprende que la reanudación de la carrera administrativa no obtuviera los resultados esperados. De las dificultades y errores de la CNSC da cuenta Germán Puentes (2008) en los siguientes términos:

La Comisión no supo dimensionar y segmentar los problemas, como sí se hizo en ocasiones anteriores cuando se organizó el ingreso a la carrera administrativa, de tal suerte que se pudiera controlar y administrar el proceso [...]. No pudo actuar de manera oportuna en cumplimiento de los principios orientadores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, ni en la dirección que el artículo 130 de la Carta estipula, ni ha podido cumplir con lo preceptuado en la Ley 909 de 2004, no obstante que en una y otra parte se le otorga independencia, autonomía y capacidad de operación para que administre y vigile las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

La Comisión no quiso actuar como se le ordenó que actuara, y dilató lo más que pudo el cumplimiento de sus obligaciones, sin que el Congreso, el único responsable de pedirle cuentas, lo hiciera. Se van a cumplir cuatro años de vigencia de la Ley 909 y de la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y es como si esta no existiera. (2008, pp. 170-171)

A todas esas dificultades, se le sumó un ambiente político hostil que veía en la autonomía de la Comisión, y en la consolidación del sistema de mérito, una amenaza a su incidencia en el nombramiento de personas en cargos provisionales. Así pues, la institucionalización de la carrera se ha visto afectada porque, como se verá a continuación, el legislador utiliza su poder para generar condiciones de ventaja a algunos servidores públicos, no obstante que, por norma constitucional, el sistema de mérito es el principal mecanismo para la provisión del empleo público en Colombia.

Especialmente desfavorables para la institucionalización de la carrera administrativa son las disposiciones del artículo 10 de la Ley 1033 del 2006:

Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección [...] y esta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando. La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran.

Para dar cumplimiento a lo consagrado en los incisos anteriores la Comisión Nacional del Servicio Civil queda facultada para que dentro de los quince (15) días

calendario siguientes a la expedición de la presente ley, realice los ajustes y modificaciones que se requieran en los procesos administrativos y en las convocatorias que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de esta.

De este modo, la Ley 1033 del 2006 modificó aspectos importantes del marco normativo de la carrera administrativa. Y, desatendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, otorgó privilegios a los servidores provisionales y socavó la seguridad jurídica de procesos de selección que estaba poniendo en marcha la Comisión, exceptuando las pruebas a los servidores públicos vinculados en provisionalidad o en encargo y, en consecuencia, dejó en desventaja a las personas que aspiraban a ingresar a la nómina estatal. Al respecto, es pertinente el concepto de Eduardo Gómez:

Expedir una ley contraria cuando hay avanzados niveles de desarrollo de la institución, altera no solo la configuración de la carrera, sino su implementación o desarrollo, debido a que esta ley modificó las condiciones de un proceso de selección que ya se encontraba en marcha y con aproximadamente 620 000 personas inscritas, lo que genera pérdida de credibilidad de la ciudadanía en los procesos de selección, que se vio reflejado en una deserción de más del 50% de los aspirantes.

[Las disposiciones del artículo 10] exigen a una población específica (aproximadamente 70 000 personas, entre 620 000 inscritos) de presentar una prueba sin más condición que tener seis meses de servicio en la administración u ostentar derechos de carrera [lo que] no corresponde a los preceptos constitucionales ni al diseño normativo que se venía configurando para que la igualdad y el mérito fueran las condiciones *sine qua non* de ingreso a la administración pública. (2011, pp. 75-77)

Debido a las opiniones contrarias a estas disposiciones, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-211 del 2007, declaró inexecutable el artículo 10 de la Ley 1033. Pero paradójicamente esta sentencia hizo aún más difícil la inscripción y el ascenso en la carrera administrativa de los servidores públicos, al ordenar, en aras del principio de igualdad, que los concursos fueran públicos y abiertos a todos los ciudadanos. Veamos lo que dice al respecto el comisionado Fridole Ballén:

El tema tiene solución, yo creo que pasa por el marco jurídico. El pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el sentido de que todos los concursos deben ser públicos y abiertos, responde al desarrollo legislativo que se hizo del artículo 125 de la Constitución. Yo no creería que la Corte se oponga a un marco jurídico legal distinto. Me explico: en Colombia hoy tenemos una situación que es lamentable, pero que no le corresponde resolver a la Comisión del Servicio Civil...

¿Qué quiere decir que todos los concursos deben ser públicos y abiertos? Se refiere a los concursos de ingreso y concursos de ascensos, lo cual es contraproducente

para cualquier sistema de carrera en el mundo, porque en sí mismo mata el 50 % de la carrera, si consideramos que el ingreso es un 50 y el ascenso es un 50, por decirlo así. Entonces, tal y como quedaron las cosas, el concurso para la carrera administrativa se volvió únicamente un concurso de ingreso. Aun siendo servidor de carrera, cuando este asciende a otro cargo (ya teniendo una posición de mérito), tiene que competir como si fuera a comenzar desde cero; o sea, realmente es un reingreso a un empleo distinto. No tenemos hoy un sistema de ascensos.

Creo que se puede hacer un marco jurídico distinto (al cual no creo que se oponga la Corte), porque hay sistemas de carrera con elementos de mérito para el ingreso y elementos y variables de mérito para el ascenso. Y la Corte no los ha declarado inconstitucionales, ni han sido demandados. Pongo ejemplos: el sistema de carrera docente, que es antiguo en Colombia; sucede también en la Fuerza Pública, en la Policía y el Ejército. Entonces, no se entiende cómo se puede hacer una lectura para un solo sector del servicio, que es la función pública en la Rama Ejecutiva del poder y otros órganos. Entonces, yo creo que el sistema sí se puede arreglar. (F. Ballén Duque, comunicación personal, 14 de febrero del 2018)

De todo lo anterior se concluye que, si bien desde 1938 la carrera administrativa ha sido concebida como un mecanismo fundamental para la profesionalización del servicio civil, la CNSC ha enfrentado serias dificultades, técnicas y financieras, que han obstaculizado el cabal ejercicio de sus numerosas y complejas funciones. Además, la profesionalización del servicio civil ha enfrentado obstáculos, tanto de carácter técnico como político y cultural, cuya superación se cuenta entre sus principales retos hacia el futuro.

La reforma administrativa del 2011 y las nuevas funciones del DAFP

El 7 de agosto del 2010, al tomar posesión de su cargo como presidente de Colombia, Juan Manuel Santos hizo énfasis en la lucha contra la corrupción y en los principios de un buen gobierno:

Como en todas las naciones y sociedades, existe en Colombia [un] sector tan ambicioso como despiadado que acecha y ataca desde las sombras. Se trata del flagelo de la corrupción.

Por eso, así como a los jefes terroristas los convertimos en objetivos de alto valor para localizarlos y neutralizarlos, vamos a perseguir y combatir a los corruptos que se roban los recursos de los colombianos [...]. Para ser más eficaces en este esfuerzo, presentaremos al Congreso un estatuto integral de lucha contra la

corrupción, que consolide, coordine y fortalezca la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos.

Y que quede muy claro: si alguien en su interior abriga la oscura intención de lucrarse con los bienes públicos, le advierto desde ahora que no trate de hacer parte del Gobierno que hoy comienza.

Los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas presidirán las actuaciones del Gobierno nacional.

¡Vamos a gobernar en una urna de cristal! Ser servidor público será sinónimo de compromiso con el bien general, una tarea que convoque a los mejores ciudadanos, y a los más éticos, a trabajar por su país. (Santos, 2010)

Once meses después de su posesión, en julio del 2011, el presidente Santos sancionó la Ley 1474 del 2011, denominada *Estatuto Anticorrupción*. Este nuevo estatuto contiene medidas administrativas, disciplinarias y penales contra la intromisión de intereses privados en la gestión pública; establece las funciones de las unidades de control interno de cada entidad; hace más severos los controles en materia de fraude, soborno, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias; y crea mecanismos para llevar a cabo operaciones encubiertas con miras a contrarrestar y sancionar los hechos delictivos contra la administración pública.

Pero no fue este el único ámbito en el que concentró sus esfuerzos la primera administración Santos. Para corregir los desajustes institucionales provocados por la reforma del 2002 y diseñar la nueva institucionalidad para la paz, el Gobierno logró la aprobación, por el Congreso, de la Ley 1444 del 2011, mediante la cual se ordenó la escisión y reorganización de algunos ministerios y entidades nacionales y la creación de nuevos ministerios y agencias estatales, le otorgó al presidente facultades extraordinarias durante seis meses “para crear, escindir, fusionar, suprimir, y determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de procedencia de departamentos administrativos, entidades y establecimientos de la administración pública nacional”, y para realizar otros cambios administrativos. Por ejemplo, en virtud de esta ley, se suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y se creó la Dirección Nacional de Inteligencia; se suprimió Acción Social y se creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; se crearon la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, que se encargaría de la preparación normativa y control financiero de la administración, con estándares internacionales —en consonancia con el objetivo del Gobierno de conseguir el ingreso de Colombia a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)—. También se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. A propósito de esta reforma, la entonces directora del DAFFP, Elizabeth Rodríguez, dice lo siguiente:

Sacamos ciento un decretos que le cambiaron la cara a este país en 2011. Son decretos-ley, que crearon toda la institucionalidad para la paz [...]. El presidente Santos logra meternos en la cabeza que la paz no era posible sin las entidades. [...] No había agencia para la reconciliación, no había para reinsertados, la institucionalidad no estaba lista. Entonces, se crea toda esa institucionalidad para la paz, pero también la institucionalidad para la eficiencia. (E. Rodríguez Taylor, comunicación personal, 6 de marzo del 2018)

En cuanto a la nueva institucionalidad para la paz, por medio de la Ley 1448 del 2011, más conocida como la *Ley de Víctimas*, se crearon la Unidad para la Atención de las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otras entidades. Una visión distinta del Estado, para una sociedad en tiempos de paz, requería no solo una reestructuración de la Rama Ejecutiva y el fortalecimiento de las entidades territoriales, sino también debía lograr, de acuerdo con los lineamientos políticos del presidente Santos, una mejor y más fluida coordinación entre las entidades estatales y una atención oportuna y eficiente a los ciudadanos. Para conseguir estos objetivos, se puso en marcha una de las principales tareas asignadas al DAFP consistente en reducir y simplificar los trámites que hacían muy difícil la relación entre la ciudadanía y el Estado.

La administración pública venía avanzando en la reducción y simplificación de los trámites administrativos con iniciativas como el repositorio de trámites y procedimientos para los usuarios y para la ciudadanía en general. En virtud de la Ley 962 del 2005, las entidades iniciaron la identificación y el registro de trámites, que ha sido una de las principales herramientas del Gobierno en Línea, mediante el Sistema Unificado de Información de Trámites (SUIT), proceso que permitió realizar el registro de los servicios y procedimientos administrativos.

En el 2013, el DAFP asumió la administración y la operación del SUIT, en una nueva versión, que sin embargo le dio continuidad a un proceso cuyo objetivo central ha sido la racionalización de trámites para hacer más eficiente la gestión pública. Gracias al SUIT, desde el 2016 las entidades pueden registrar su estrategia de racionalización de trámites y efectuar el seguimiento y monitoreo en el sistema.

Asimismo, este registro permite cumplir con lo establecido en la ley 1474 del 2011, que regula el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, que cobró importancia con la implementación del PRAP (DNP, 2009). El énfasis del PRAP, programa insignia de la primera administración de Uribe Vélez, era la recuperación de la legitimidad del Estado, mediante una administración de carácter gerencial “cuyos principales presupuestos son una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano” (Torres, 2015, p. 73). Por otra parte, el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, creado por el Decreto 2623 del 2009, cuya coordinación y orientación ha estado en manos de Función Pública, buscaba “fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la administración y los

ciudadanos” (art. 5). A ello también ha contribuido el Manual Único de Rendición de Cuentas, que al parecer ha sido un eficaz instrumento del DAFP para brindar asesoría a las entidades nacionales y territoriales.

Para lograr una administración pública en función del servicio al ciudadano, aparte del Estatuto Anticorrupción, ha sido importante el Decreto 19 del 2012, mediante el cual se busca celeridad y economía en las actuaciones administrativas, simplicidad en las diligencias y la racionalización de trámites en beneficio de la administración pública y los ciudadanos.

Si bien es cierto que en los últimos años se han reducido, o simplificado, numerosos trámites que las personas o las empresas deben hacer ante las oficinas públicas, el objetivo de democratizar y mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos aún carece de canales de información adecuados y de acciones pedagógicas que modifiquen la inercia burocrática y mejoren la comunicación e interacción entre los servidores públicos y las personas que carecen de acceso privilegiado a las dependencias públicas.

Sin duda, los retos para el DAFP siguen siendo enormes, puesto que el mandato constitucional de 1991 y la reglamentación de los asuntos de la administración pública han hecho muy complejo y diverso su ámbito de intervención. De acuerdo con Liliana Caballero, directora de Función Pública de la segunda administración Santos:

Anteriormente, el Servicio Civil se centraba en garantizar el sistema de mérito a los servidores públicos. En 1992, se transforma en Departamento Administrativo de la Función Pública y asume otras funciones relacionadas con la organización y el funcionamiento del Estado. Por ejemplo, El DAFP debe autorizar, junto con el Ministerio de Hacienda, todas las modificaciones de las estructuras de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Además, los órganos de control, el Congreso y la Rama Judicial nos piden mucha asesoría y acompañamiento en el tema de reformas estructurales. Otro asunto importante que también asume el DAFP es el tema salarial de los servidores públicos. En suma, el ámbito de la entidad pasa a ser un tema de Estado.

[Durante la década de 1990] se empieza a darle a Función Pública un carácter más técnico: se le asignan al Departamento las funciones de rendición de cuentas, de participación ciudadana en la gestión y de investigar sobre lo público. Pero muchas de esas funciones se fueron quedando escritas, por la escasa capacidad del Departamento para asumirlas. Se mantuvieron sus funciones tradicionales, que habían sido las de empleo público, esquemas institucionales y control interno, aunque sin cumplir bien las otras funciones, y sin adecuar al Departamento a lo que se esperaba de un ente como este que, por decirlo de alguna manera, es el que gobierna la gerencia pública.

En el año 2003, el Departamento asume la dirección del control interno que, por mandato constitucional, deben tenerlo todos los entes del Estado. Desde entonces,

Función Pública hace la evaluación del control interno a nivel estatal, de todas las ramas del poder público, y también de los órganos de control.

[Finalmente, en la reforma más reciente] se le dio mayor relevancia a la relación del Estado con el ciudadano. En primer lugar, a través de la Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano, atendemos la formación de veedores, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en la gestión y trámites, es decir, todo lo que tiene que ver con el contacto del ciudadano con el Estado. En segundo lugar, creamos una Dirección de Gestión del conocimiento, porque en las entidades públicas se tiende a repetir lo que ya ha sido analizado: se repiten programas y el conocimiento se concentra en muy pocas personas. (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre del 2017)

Actualmente el DAFP tiene a su cargo funciones estratégicas como el diseño de políticas, la reforma de las estructuras de las entidades, el desarrollo de los sistemas de control interno, la gestión del talento humano, los derechos laborales de los servidores públicos, la estabilidad, el bienestar y la capacitación del funcionariado público. También funge como autoridad jurídica en materia de administración pública. Es, en otras palabras, una entidad moderna que se ha propuesto cumplir a cabalidad sus funciones, consolidar su papel en los territorios y fomentar la participación de los servidores públicos en la construcción social de la paz.

En su informe al Congreso, correspondiente al período de junio del 2014 a junio del 2015, Liliana Caballero resume lo hecho por el DAFP en un año y enuncia las metas para el período 2014-2018:

Con el propósito de dar cumplimiento con la misión del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) relacionada con liderar la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus servidores para afianzar la confianza en el Estado, y con el fin de dar respuesta a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País, orientado a construir una Colombia en paz, equitativa y educada, el DAFP ha encaminado su gestión a la formulación y promoción de políticas para el mejoramiento permanente de la gestión administrativa pública, desarrollando para tal efecto instrumentos técnicos y normativos, diseñando y administrando sistemas de información que soportan la gestión pública y asesorando, acompañando y formando a los sectores, entidades y servidores públicos del orden nacional y territorial para su correcta aplicación.

[El DAFP] priorizó la meta de aumentar la confianza en el Estado y sus servidores a partir de cinco estrategias, a saber: (1) Recomendaciones OCDE sobre empleo público implementadas. (2) 25 000 empleos formalizados (reducción de provisionales y contratistas). (3) Sistema Único de Gestión Pública e Índice Sintético de Valoración de Gestión implementados. (4) Fortalecimiento Institucional en tres sectores claves para la construcción de paz y treinta municipios de postconflicto. (5) Códigos

de Buen Gobierno y Ética implementados en 203 entidades del orden nacional y 6 entidades territoriales. (DAFP, 2015, p. 8)

Más aún, para llevar a cabo su trabajo en los ámbitos técnico, jurídico, normativo y pedagógico, y avanzar en la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, la estructura de Función Pública fue reformada en aplicación del Decreto 430 del 2016, como lo ilustra el actual organigrama (véase gráfico 8.1).

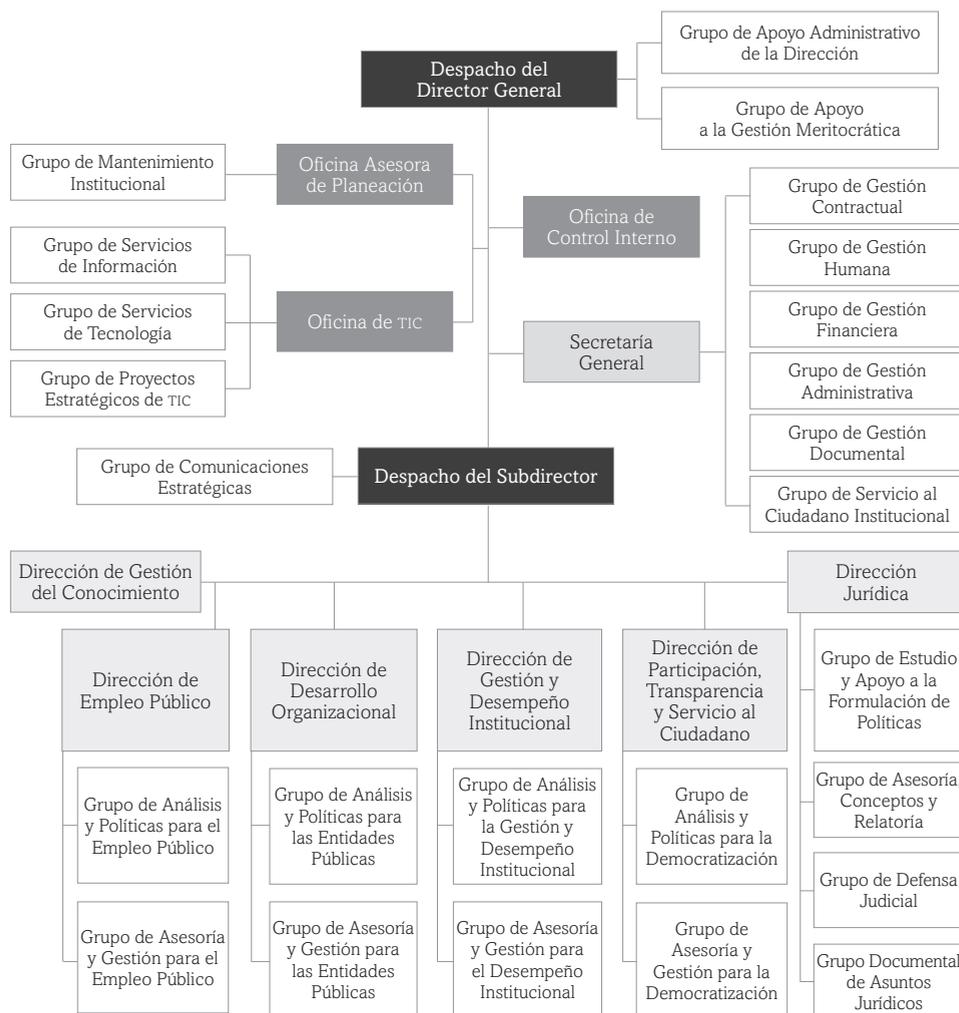


Gráfico 8.1. Organigrama actual del DAFP

Fuente: DAFP (2016).

Como ocurrió en otros períodos de modernización de la administración pública en Colombia, el DAFP ha tenido en cuenta las recomendaciones de organizaciones internacionales, en este caso de la OCDE (DAFP, 2015, p. 8).

En resumen, la gestión estratégica del talento humano, la implementación de los modelos de evaluación orientados al cumplimiento de objetivos y metas, el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del orden nacional, el fortalecimiento institucional para la construcción de paz, los procesos de capacitación a los servidores públicos en pedagogía de paz y en el control social a la gestión pública; e igualmente, la puesta en marcha de los sistemas de información y la implementación de las recomendaciones de la OCDE, fueron los principales objetivos del DAFP durante la segunda administración del presidente Juan Manuel Santos.

Entre los logros reportados por el DAFP para el período 2014-2017 sobresale el que se llevó a cabo en cumplimiento de la meta establecida por el presidente Santos de racionalizar ochocientos trámites en el cuatrienio 2014-2018, con la asesoría de Función Pública, pues se consiguió la simplificación de un poco más de mil trámites, entre los que destacan la simplificación del trámite para el acceso a los servicios de salud de personas en proceso de reintegración, la eliminación del pago del duplicado de los documentos de identidad para miembros de comunidades indígenas, el aumento de canales y puntos de pago para la obtención del Certificado de Tradición y Libertad de bienes inmuebles, la eliminación del requisito de presentar certificado de cuenta bancaria para la expedición del Registro Único Tributario para personas jurídicas. Se menciona igualmente la creación en Bogotá del SuperCADE de Engativá⁸, que involucra doce entidades —tanto nacionales como distritales— y donde se pueden efectuar más de 130 trámites y servicios en un solo lugar y para beneficio de la ciudadanía.

Sobre los resultados cuantitativos de la gestión presidida por Liliana Caballero, el DAFP subraya los siguientes:

- 5890 practicantes en la iniciativa Estado Joven, que vincula a las nuevas generaciones con el ambiente de enaltecimiento del servicio público.
- 16 entidades participantes y 16 683 servidores públicos beneficiados en el Plan de Bienestar Servimos.
- El aumento de los registros de bilingüismo en el servicio público, pasando de 515, en 2015; a 3535, en 2016; y a 5050, en 2017.

En materia de capacitación, destacan las mil becas de pregrado y posgrado en la ESAP; 82 becas virtuales para programas de Maestría, en el marco del programa UNIR;

8 “El SuperCADE es un sistema integrado de servicios, donde se realizan bajo un mismo techo más de 200 trámites y se suministra información de entidades distritales, nacionales y privadas que ejercen funciones públicas para asegurar un servicio más efectivo, óptimo y oportuno” (Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, 2019).

33 becas internacionales por medio del convenio con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; y la puesta en marcha de diez diplomados de Alta Dirección del Estado.

Completa actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación.

En materia de gerencia pública, se ha adelantado la estrategia Equipos Transversales, que ha involucrado a 1761 servidores en el orden nacional y territorial (secretarios generales, jefes de planeación, jefes jurídicos, jefes de talento humano), en 66 encuentros presenciales, y manteniendo comunicación virtual en la red de servidores en el nivel de gerencia pública, para avanzar en la coordinación efectiva hacia la modernización del Estado y de la administración pública.

100 % de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, 724 entidades territoriales —y 55 entidades ubicadas en los municipios de posconflicto— con información completa en el SIGEP⁹.

Del amplio y diverso repertorio de acciones y logros mencionados, es pertinente referirse a dos que distinguen el período comprendido entre junio del 2014 y mediados del 2018. Primero, el aporte de la entidad a los procesos de construcción de paz y al fortalecimiento institucional en los territorios; y segundo, la gestión pública para hacer más efectivo y eficiente el trabajo del Estado, principalmente por medio del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

La Función Pública en los procesos de construcción de paz

Durante la primera administración del presidente Juan Manuel Santos, la dirección del DAFP siguió a cargo de Elizabeth Rodríguez Taylor, quien había sido nombrada por el presidente Álvaro Uribe Vélez, en el 2008, en reemplazo del anterior director Fernando Grillo. En su segunda administración, nombró a Liliana Caballero, quien aceptó dicho nombramiento “por su compromiso con el proceso de paz” (L. Caballero Durán, comunicación personal, 26 de octubre del 2017).

En el contexto de las negociaciones de paz con las FARC, la Dirección del DAFP consideró de especial importancia que los servidores públicos conocieran la política de paz y que las entidades públicas realizaran acciones para la construcción de la paz en los territorios. En consecuencia, la entidad desarrolló una estrategia de Pedagogía de Paz, por medio de la cual fueron formados alrededor de 90 000 servidores públicos por medio de diferentes acciones (exposiciones itinerantes, charlas, talleres, encuentros nacionales y regionales y actividades virtuales). También se

9 El registro de estos logros puede encontrarse en una impresión de gran formato que se encuentra en el primer piso de la entidad y que a diario puede ser observada y consultada por los servidores públicos que trabajan en la entidad, así como por cualquier persona que visite el edificio.

encargó de promover la postulación de “experiencias de paz”, al Premio Nacional de Alta Gerencia en el 2016, en temas como “la promoción del desarrollo territorial, inclusión y reconciliación y un Estado al servicio de la ciudadanía”, para el cual se presentaron 147 experiencias. Entre las entidades participantes, el jurado premió a la Alcaldía La Montañita, la Gobernación del Meta y la Corporación de la Industria de la Aeronáutica Colombianas (CIAC) (DAFP, 2017, pp. 12-13, 20).

Sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz, la entidad reporta, en su informe de gestión presentado en enero del 2018, que durante el 2017 se llevaron a cabo talleres en veinte municipios con zonas veredales transitorias de concentración de excombatientes, en departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare y Antioquia, que contaron con la participación de seiscientas personas, entre servidores públicos y líderes sociales. También registra que entre mayo y julio del 2017 la entidad capacitó a más de trescientos cincuenta servidores públicos en temas relacionados con la institucionalidad para la implementación del acuerdo (DAFP, 2018, pp. 9-10).

Y para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo” del Acuerdo de Paz, la directora del DAFP expidió el Decreto Ley 894 del 2017, mediante el cual se buscaba desconcentrar las tareas de la CNSC, agilizar los procesos de selección de servidores públicos en los territorios, principalmente en los municipios que para el Gobierno tenían prioridad en la implementación de los programas del Acuerdo de Paz, fortalecer la presencia del Estado en los territorios, realizar programas de formación y capacitación de los servidores públicos en los territorios y adoptar un enfoque diferencial acorde con las particularidades económicas, sociales, educativas y culturales de la población de los municipios con prioridad. Este decreto también establece un sistema de nomenclatura especial para los servidores públicos de los municipios con prioridad, a lo cual se suman los requisitos, las competencias, los salarios y las prestaciones sociales de estos servidores (Decreto Ley 894 del 2017).

A finales del 2016, el DAFP inició el levantamiento de información de los trámites requeridos para el desarrollo de los cinco puntos del Acuerdo de paz. Este proceso dio prioridad a 46 trámites para la atención de la población beneficiaria, compuesta por excombatientes, víctimas del conflicto armado interno, comunidades étnicas, campesinos, asociaciones rurales y población vulnerable. Al parecer se logró una mayor coordinación de las entidades responsables de implementar y optimizar los trámites relacionados con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, a saber: la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Agricultura.

En lo que respecta al punto del acuerdo sobre participación política, Función Pública se encargó de crear mecanismos de información, garantizar la publicidad y transparencia en la implementación del acuerdo y fortalecer la rendición de cuentas de las entidades públicas. Para ello, se creó el Sistema de Rendición de Cuentas,

como una de las herramientas del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, que permitiría coordinar las acciones de las entidades oficiales y facilitaría el acceso a la información y a los espacios de diálogo en torno al proceso de paz.

A su vez, en cumplimiento de la Ley 1757 del 2015 y del Acuerdo de Paz, el DAFP elaboró una nueva versión del Manual Único de Rendición de Cuentas que incluye el enfoque de derechos humanos y paz. De acuerdo con este manual, las entidades estatales deben rendir cuentas sobre los resultados de su gestión, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Entre las herramientas más útiles que el DAFP ha creado para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales, sobresale el Espacio virtual de Asesoría (EVA), cuya presentación en público se hizo el 17 de diciembre del 2015. Antes de la creación de este *espacio virtual*, la entidad desempeñaba su función en los territorios con base en la demanda, es decir, respondiendo las inquietudes y los requerimientos de las entidades públicas departamentales y municipales, para lo cual disponía de escasos recursos técnicos y presupuestales.

El informe al Congreso del 2017 da cuenta de los servicios ofrecidos por el DAFP en EVA:

Permite realizar consultas en diversos temas como empleo público, gerencia pública, gestión y desempeño institucional, modelo integrado de control interno, Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), participación ciudadana, transparencia, trámites, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, manual de funciones, régimen laboral, entre otros.

Cuenta con una biblioteca virtual y un gestor normativo que tiene incorporados más de 19 000 documentos, entre estos, leyes y decretos reglamentarios, códigos y estatutos de la administración pública, jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia y conceptos emitidos por Función Pública.

Ofrece cursos virtuales y un servicio de *chat*, por medio del cual los servidores públicos y las entidades pueden recibir orientación en tiempo real por parte de expertos y asesores jurídicos.

De la utilidad de esta herramienta da cuenta el que, en 2017, EVA registró más de un millón de visitas. (DAFP, 2017, p. 71)

Nuevas herramientas para la gestión pública

Desde comienzos del siglo XXI, el Gobierno nacional, a través del DAFP, ha promovido la adopción de un modelo de control interno basado en los principios de autocontrol, autogestión y autorregulación. Además, con el propósito de avanzar en la eficiencia

y la eficacia del Estado, en el 2014 el DAFP actualizó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) para fomentar en las entidades una cultura de responsabilidad y de control razonable de su gestión (DAFP, 2014c).

En el 2017, en cumplimiento de la Ley 1753 del 2015, por la cual se adoptó el Plan de Desarrollo 2014-2018 (Decreto 1499 del 2017), se ordenó la articulación entre el MECI y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), pensado este como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, creado por el Decreto 2482 del 2012 (CGDI, 2017).

En noviembre del 2017, se hizo uso por primera vez de este nuevo instrumento con el fin de identificar la línea de base a partir de la cual las entidades deben emprender acciones para el mejoramiento de su gestión y desempeño. Según los reportes del equipo de Función Pública, en esta medición participaron 3800 entidades nacionales y territoriales: el 94% de las entidades nacionales y el 62% de las entidades territoriales.

De acuerdo con el balance presentado por el Gobierno, el MIPG ha permitido la articulación en dieciséis políticas del trabajo de diez entidades: la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Contaduría General de la Nación, la Agencia Colombia Compra Eficiente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Archivo General de la Nación y el DAFP. Con esto se ha conseguido reducir el tiempo y el esfuerzo dedicados a la planeación y los reportes, facilitar los procesos de evaluación y seguimiento de políticas, adecuar las decisiones y las acciones a la realidad de cada entidad, promover la articulación de políticas y de planeación y gestión estatal, así como guiar la toma de decisiones hacia el cumplimiento de las metas estratégicas en materia de transparencia, servicio al ciudadano y mejoramiento de la gestión pública, con integridad y calidad en el servicio¹⁰.

De la eficacia del MIPG no disponemos de información distinta a la ya mencionada, de manera que solo podemos decir que un cambio cultural, que realmente modifique actitudes y valores muy arraigados entre los servidores públicos y la ciudadanía, como el que se pretende con el MIPG, requiere acciones pedagógicas sistemáticas en el mediano y largo plazo, y no solo decretos y manuales.

Sistemas de información sobre el personal estatal

Entre las limitaciones que históricamente ha presentado la administración pública colombiana, sobresale la carencia de sistemas confiables de información estadística

10 Balance presentado el 12 de marzo del 2018 por el presidente Juan Manuel Santos en la sede del DAFP.

que permitan fundamentar las políticas públicas y ejercer un adecuado control de las actividades de las entidades oficiales. Al respecto, el informe sobre la reforma del Estado en la primera década del siglo XXI, presentado por el DNP, incluye una observación del entonces vicepresidente de la República, Francisco Santos, sobre los sistemas de información del Estado, en la que pone de presente la relación entre la carencia de datos confiables y la corrupción:

En muchos de nuestros países la corrupción se nutre de la ausencia de información o de la debilidad de las estructuras del Estado al no tener datos exactos para realizar control sobre temas como la cantidad y destino de presupuestos, la administración de impuestos, la contratación, importaciones y exportaciones, entre muchos otros [...]. El panorama que teníamos era de absoluta debilidad en materia de información. (Santos, 2010, p. 299)

Con el fin de cumplir lo dispuesto por la Ley 909 del 2004, se rediseñó el SIGEP, que había sido creado por la Ley 489 de 1998, y se amplió su cobertura a las entidades de la Rama Ejecutiva, a los organismos de control, a la organización electoral y a las entidades autónomas de la administración pública. Esta ley también estableció la estructura del “subsistema de gestión de recursos humanos”, que debe llevar el registro del número de empleos públicos, trabajadores oficiales y contratistas (Ley 909 del 2004).

A su vez, mediante el Decreto 3246 del 2007, se añadieron nuevas funciones al subsistema de gestión de personal y se les asignó a los jefes de control interno la responsabilidad de hacer seguimiento permanente para que las entidades cumplan con las obligaciones de registrar información veraz y oportuna. Por su parte, por medio del Decreto 1409 del 2008 se reglamentó la Ley 909 del 2004 y se dispuso la implementación del SIGEP, tarea asignada al DAFF.

El SIGEP fue diseñado para simplificar la obtención y producción de información relacionada con la planta de personal, la nomenclatura y la escala salarial de las entidades estatales, por medio del acceso de los servidores públicos y de los contratistas del Estado al *Portal de autoservicio*, para el registro de sus hojas de vida. También permite actualizar la información sobre novedades que soportan los procesos de vinculación, traslados, encargos, retiros y otras situaciones administrativas.

De acuerdo con el informe presentado al Congreso en el 2008, por el entonces director del DAFF, Fernando Grillo, ese año la entidad se encontraba implementando el SIGEP con recursos del BID. Se estimaba que dicho sistema estaría en pleno funcionamiento a mediados del 2009, pues apenas estaba en la fase correspondiente al levantamiento de requerimientos funcionales y técnicos (DAFF, 2008a, p. 16). Sin embargo, su implementación había resultado difícil, de modo que tardó mucho más tiempo del estimado por el entonces director del DAFF. Al respecto, es ilustrativa una anécdota de la exdirectora de Función Pública, Elizabeth Rodríguez, sucesora de Fernando Grillo:

Grillo no logra entregar el sistema de información; entonces a mí me toca el último año y medio del Gobierno del Presidente Uribe, quien me dice: “Me voy a ir, estuve ocho años, desde la llamada, y no hemos podido saber cuántos funcionarios hay”.

Lo que establecía la Ley 909 en materia de información de personal era *divino*, pero en la práctica no servía [...]. Entonces sacamos el Decreto 2842 del 2010, que fue promulgado el 5 de agosto del 2010, ¡Dos días antes de terminar el Gobierno!, pues el Presidente Uribe me había advertido: “Elizabeth, no me puedo ir sin sacar ese decreto”.

Pero, para poder promulgarlo, yo tenía que recibir el sistema de parte de los contratistas internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo me ayuda, y lo recibí el 4 de agosto; el 5 saco el Decreto y el 7 se va Uribe. Así que cuando el presidente Santos me dice que me quedo en [la dirección del DAFP], me toca volver ese decreto una realidad. (E. Rodríguez Taylor, comunicación personal, 6 de marzo del 2018)

A partir de entonces, según Elizabeth Rodríguez, el DAFP tuvo que elaborar el marco institucional que hiciera obligatorio el uso del SIGEP.

De las deficiencias y dificultades técnicas que en el 2009 presentaba el sistema de información sobre el empleo público administrado por el DAFP, da cuenta una evaluación de la política de empleo público realizada por la Contraloría General de la República (2009, pp. 19-20):

La entidad encargada de administrar la información del empleo público en Colombia es el DAFP, el cual la consolida a través del Sistema Único de Información de Personal (SUIP). Sin embargo, debido a inconvenientes técnicos ocasionados porque no fue posible la transferencia de los archivos de 2005 y anteriores, que reposaban en medios magnéticos a los que no se puede acceder con las herramientas de *hardware* modernas, *en la actualidad no se puede acceder al registro histórico de servidores públicos durante el período 2000-2004.* (énfasis añadido)

De acuerdo con la Contraloría, la información sobre el empleo público existe a partir del 2004, y consiste en:

la consolidación de las plantas de personal por sectores, [que] incluye la entidad líder y sus entidades adscritas y vinculadas incluidas en el Presupuesto de la Nación. Están relacionadas en dos grupos el primero de los cuales contiene las entidades del Gobierno central y sus establecimientos públicos, Rama Ejecutiva, defensa y seguridad y las otras ramas y órganos públicos; el segundo grupo comprende universidades públicas y aquellas que se desempeñan en las áreas de educación y salud y son remuneradas con el Sistema General de Participaciones (SGP). (2009, p. 20)

Del 2009 también data el Diagnóstico del Servicio Civil, elaborado por Ricardo Ávila para el BID, según el cual,

[Los sistemas de información sobre el personal público] son parciales, incompletos, incoherentes, dispersos y presentan gran déficit de calidad. A pesar de los mandatos legales, lo cierto es que el Estado colombiano tiene información precaria sobre sus empleados, comenzando por el número exacto de ellos [...]. Como resultado de esa situación la información, tanto cuantitativa como cualitativa, es o inexistente o de poca calidad. (Ávila, 2002, p. 31)

Cinco años más tarde, la nueva directora del DAFP, Liliana Caballero, informa al Congreso que entre el 2009 y el 2011 se continuaron las etapas de diseño e implementación del SIGEP y que en el 2012 se inició el ingreso de la información. Dice además que en el 2014 se había alcanzado el 80% de implementación del sistema, con un total de 394 169 hojas de vida incluidas (DAFP, 2014a, pp. 37-44).

Sobre los avances y las dificultades del SIGEP, la directora de Función Pública, en su informe al Congreso del período de junio del 2014 a junio del 2016, reporta los siguientes datos para el 2015: 347 instituciones ya se han incorporado al sistema, de las cuales 156 son del orden nacional y 191 del orden territorial. Pero a la vez advierte que

en el sistema existe información en diferentes niveles de completitud de 6274 [entidades], de las cuales 277 son del orden nacional y 5997 del orden territorial —y agrega que— en el SIGEP se tiene el registro de 333 575 hojas de vida vigentes en entidades del orden nacional, de las cuales 14 475 hojas de vida estaban vinculadas a algún empleo y 49 692 tenían vinculación vigente como contratista. Adicionalmente se registraron 283 055 declaraciones de bienes y rentas vigentes. (DAFP, 2015, pp. 21-22)

Entre los problemas que requerían soluciones urgentes para poder cumplir las metas propuestas, Liliana Caballero subraya:

- La falta de gestión de las instituciones públicas en el ingreso de información veraz y oportuna, a los subsistemas del SIGEP, afectando su implementación;
- la inestabilidad en la plataforma tecnológica del SIGEP;
- la rotación del personal capacitado y/o asesorado de las instituciones por el Departamento.
- la falta de herramientas tecnológicas en las instituciones públicas que permitan el acceso y gestión del Sistema. (DAFP, 2015, p. 22)

Y para el período restante de su administración, anuncia tres metas relacionadas con el SIGEP (DAFP, 2015, p. 22), a saber:

- 272 entidades públicas del orden nacional (incluye todas las ramas y otros organismos) con toda la información cargada y actualizada en el SIGEP, hasta el módulo de vinculación;

- 300 entidades del orden territorial con toda la información cargada y actualizada en el SIGEP, hasta el módulo de vinculación;
- Un diagnóstico técnico y funcional del SIGEP.

Entre los proyectos del DAFP que buscaban contar con “insumos” adecuados para renovar y hacer más eficaces las estrategias de gestión del empleo público, o del *talento humano*, cabe mencionar la contratación —como resultado de una licitación pública hecha por el DAFP, la ESAP y Colciencias— de un equipo interdisciplinario de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, que elaboró un informe publicado en noviembre del 2015, del cual es pertinente citar lo dicho acerca de los sistemas de información sobre el empleo público:

El diagnóstico de la situación actual evidencia la necesidad de fortalecer sistemas centralizados de información que permitan hacer un seguimiento a la fuerza laboral. Así mismo, se observan problemas de implementación organizacionales y territoriales que impiden hacer un seguimiento de la fuerza laboral y, por ende, de las acciones estratégicas basadas en evidencia [empírica]. (Sanabria Pulido *et al.*, 2015, p. 216)

Entre las recomendaciones para mejorar la planeación del empleo público, además de sugerir que el DAFP acompañe a las unidades de personal, que son las que producen la información para el SIGEP, y “corrobore la información del sistema” (Sanabria Pulido *et al.*, 2015, p. 217), se incluyen tres sobre el SIGEP:

Fortalecer el SIGEP como herramienta centralizada de información para entidades y Gobierno con nuevos módulos que permitan medir aspectos clave como aspirantes, contratación temporal, censo de servidores públicos, etcétera. Se sugiere que el SIGEP esté orientado en los cargos y las posiciones [...] y no en las personas. Su información debería aparecer en una página *web* que mejore la transparencia del sector y la GTH [gestión del talento humano].

[...] Explorar opciones de tercerización de la administración del SIGEP con el fin de asegurar la continuidad en el servicio, diversificar el riesgo en su mantenimiento y gestión, y asegurar su compatibilidad con sistemas de gestión organizacional en uso por parte de organizaciones públicas [...]. Esta recomendación es producto de las dificultades que indican los funcionarios del nivel nacional y territorial en los grupos focales y las entrevistas [realizados para este trabajo].

[...] Hacer efectiva la ley y otorgarle un rol fundamental a la generación de información sistemática, que permita hacer un seguimiento efectivo de la planta de personal en funciones y números [...]. (Sanabria Pulido *et al.*, 2015, p. 220)

Sobre la información disponible en el SIGEP, el equipo de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes aporta los siguientes datos:

A julio del 2014, solo 271 entidades de aproximadamente 6300 reportaban su información de contratación de personal al SIGEP, contando con información de 165 024 empleos públicos. La información con la que cuenta el SIGEP en el momento es esencialmente del orden nacional y se cuenta con una proyección al 2020 para tener un consolidado de la información territorial.

A mayo del 2013 Colombia empleaba 1 164 696 servidores públicos tanto en el nivel central (211 entidades) como en el regional (5979 entidades). (Sanabria Pulido *et al.*, 2015, p. 216)

Nótese que entre estos datos y los reportados por la directora de Función Pública al Congreso en el 2016 hay diferencias en el número de entidades que a mediados del 2014 reportaban información al SIGEP sobre la contratación de empleados públicos y el número de hojas de vida. Estas diferencias muestran, como lo veremos más adelante, las inconsistencias de los informes sobre el empleo público.

A propósito del SIGEP, también es pertinente hacer una breve referencia al primer capítulo del segundo libro de la Escuela de Gobierno (Sanabria Pulido, 2016), correspondiente al mismo proyecto de investigación y cuyo principal objetivo era, en palabras del director de la Escuela, “pasar de la teoría a la práctica y suministrar una serie de lineamientos y guías de utilidad para poner en marcha las recomendaciones del primer [informe]”. Los autores de este capítulo, denominado “Lineamientos de política de empleo público y de gestión de recursos humanos 2015-2025”, son tres personas de la Dirección de Empleo Público del DAFP: Francisco Camargo, su director, Paola Ortiz y Alexandra Márquez. De este capítulo, que pretende formular lineamientos de política de empleo público para una década, llama la atención, en primer lugar, la extensa lista de recomendaciones sobre planeación del empleo, gestión del empleo, gestión del clima [organizacional], gestión del desempeño y gestión del desarrollo, que a su vez se subdividen en corto, mediano y largo plazo. De un total de 80 recomendaciones, 38 se refieren al fortalecimiento de políticas vigentes y 42 a “políticas innovadoras en el contexto colombiano”. Al parecer, las recomendaciones están basadas en el diagnóstico del equipo de la Escuela de Gobierno, al que ya hicimos referencia. Sin embargo, el capítulo del director de Empleo Público del DAFP carece de un mínimo análisis de la viabilidad política, jurídica y presupuestal de sus recomendaciones. Además, no tiene en cuenta valiosos diagnósticos del servicio civil colombiano, como el de Ávila, que establecen de manera fundamentada las prioridades del Estado colombiano para profesionalizar y mejorar el desempeño de la administración pública.

En segundo lugar, el SIGEP, cuya administración corresponde al DAFP y sobre el cual se han observado no pocas falencias y problemas, curiosamente ocupa un lugar marginal en el listado de recomendaciones del director de Empleo Público de esa entidad. Para sustentar esta apreciación, basta con citar lo referente al SIGEP. En la introducción al capítulo, se dice que

en el marco de esas acciones [que deben ser implementadas de manera coordinada y articulada], se debe trabajar cada vez más en la consolidación de las cifras de empleo público en Colombia y avanzar en las herramientas para la planeación de la gestión de los recursos humanos. (Camargo Salas *et al.*, 2016, p. 30)

Y entre las recomendaciones para la planeación del empleo público, se incluyen las siguientes: “Vincular al SIGEP con sistemas de las entidades” y “Complementar el formato de hoja de vida existente de forma permanente para contar con un censo de contratistas y servidores de planta [...], recomendación catalogada como ‘innovadora’” (Camargo Salas *et al.*, 2016, p. 37).

Como veremos en el apartado sobre las cifras de empleo público, las anteriores observaciones tienen como base los problemas del SIGEP que aún no han sido resueltos por el DAFP.

Al parecer, uno de los principales obstáculos para el buen funcionamiento del SIGEP ha sido la incompreensión, por parte de la burocracia estatal, de la importancia de la información sistemática y rigurosa como soporte de las políticas y las acciones gubernamentales. Los objetivos en esta materia se han concentrado en hacer obligatoria la inclusión de la hoja de vida de todos los empleados públicos del orden nacional, y de los contratistas del Estado, objetivos que en junio del 2018 aún estaban lejos de cumplirse.

Sin desconocer los esfuerzos del DAFP para perfeccionar y consolidar el SIGEP, hay que decir sin embargo que a finales del 2018 subsistían serios vacíos que ponen de presente la deficiencia en los archivos institucionales y la discontinuidad en los instrumentos y la nomenclatura utilizados para el registro sistemático de la información sobre el empleo público; problemas que por supuesto hacen muy difícil construir series estadísticas confiables y comparables en el tiempo. También es evidente la resistencia de los servidores públicos a registrar y actualizar sus hojas de vida en el SIGEP, resistencia que al parecer es aún mayor entre los servidores de las entidades territoriales.

Respecto de la deficiente y escasa información sobre el empleo público del orden territorial, tanto la directora de Función Pública, Liliana Caballero, como el director de Empleo Público de esa entidad, Francisco Camargo, aducen que, debido a la autonomía de las entidades territoriales, el DAFP no puede obligarlas a que incorporen y actualicen la información que les corresponde en el SIGEP.

Por su parte, la Comisión del Gasto y la Inversión pública, en su informe del 2018, pone de presente “tres grandes tipos de limitaciones” para el análisis del empleo público, a saber:

- i) Serias dificultades para medir el tamaño y las características del empleo público y su costo, ii) debilidades institucionales y funcionales de los distintos sistemas de la carrera administrativa pública, y iii) problemas asociados con la gestión del recurso

humano y la rigidez legal de las relaciones laborales en el sector público, en especial en lo relacionado con decisiones de retiro del servicio por parte del empleador. (Bernal *et al.*, 2018, p. 8)

Y sobre las dificultades para identificar el tamaño del empleo público y su costo, afirma que

[Estas] se asocian con las limitaciones de información e incoherencia en la misma que llevan a estimar la proporción del empleo público en el total de empleo entre 4% y 5,3%, porcentajes bajos en comparaciones internacionales. Estas cifras podrían estar afectadas porque una parte importante de los trabajadores del sector público está vinculado a través de contratos de prestación de servicios y contratación directa en rubros que se clasifican como transferencias o inversión para eludir las restricciones al gasto de funcionamiento establecidas en la Ley 617 de 2000. Esto significa que la política pública de empleo no se hace sobre cifras actualizadas y validadas. (Bernal *et al.*, 2018, p. 8)

Las deficiencias de información sobre el empleo público en Colombia, observadas por la Contraloría, el equipo de la Universidad de los Andes y la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, se constatan en la información sobre el empleo público en Colombia disponible para el período 1992-2018, que logramos obtener mediante una revisión minuciosa de los documentos disponibles al respecto.

(1) Para los años 1992 a 1995, solo se dispone de un gráfico sobre la evolución del empleo público correspondiente al período 1985-1999. Este gráfico no hace referencia a la fuente de información y no desagrega el empleo público por niveles administrativos (Ávila, 2002, p. 28).

(2) Para los años 1996-2000, el documento del BID, elaborado por Ricardo Ávila, *contiene* una tabla sobre “personas ocupadas en el sector público”, con cifras desagregadas según el “nivel nacional” y el “nivel territorial”. En ese documento se dice que

la fuente primordial son las cifras del Departamento Administrativo de la Función Pública. No obstante, en algunos casos se ha acudido al Departamento Administrativo de Estadística, DANE, y a la Contraloría General de la República. *Tal como puede ocurrir en otros países, las cifras de cada uno de estos organismos no coinciden entre sí.* (Ávila, 2002, p. 21; énfasis añadido)

(3) Para los años 2001 a 2003, no encontramos información.

(4) Para los años 2004 a 2009, contamos con la información de la Contraloría General de la República, en su *Evaluación de la política de empleo público* (2009). Esta es la información más completa para la primera década del siglo XXI. Sin embargo, las cifras relativas al SGP sobre educación y salud son las mismas para varios años, y lo

mismo ocurre con las cifras de docentes y administradores universitarios. Esto indica que la Contraloría no encontró cifras actualizadas en esos renglones (2009, p. 21).

(5) Para los años 2006 a 2008, existen tres informes del director del DAFP, Fernando Grillo, sobre la caracterización del empleo público desagregada por ramas del poder público. Se observa que las cifras correspondientes al total de empleados públicos presentan una mínima variación en los años 2006 y 2007; y que las del 2008 son idénticas a las del año anterior. Aunque tal similitud no se hace explícita en esos informes, se hace evidente la falta de actualización anual de la estadística del empleo público, incluso en las entidades del orden nacional. Estos informes también contienen una caracterización del personal administrativo de la Rama Ejecutiva nacional.

(6) Para el período del 2010 a junio del 2018, contamos con las cifras de la Dirección de Empleo Público del DAFP. De estas cifras solo es posible analizar las relativas a los servidores administrativos de la Rama Ejecutiva nacional. Para los demás sectores, las cifras están desactualizadas o no están disponibles en el DAFP.

Anotemos por último un problema de *memoria institucional* en las entidades del sector público, como es la deficiente conservación de los archivos institucionales. En el caso del DAFP, no encontramos, por ejemplo, el importante estudio *Evolución del empleo público en Colombia 1964-1982*, elaborado por un grupo de especialistas contratado por la directora del DASC, Ericina Mendoza Saladen, y que contó con el apoyo de Colciencias.

Hechas estas observaciones, a continuación, analizamos la información disponible sobre el empleo público en Colombia para el período 1992-2018.

Tamaño del empleo público 1992-2018

A manera de contexto político general, recordemos que este período comprende los dos últimos años de la administración del presidente César Gaviria (7 de agosto de 1990 a 7 de agosto de 1994), los cuatro años del presidente Ernesto Samper (7 de agosto de 1994 a 7 de agosto de 1998), los cuatro años de la administración del presidente Andrés Pastrana, las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez y las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos.

Sobre el tamaño y las características del empleo público en este extenso período, como lo indicamos en el apartado anterior, no existe una serie estadística que permita ver su evolución. La información disponible proviene de distintas fuentes y las cifras no son comparables entre sí. Este problema nos obliga a analizar por separado el empleo público en distintos períodos y según la respectiva fuente. En la medida de lo posible, haremos referencia a los hechos o las políticas estatales que explican las variaciones más drásticas en el comportamiento del empleo público colombiano en ese lapso.

1992-1995

Como ya lo indicamos, para estos años solo disponemos de un gráfico sobre la evolución del empleo público entre 1985 y 1999, publicado en el *Diagnóstico institucional del Servicio Civil*, ya citado. De acuerdo con este, entre 1992 y 1995, había alrededor de 930 000 empleados públicos (Ávila, 2002, p. 28). En ese lapso no se observan cambios apreciables. Infortunadamente, no hay información sobre la distribución del empleo público entre los diferentes niveles administrativos, así que no es posible saber cuál fue el impacto de la descentralización producto de la Constitución de 1991.

1996-2000

Para este período, la fuente disponible es el mismo diagnóstico del BID, pero en este caso sí contiene información desagregada del empleo público por niveles administrativos (nacional, departamental y municipal). Las cifras utilizadas provienen de Contraloría General de la República.

De acuerdo con los datos registrados por Ávila (2002), el empleo público entre 1996 y el 2000 presenta las siguientes variaciones.

(1) El empleo total aumentó de 649 700 a 798 718 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 23% en cuatro años y el promedio anual, 5,4%.

(2) El empleo en el nivel nacional aumentó de 453 388 a 502 694 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 10,5 % y el promedio anual, 2,7 %.

(3) El empleo en el nivel territorial (departamentos y municipios) aumentó de 196 402 a 296 024 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 50,7% y el promedio anual, 12,7%.

(4) La distribución del empleo público total entre el nivel nacional y el nivel territorial, como consecuencia del notable aumento del empleo territorial, tuvo una variación significativa (véase tabla 8.1). En efecto, mientras el empleo nacional disminuyó su representación del 70% al 63%, el empleo territorial aumentó del 30% al 37%. Este cambio revela los efectos de la descentralización, a partir de la Constitución de 1991.

Tabla 8.1. Personas ocupadas en el sector público, Colombia (1996-2000)

Año	Nivel nacional	Nivel territorial	Total
1996	453 388	196 402	649 790
1997	492 677	244 664	737 341
1998	511 895	309 340	821 235
1999	457 960	302 504	760 464
2000	502 994	296 024	798 718

Fuente: Ricardo Ávila (2002, p. 21).

2001-2003

Para estos años, solo encontramos información sobre el empleo de la Administración Pública Nacional en el 2002. De acuerdo con la Contraloría General de la República, entre el 2001 y el 2003, el número de entidades de la Administración aumentó de 298 a 309. Sin embargo, ese aumento fue el resultado de reestructuraciones que llevaron no solo a la creación de nuevas entidades o empresas del Estado, sino también a la liquidación o supresión de otras. Por ejemplo, se liquidaron 26 entidades y se crearon 11 empresas sociales del Estado. Puesto que los principales cambios ocurrieron en el primer año de la administración de Uribe Vélez, es pertinente citar lo que dice al respecto el documento de la Contraloría:

De acuerdo con el Documento Conpes 3248 de 2003, entre las falencias o debilidades de la administración pública se encontraron proliferación normativa, desarticulación de niveles del Estado, complejidad administrativa, ausencia de transparencia, ineficiencia e ineficacia y deficiencia en los procesos estructurales (Contraloría General de la República [CGR], 2009, p. 13). También observa que “durante el período 1990 a agosto de 2002 la Rama Ejecutiva pasó de 204 a 300 entidades; este crecimiento se consideró antitécnico porque no estuvo soportado en un modelo orientador o en la racionalización de la función administrativa”. (p. 13)

Sobre el tamaño del empleo público, reporta los siguientes datos: [en agosto del 2002] el Estado contaba con 805 512 servidores públicos, de esta cifra 590 000 (77 %) pertenecían a la Policía, Fuerzas Militares y docentes, y los restantes 215 512 (23 %) a las demás entidades (CGR, 2009, p. 14).

Y sobre la distribución del empleo público en la Rama Ejecutiva Nacional, la Contraloría hace la siguiente observación:

El 90 % de funcionarios laboraban en solo 50 entidades de las 300 existentes, siendo representativos los casos del Ministerio de Defensa (sin incluir uniformados), Instituto de Seguros Sociales, Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura, con más de 20 000 funcionarios cada una; lo mismo que el Inpec, Colombia Telecomunicaciones, DIAN, Ecopetrol, SENA, DAS, ICBF con más de 5000 funcionarios cada una. (CGR, 2009, p. 14)

Infortunadamente, los frecuentes cambios en el aparato estatal colombiano, junto con la deficiente información de sus implicaciones en el volumen y la distribución del empleo público, hacen muy difícil un análisis detallado de la evolución del empleo público en Colombia.

2004-2009

Para estos años, la fuente de información proviene del documento de la Contraloría General de la República ya citado. Comencemos por los cambios en el aparato estatal durante los dos últimos años de la primera administración de Uribe Vélez y en su segunda administración.

Entre el 2003 y el 2004, el número de entidades y empresas del Estado disminuyó de 309 a 278, y entre el 2005 y el 2009, disminuyó de 278 a 229, con el PRAP. De acuerdo con la Contraloría, “durante el período 2000-2009, se redujo la administración pública en 68 entidades al pasar de 297 a 229. De estas el 4,5 % correspondieron al nivel central” (CGR, 2009, p. 15).

Antes de ver las variaciones en el volumen del empleo público, vale aclarar que las cifras de la Contraloría están desagregadas según la clasificación de los cargos públicos del Presupuesto Nacional 2004-2009. Sin embargo, aquí examinaremos las cifras agregadas: (1) de la Rama Ejecutiva sin defensa; (2) de defensa y seguridad; (3) de otras ramas del poder y órganos, y (4) del Presupuesto General de la Nación (transferencias). Las cifras de empleados públicos correspondientes a cada uno de estos rubros del Presupuesto Nacional se registran en la tabla 8.2 y las tasas de crecimiento se registran en la tabla 8.3.

En resumen, durante el período 2004-2009, los cargos públicos, según el Presupuesto Nacional, aumentaron de 953 640 a 1 014 432. El mayor incremento se produjo del 2008 al 2009 (tabla 8.2). Al examinar las cifras por ramas del Presupuesto Nacional, se observan las siguientes variaciones.

(1) Los servidores administrativos de la Rama Ejecutiva Nacional, incluyendo el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, disminuyeron de 79 390 a 76 620. Esta disminución se concentró en los años 2007 y 2008; y en el 2009 se recuperó el nivel del 2005. En términos relativos, la disminución entre el 2004 y el 2009 fue de 3,5 % (tablas 8.2 y 8.3).

(2) El Personal uniformado de defensa y seguridad, más el personal del DAS¹¹, aumentó de 379 751 a 452 486 empleados. En términos relativos, el incremento fue de 19 % y el promedio anual, 3,8 %. La explicación de este notable aumento en la fuerza pública no es otra que la *política de seguridad democrática* del presidente Uribe Vélez (tablas 8.2 y 8.3).

(4) Los servidores de otras Ramas y órganos del Estado¹², incluidos los senadores y representantes a la Cámara, aumentaron de 52 681 a 60 003. En términos relativos, el incremento fue del 13,9 % y el promedio anual, 2,7 % (tablas 8.2 y 8.3).

11 Incluye Fuerzas Militares, Policía, soldados del Ministerio de Defensa, DAS, soldados de la Policía.

12 Incluye Congreso de la República, Comisión Nacional del Servicio Civil, Rama Judicial y Fiscalía; y los organismos de control: Ministerio Público, Contraloría General de la República y Auditoría General de la Nación (CGR, 2009, p. 21).

(5) Los servidores pagados por transferencias del Presupuesto General de la Nación, que incluye a los docentes y al personal de salud del SGP, y a los docentes y administrativos de las universidades públicas, disminuyeron de 441 818 a 425 323. En términos relativos, esa disminución fue del 3,7 % (tablas 8.2 y 8.3).

Tabla 8.2. Cargos públicos según Dirección del Presupuesto Nacional, Colombia (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rama Ejecutiva con Defensa	459 141	471 842	483 066	512 043	518 222	529 106
<i>Rama Ejecutiva sin Defensa*</i>	79 390	76 678	76 976	74 913	72 638	76 620
<i>Defensa y seguridad**</i>	379 751	395 164	406 090	437 130	445 584	452 486
Otras ramas de poder y órganos***	52 681	51 649	55 652	54 041	56 928	60 003
Transferencias	441 818	441 818	415 178	411 052	411 052	425 323
<i>SGP Educación</i>	332 090	332 090	332 090	327 948	327 948	340 685
<i>SGP Salud</i>	94 394	94 394	67 754	67 770	67 770	57 377
<i>Docentes y administrativos-universidades</i>	15 334	15 334	15 334	15 334	15 334	27 261
Total general	953 640	965 309	953 896	977 136	986 202	1 014 432

Fuente: Elaborada con base en la tabla de la Contraloría General de la República (2002, p. 21).

Tabla 8.3. Variación porcentual de cargos públicos, Colombia (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rama Ejecutiva con Defensa	-	2,8%	2,4%	6,0%	1,2%	2,1%
<i>Rama Ejecutiva sin Defensa*</i>	-	-3,4%	0,4%	-2,7%	-3,0%	5,5%
<i>Defensa y seguridad**</i>	-	4,1%	2,8%	7,6%	1,9%	1,5%
Otras ramas de poder y órganos***	-	-2,0%	7,8%	-2,9%	5,3%	5,4%
Transferencias	-	0,0%	-6,0%	-1,0%	0,0%	3,5%
<i>SGP Educación</i>	-	0,0%	0,0%	-1,2%	0,0%	3,9%
<i>SGP Salud</i>	-	0,0%	-28,2%	0,0%	0,0%	-15,3%
<i>Docentes y administrativos-universidades</i>	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	77,8%
Total general	-	1,2%	-1,2%	2,4%	0,9%	2,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección del Presupuesto Nacional. Elaboración propia con base en la tabla de la Contraloría General de la República (2009, p. 21).

* **Incluye:** Ministerio de Defensa (civiles) y Policía (civiles).

** **Incluye:** Fuerzas Militares, Policías, Soldados de Defensa, DAS, Soldados de Policía. **No incluye:** Ministerio de Defensa (civiles) y Policía Nacional (civiles).

*** **Incluye:** Congreso de la República, Comisión Nacional de Servicio Civil, Rama y Fiscalía, Ministerio Público, Contraloría General de la Nación y Auditoría General de la República.

La desagregación por sectores muestra un comportamiento diferente. En efecto, mientras que el personal docente del SGP aumentó de 332 090 a 340 685 (2,6%), el personal de salud del SGP disminuyó de 94 394 a 57 377 empleados (39,2%). Respecto de estas cifras, cabe advertir que son iguales para los años 2004 a 2006 y 2007 a 2008, lo cual permite suponer que la Contraloría no dispuso de cifras actualizadas para esos años (véase gráfico 8.2).

En cuanto a los docentes y administrativos de las universidades públicas, pagados por transferencias del Presupuesto Nacional, se observa un notable aumento: de 15 334 a 27 261. En términos relativos, el incremento fue de 77,8% y el promedio anual, 15,6%

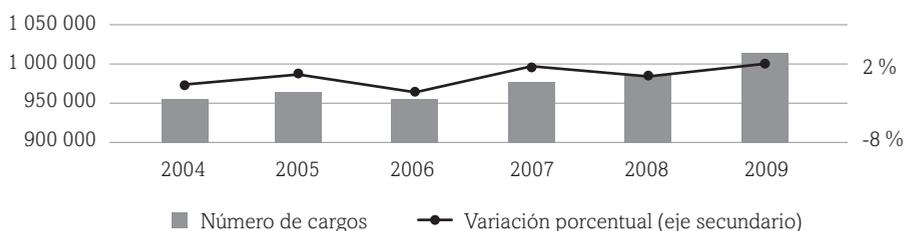


Gráfico 8.2. Evolución del número de cargos públicos, Colombia (2004-2009)

Fuente: Elaboración propia.

Los principales cambios en el empleo público durante la segunda administración del presidente Uribe Vélez, pueden resumirse así:

1. Hubo un aumento considerable del personal uniformado del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, incluido el DAS (19%).
2. Otro aumento notable fue el de los docentes y administrativos de las universidades pagados por transferencias del Presupuesto Nacional (77,8%), que se produjo en el 2009. En los años anteriores no hubo incremento alguno en este sector.
3. La reducción de cerca de un 40% en el personal de la salud financiado por el SGP, probablemente se explica por la supresión de siete empresas prestadoras de salud en estos años.
4. La reducción del 3,5% del personal administrativo de la Rama Ejecutiva Nacional, seguramente está relacionada con los ajustes en los gastos de funcionamiento ordenados por la Ley 617 del 2001, y con la fusión de algunos ministerios en la primera administración de Uribe Vélez.
5. Como se observa en el gráfico 8.3, mientras que entre 1996 y el 2000 la Rama Ejecutiva, incluyendo Defensa, aumentó en 4 puntos porcentuales su representación en el empleo público total, el personal pagado por transferencias del Presupuesto Nacional disminuyó 4,4%. Por lo demás, los servidores de

estos dos sectores constituían en el 2009 el 94 % del personal al servicio del Estado colombiano. La representación de las ramas Legislativa y Judicial, y de los organismos de control, se mantuvo prácticamente igual.

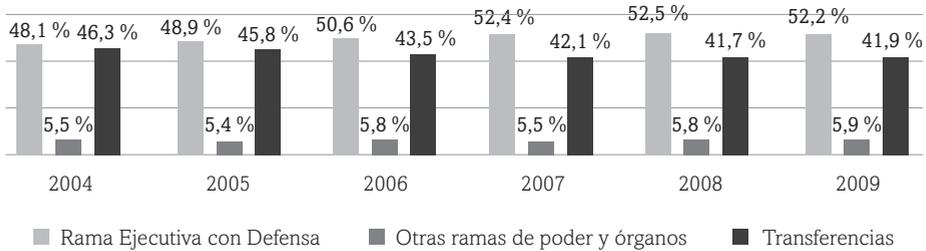


Gráfico 8.3. Distribución de los cargos públicos según la Dirección del Presupuesto Nacional (2004-2009)

Fuente: Elaboración propia.

Del 2010 a junio del 2018

Para el análisis del empleo público de este período, correspondiente a las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos, disponemos de la información compilada por la Dirección de Empleo Público del Departamento de la Función Pública.

De acuerdo con el DAFP, en el 2018, el Estado colombiano estaba conformado por

264 entidades nacionales, de las cuales 191 pertenecen a la Rama Ejecutiva, 2 a la Legislativa, 6 a la Rama Judicial, 3 a la organización electoral, 53 a entes autónomos, 6 a organismos de control y 3 al Sistema Integral de Verdad, Reparación y No Repetición. Y 6040 entidades territoriales. (DAFP, 2021)

Cabe advertir que el DAFP no dispone de información actualizada sobre el empleo público de los siguientes sectores:

1. Personal de salud del SGP.
2. Docentes y administrativos de las universidades públicas pagados por transferencias del Presupuesto Nacional.
3. Entes territoriales.
4. Sobre la Rama Legislativa y los entes autónomos, Función Pública solo tiene información actualizada para los años 2010 a 2015.

Hechas estas aclaraciones, veamos la evolución del empleo público durante las dos administraciones del presidente Santos (véase tabla 8.4 y gráfico 8.4).

(1) El empleo de la Rama Ejecutiva, con cargo al Presupuesto Nacional, y sin el personal uniformado del Ministerio de Defensa, aumentó de 84361 a 110013 servidores. En términos relativos, el incremento fue de 30,4% y el promedio anual, 1,68%, en el supuesto de que en el segundo semestre del 2018 no habrá cambios importantes en el número de servidores públicos.

Los años de mayor aumento del empleo en la Rama Ejecutiva son: 2010 (10%), 2011 (6,5%) y 2012 (5%). Tales incrementos están relacionados con la creación de nuevos ministerios, consejerías y otras dependencias.

En el primer semestre del 2018, el empleo público en la Rama Ejecutiva se mantuvo prácticamente igual al del 2017.

(2) El personal uniformado de Defensa y Seguridad, a diferencia del período anterior (2004-2009), disminuyó de 427 286 a 407 702 uniformados. En términos relativos, la reducción fue del 4,6%. Se observa que la reducción fue particularmente acentuada en los años 2010 (-5,4%), 2012 (-2,2%) y 2016 (-6,7%).

Es de suponer que la disminución del personal uniformado en esos años, y en particular en el 2016, está relacionada con el avance de la negociación del Gobierno con las FARC que, como es sabido, culminó con el Acuerdo de La Habana, suscrito el 24 de agosto del 2016, ratificado, con algunas modificaciones, el 24 de noviembre de ese año en el teatro Colón de Bogotá.

(3) Los docentes pagados por el SGP, a diferencia del período anterior, tuvieron un crecimiento muy moderado (3,6%). En efecto, entre el 2010 y junio del 2018, aumentaron de 315 515 a 326 951, aunque en el 2010 hubo una reducción de 7,4%.

(4) El número de docentes e instructores pagados por transferencias del Presupuesto Nacional se mantuvo prácticamente igual: alrededor de 6000.

(5) Los trabajadores oficiales, que se diferencian de los empleados públicos porque están vinculados al Estado mediante un contrato laboral y trabajan principalmente en empresas estatales, aumentaron de 17 867 a 22 379. En términos relativos, tal aumento equivale al 25% en 4,5 años, es decir, un promedio anual de 3%. Sin embargo, el incremento se concentró en los años 2011 (15,5%) y 2017 (9,85%).

(6) Los servidores de la Rama Judicial aumentaron de 45 155 a 60 801. En términos relativos, el incremento fue de 35% aproximadamente y el promedio anual 1,9%. El aumento se concentró en los años 2012 (4,9%), 2014 (6,3%), y 2015 (13,6%).

(7) Los servidores de los organismos de control aumentaron de 8673 a 11 662. En términos relativos, el incremento fue de 34,5% y el promedio anual, 1,9%. El aumento se concentró en los años 2011 (4,7%), 2012 (6,6%) y 2013 (6,2%).

(8) Los servidores de la organización electoral aumentaron de 3180 a 3748, lo que equivale a un incremento del 17,9%. Este incremento se concentró en los años 2011, 2013 y 2016.

(9) Sobre los servidores públicos de los entes autónomos solo hay información para los años 2016 a junio del 2018, pero las cifras del 2016 y 2017 son idénticas, lo cual seguramente se debe a que no hay información actualizada para el 2017.

A juzgar por esas cifras, estos servidores disminuyeron de 23 235 a 20 644 en dos años y medio, lo que equivale a un decrecimiento del 12,5%.

(10) Sobre los servidores de la Rama Legislativa¹³ solo hay información para el período del 2016 a junio del 2018, que según esto eran 854.

(11) Los servidores del Sistema Integral de Verdad, Justicia y No Repetición, creado en junio del 2018, eran 887¹⁴.

Tabla 8.4. Empleos públicos del orden nacional, Colombia (2010-junio del 2018)

Empleos Rama Ejecutiva del orden nacional						Servidores Rama Legislativa	Servidores Rama Judicial	Servidores entes autónomos	Servidores órganos de control	Servidores organización electoral	Servidores Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
Servidores Rama Ejecutiva (administrativos)	Empleos temporales Rama Ejecutiva	Personal uniformado (Policía Nacional y Fuerzas Militares)	Docentes pagados por SGP*	Docentes (instructores + docentes)	Trabajadores oficiales						
84 361 ⁽¹⁾	-	427 286 ⁽³⁾	315 515 ⁽⁴⁾	6156 ⁽⁵⁾	17 867 ⁽⁶⁾	ND	45 155 ⁽⁸⁾	ND	8673 ⁽¹⁰⁾	3180 ⁽¹²⁾	-
87 168 ⁽¹⁾	2729 ⁽²⁾	435 616 ⁽³⁾	313 834 ⁽⁴⁾	6157 ⁽⁵⁾	20 633 ⁽⁶⁾	ND	47 372 ⁽⁸⁾	ND	9083 ⁽¹⁰⁾	3187 ⁽¹²⁾	-
90 723 ⁽¹⁾	3647 ⁽²⁾	425 915 ⁽³⁾	315 492 ⁽⁴⁾	6158 ⁽⁵⁾	21 173 ⁽⁶⁾	ND	52 717 ⁽⁸⁾	ND	9684 ⁽¹⁰⁾	3314 ⁽¹²⁾	-
92 433 ⁽¹⁾	5417 ⁽²⁾	439 062 ⁽³⁾	316 648 ⁽⁴⁾	6136 ⁽⁵⁾	21 171 ⁽⁶⁾	ND	52 786 ⁽⁸⁾	ND	10 288 ⁽¹⁰⁾	3313 ⁽¹²⁾	-
92 935 ⁽¹⁾	7429 ⁽²⁾	439 062 ⁽³⁾	316 656 ⁽⁴⁾	6136 ⁽⁵⁾	21 171 ⁽⁶⁾	ND	56 094 ⁽⁸⁾	ND	10 581 ⁽¹⁰⁾	3706 ⁽¹²⁾	-
95 428 ⁽¹⁾	5966 ⁽²⁾	439 864 ⁽³⁾	320 056 ⁽⁴⁾	6137 ⁽⁵⁾	21 304 ⁽⁶⁾	ND	63 736 ⁽⁸⁾	ND	10 851 ⁽¹⁰⁾	3755 ⁽¹²⁾	-
97 088 ⁽¹⁾	7967 ⁽²⁾	410 243 ⁽³⁾	321 048 ⁽⁴⁾	6138 ⁽⁵⁾	20 382 ⁽⁶⁾	854 ⁽⁷⁾	62 032 ⁽⁸⁾	23 235 ⁽⁹⁾	11 656 ⁽¹¹⁾	3750 ⁽¹²⁾	-
105 981 ⁽¹⁾	4021 ⁽²⁾	407 702 ⁽³⁾	325 318 ⁽⁴⁾	6153 ⁽⁵⁾	22 379 ⁽⁶⁾	854 ⁽⁷⁾	60 413 ⁽⁸⁾	23 235 ⁽⁹⁾	11 664 ⁽¹¹⁾	3748 ⁽¹²⁾	-
107 746 ⁽¹⁾	2267 ⁽²⁾	411 986 ⁽³⁾	326 951 ⁽⁴⁾	6153 ⁽⁵⁾	22 379 ⁽⁶⁾	854 ⁽⁷⁾	60 801 ⁽⁸⁾	20 644 ⁽⁹⁾	11 662 ⁽¹¹⁾	3748 ⁽¹²⁾	887 ⁽¹³⁾

Fuente: DAFP, julio del 2018.

* El SGP está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 del 2001. Al ser financiados con recursos de la nación, se incluyen dentro del orden nacional.

ND = no disponible

Continúa

13 Incluye Senadores, Representantes a la Cámara y empleados administrativos del Congreso de la República.

14 Incluye a los empleados de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la “unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”.

(1) Incluye los empleos de los sectores de: Presidencia de la República; Interior; Justicia y del Derecho; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional (civiles); Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; Cultura; Planeación; Seguridad; Función Pública; Estadística; Economía Solidaria; Ciencia, Tecnología e Innovación; Inclusión Social y Reconciliación; Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, Deporte.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional-Dirección de Empleo Público, DAFF.

(2) Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional-Dirección de Empleo Público, DAFF.

(3) Incluye oficiales, suboficiales, soldados, infantes de marina de las Fuerzas Militares y oficiales, personal del nivel ejecutivo, suboficiales, profesionales de la Policía Nacional. Estos datos corresponden a empleos provistos. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional - Dirección Desarrollo de Capital Humano, junio del 2018.

(4) Incluye servidores del sector de la educación pagados por SGP. Estos datos corresponden a empleos provistos. Se incluyen dentro del orden nacional porque se pagan con recursos de la nación.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, junio del 2018.

(5) Incluye los empleos de docentes e instructores de los sectores de: Educación Nacional, Trabajo y Función Pública.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional-Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

(6) De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, los trabajadores oficiales son las personas que prestan sus servicios en construcción y sostenimiento de obras públicas, al igual que en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional-Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

(7) Incluye empleos administrativos del Congreso de la República, senadores y representantes a la Cámara.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional-Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

(8) Incluye empleos de Consejo de Estado, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Distritos Judiciales, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Fuente: Elaboración de Función Pública a partir de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Grupo de Registro y Control, Oficina Asesora de Personal; Fiscalía General de la Nación, Oficina de Personal; planta de personal contenida en el anteproyecto de presupuesto del Consejo Superior de la Judicatura para las vigencias 2010-2015; Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Unidad de Recurso Humano-Asuntos Laborales, DEAJ, 2016-2018.

(9) Incluye empleos de las corporaciones autónomas regionales, entes universitarios autónomos, la CNSC, Autoridad Nacional de Televisión.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional, Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

(10) Incluye empleos de la Auditoría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y 338 empleos temporales de la Contraloría para cada año desde el 2012.

Fuente: Dirección de Talento Humano de las entidades, julio del 2018. Los datos de la Procuraduría hacen referencia a cargos provistos mientras que los datos de las otras entidades hacen referencia a la planta por norma.

(11) Incluye empleos de la Auditoría General de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y 338 empleos temporales de la Contraloría para cada año.

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional, Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

(12) Incluye Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Grupo de Registro y Control, Gerencia del Talento Humano, julio del 2018.

(13) Incluye empleos de la Jurisdicción Especial para la Paz, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, "Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado".

Fuente: Dirección de Desarrollo Organizacional, Dirección de Empleo Público, junio del 2018, DAFF.

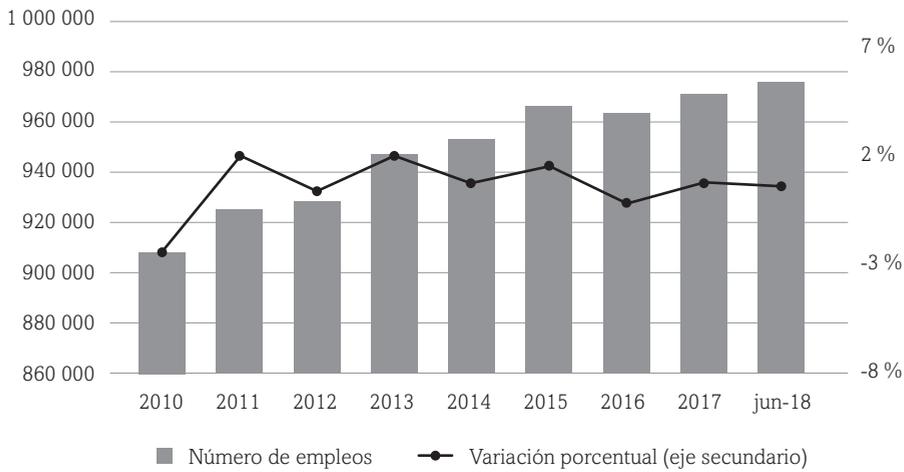


Gráfico 8.4. Evolución del número de empleados de entidades del orden nacional, Colombia (2010-junio del 2018)

Fuente: DAFP (julio del 2018).

El empleo público frente a la población nacional

Una forma de medir la evolución del empleo público en este período es calcular su proporción en relación con la población colombiana reportada por los censos de 1993, 2005 y 2018. Cabe advertir sin embargo que la cifra de empleo público a junio del 2018 no incluye el empleo de las entidades territoriales, por lo cual la proporción de empleados públicos por cada cien habitantes está subestimada.

- En 1993, el empleo público representaba aproximadamente el 2,5 % de la población.
- En el 2005, representaba aproximadamente el 2,25 %.
- En el 2018, la proporción del empleo público en el orden nacional representaba aproximadamente el 2 % de la población.

Estas cifras indican que, no obstante las reformas del aparato estatal, la proporción del empleo público y la población nacional ha permanecido relativamente constante. Ahora bien, la baja proporción del empleo público por cada cien habitantes se explica, en parte, por el número de cargos vacantes no provistos y, en parte, por el aumento de la contratación por prestación de servicios, especialmente en las dos últimas décadas, sobre la cual infortunadamente el DAFP no dispone de información sistemática.

En cualquier caso, el reducido tamaño del empleo público en Colombia pone en entredicho la tesis de que para reducir el gasto público y hacer más eficiente la administración pública hay que reducir la nómina y entregar a operadores privados la realización de actividades permanentes y la administración de algunos de los servicios estatales.

Representación de las mujeres y los hombres en el empleo público

Sobre la distribución del empleo público según el sexo de los servidores, disponemos de información desde el 2006 hasta junio del 2018, proveniente de los informes del DAFP sobre “caracterización del empleo público”. Puesto que los datos de esos informes no son estrictamente comparables, haremos referencia a la representación de hombres y mujeres en el empleo público en cada uno de los años para los cuales hay información.

2006

De acuerdo con el informe del DAFP, en el 2006 los servidores de la Rama Ejecutiva eran 119 544. De estos, 64 544 eran hombres (54%) y 55 044, mujeres (46%) (DAFP, 2006, p. 18).

La desagregación de estas cifras muestra que las mujeres eran mayoría en 10 de los 19 sectores de la Administración Nacional:

- Economía Solidaria (60%)
- Función Pública (60%)
- Cultura (57%)
- Hacienda y Crédito Público (57%)
- Comercio, Industria y Turismo (56%)
- Planeación (56%)
- Protección Social (56%)
- Defensa Nacional (administrativos) (54%)
- Relaciones Exteriores (54%)
- Presidencia de la República (53%).

2007

Para este año, el informe del DAFP reporta un total de 146 009 servidores públicos, cuya distribución por sexo muestra que la representación de las mujeres aumentó un

punto. En números absolutos y relativos, la nómina de la Rama Ejecutiva se distribuía así: 77 060 hombres (53 %) y 68 949 mujeres (47 %) (DAFP, 2007, p. 18).

Infortunadamente, para ese año el DAFP no reporta la distribución de hombres y mujeres por sectores de la Administración Nacional.

2008

Como ya se dijo, las cifras sobre la distribución por sexo del empleo en la Administración Nacional, reportadas por el DAFP para el 2008, son idénticas a las del 2007. Sin embargo, en ese informe no se advierte que la cifra total de la nómina oficial y su distribución por sexo en realidad corresponden al 2007 (DAFP, 2008b, p. 18).

Del 2009 al 2014

Para estos años, no hay información en el DAFP.

Del 2015 a marzo del 2018

Para estos años, el DAFP cuenta con información sobre la distribución del empleo público según el sexo, que proviene de las hojas de vida de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional reportadas con un empleo en el SIGEP. Esta información no incluye personal uniformado, planta privada, docentes ni trabajadores oficiales.

Como se observa en la tabla 8.5, desde el 2008 hasta hoy la representación de las mujeres en la nómina de la Rama Ejecutiva Nacional aumentó solo dos puntos porcentuales. Eso es todo lo que sabemos al respecto.

Tabla 8.5. Distribución por sexo de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, Colombia (2015-marzo del 2018)

Sexo			
Año	Hombres	Mujeres	Total
2015	45 125	50 885	96 010
2016	48 723	50 711	99 434
2017	51 578	53 684	105 262
mar-2018	51 584	53 689	105 273

Fuente: DAFP, Dirección de Empleo Público, junio del 2018.

La ley de cuotas

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 581 del 2000, “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público”, el DAFP elabora anualmente “un informe sobre el cumplimiento de la participación efectiva de la mujer en altos cargos directivos [del Estado]” (DAFP, 2014b, p. 5).

Es sabido que la ley de cuotas ordena que en los cargos directivos de las entidades haya por lo menos un 30% de mujeres. Para este efecto, los cargos directivos son clasificados en dos niveles jerárquicos:

Los de máximo nivel decisorio (entendidos como los de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal), y los del otro nivel decisorio (aquellos cargos de libre nombramiento y remoción que también integren el nivel directivo). (DAFP, 2014b, p. 5)

Para la elaboración de los informes anuales sobre el cumplimiento de la ley de cuotas, todas las entidades del orden nacional y territorial deben informar al DAFP sobre el número de cargos directivos provistos a la fecha de corte y, entre estos, los desempeñados por mujeres. Función Pública aclara al respecto que

la información remitida por las entidades sobre los cargos directivos puede diferir de aquella registrada en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), dado que las fechas de corte son distintas y que, en algunos casos, no tienen totalmente actualizada su información en el sistema. (DAFP, 2014b, p. 5)

Aquí solo haremos referencia al cumplimiento de la ley de cuotas en el 2017, puesto que es la información más actualizada para el nivel nacional. La del nivel territorial solo está disponible para diciembre del 2014.

De acuerdo con la información del DAFP, en el 2017 las entidades nacionales reportaron un total de 1079 cargos directivos del *máximo nivel decisorio*. De estos cargos, 36% eran desempeñados por mujeres. Es decir, el cumplimiento de la ley de cuotas fue superior en un 6%. En los cargos de máximo nivel decisorio ocupados por mujeres sobresalen los administrativos de la Rama Legislativa (55,6%), y los de la Organización Electoral (40,3%) (tablas 8.6 y 8.7).

En los cargos de *otro nivel decisorio*, que suman en total 3129, la representación de las mujeres supera ampliamente la ley de cuotas. En efecto, en el 2017, el 58% de estos cargos eran desempeñados por mujeres; su representación es particularmente alta en los Entes Autónomos (81%), la Rama Ejecutiva (59,6%) y la Rama Legislativa (56%) (tablas 8.6 y 8.7).

Tabla 8.6. Cargos directivos del orden nacional, Colombia (2017)

	Rama Ejecutiva	Rama Legislativa	Rama Judicial	Entes Autónomos	Organización Electoral	Organismos de Control y Vigilancia
Cargos máximo nivel directivo	521	9	165	1	67	316
Cargos otro nivel directivo	1734	25	38	80	291	961
Total de cargos directivos	2255	34	203	81	358	1277

Fuente: DAFP (2018).

Tabla 8.7. Proporción de mujeres en cargos directivos del orden nacional, Colombia (2017)

	Rama Ejecutiva	Rama Legislativa	Rama Judicial	Entes Autónomos	Organización Electoral	Organismos de Control y Vigilancia
Cargos máximo nivel directivo	36,50 %	55,60 %	36,40 %	0,00 %	40,30 %	34,20 %
Cargos otro nivel directivo	59,60 %	56,00 %	215,80 %	81,30 %	47,10 %	50,20 %
General	54,24 %	55,88 %	69,95 %	80,25 %	45,81 %	46,20 %

Fuente: DAFP (2018).

Veamos ahora lo que dice el DAFP sobre el cumplimiento de la ley de cuotas en las entidades territoriales a diciembre del 2014.

En el orden territorial, de las 1993 entidades que reportaron la información en el máximo nivel decisorio, 1286 cumplen con el 30 % o más, lo que equivale a un 64,5 %. Para el otro nivel decisorio, 1095 reportaron la información del 30 % o más, lo que equivale a un 54,94 %. Estas cifras se comportan de manera agregada similarmente en el orden nacional, con la particularidad de que los datos entre máximo nivel decisorio y otro nivel decisorio se invierten al compararlas con el orden nacional.

De un total de 9128 cargos provistos a nivel territorial, la participación femenina ocupa 3943 cargos, lo que representa un 43,2 % de los empleos en el máximo nivel decisorio, mientras que, para el otro nivel decisorio de los 11 394 cargos provistos, 5987 puestos estuvieron ocupados por mujeres, lo que corresponde a un 65,58 % de participación en entidades como las alcaldías, gobernaciones y otras. Lo anterior indica que, en general, en promedio la administración pública territorial no solo está cumpliendo con la ley de cuotas, sino que la supera al llegar a niveles del 50 %. Ante este panorama, es evidente que, al incrementar la participación política y las

oportunidades para las mujeres en lo local, se contribuye a fomentar equidad de género en el Estado Colombiano (DAFP, 2014b, p. 6).

En este informe, el DAFP concluye que

en promedio el 59,7% de las entidades que reportaron en todo el país cumplieron con el porcentaje establecido por la Ley 581 de 2000. Además, los cargos públicos ocupados por mujeres en la alta dirección en los órdenes Nacional y Territorial equivalen al 44% del total. (DAFP, 2014b, p. 6)

No hay duda, pues, de que el Estado colombiano ha venido cumpliendo la ley de cuotas y que incluso ha superado los mínimos legales en la representación de las mujeres en los cargos directivos, tanto en el nivel nacional como territorial. Esta tendencia también se observa en el conjunto del empleo público en Colombia y en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la proporción de mujeres en el empleo público total en la región es inferior a la de los países de la OCDE¹⁵.

La carrera administrativa, 1992-2018

Ya dimos cuenta en este capítulo del marco normativo e institucional de la carrera administrativa durante este período, así como de las dificultades técnicas y financieras que a lo largo de estos años ha afrontado la CNSC para el cabal cumplimiento de sus funciones¹⁶.

Entre las dificultades para examinar la evolución de la carrera administrativa, subrayamos la carencia de información actualizada sobre los empleados de carrera y sobre el número definitivo de vacantes. Aunque esta información es competencia de la CNSC, según el comisionado Frídole Ballén, no ha sido posible actualizarla y completarla por la carencia de personal suficiente y de recursos presupuestales. En consecuencia, aquí nos limitaremos a examinar los datos dispersos que encontramos en otras fuentes.

Comencemos por resumir los problemas de los procesos de selección y ascenso del personal público en la década de 1990, de acuerdo con el *Diagnóstico institucional del servicio civil*, elaborado por Ricardo Ávila.

1. Aparte de la complejidad de los procesos de selección, Ávila se refiere a las frecuentes variaciones normativas, las excepciones de ley (como la inscripción extraordinaria), los problemas técnicos de las pruebas y la falta de objetividad y rigor en la aplicación de las pruebas específicas y las entrevistas por parte de muchas

15 Véase al respecto OCDE y BID (2016, pp. 74-76).

16 Véase el apartado sobre reactivación de la carrera administrativa y funcionamiento de la CNSC.

de las entidades que convocaban concursos. Todo esto dificulta la selección y el ascenso de los servidores públicos.

2. Sobre el cambio introducido por el Decreto 1950 y las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, en el sentido de asignar los procesos de selección a las entidades que convocan los concursos, Ávila sostiene que la mayor autonomía de las entidades conllevó “una utilización decreciente de las pruebas objetivas, con excepción de algunas entidades que tenían dependencias de selección de personal con empleados expertos en el área”. Además, que la

deslegitimación técnica de los procesos de selección, encaminados más al cumplimiento formal de la norma que a la búsqueda de personal idóneo para el desempeño de sus empleos, [fue particularmente] notoria en las entidades del nivel territorial que no cuentan con personal preparado en el tema de la selección de personal.

3. De los concursos para “regularizar los nombramientos provisionales” dice que

están sesgados hacia el objetivo de confirmar al provisional en el empleo y su diseño técnico encaminado a lograr que la persona quede ocupando el primer puesto en la lista de elegibles y por tanto sea nombrado en período de prueba, para posteriormente, tras una evaluación de desempeño, igualmente subjetiva, sea inscrito en el escalafón de la carrera administrativa.

4. De la experiencia en la CNSC, entre 1993 y 1999, Ávila considera que “las reclamaciones por irregularidades en el desarrollo de los concursos [...] se mantendrían en los concursos realizados hasta finales de la década pasada”. Observa asimismo que

la mayoría de las reclamaciones se presentaban por la excesiva especificidad de las pruebas, que excluía de la posibilidad de responderlas adecuadamente a quien no desempeñaba el cargo, así como por la subjetividad demostrada en la aplicación de la entrevista, que por tener casi siempre el carácter eliminatorio concluía frecuentemente en que el único con puntaje aprobatorio, o por lo menos con la calificación más alta, era el provisional. (Ávila, 2002, pp. 38-39)

Veamos ahora las cifras sobre los empleados de carrera registradas por Ávila (2002) con base en la información que obtuvo del DAFP para el año 1998.

De acuerdo con una tabla desagregada por sectores de la Administración pública, de la cual se excluyen los empleados públicos de las carreras especiales¹⁷,

17 “La ley aprobada por el Congreso colombiano en junio de 2002 deja en claro que el sistema general de carrera no cubre a la ‘ Rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y a las

en 1998 había 59 226 empleados de libre nombramiento y remoción (19%) y 267 717 empleados de carrera administrativa (81%). De estos últimos, 66% estaban inscritos en la carrera¹⁸.

De esta tabla llama la atención, por una parte, el alto porcentaje de inscritos en la carrera administrativa, explicable principalmente por las inscripciones extraordinarias, y, por otra parte, la alta proporción de inscritos en el nivel territorial (64%) frente al nivel central (53%). Sobre los empleados del nivel central inscritos en la carrera, se observa que los mayores porcentajes corresponden a los departamentos administrativos (68%) y a las empresas sociales del Estado (67%); mientras que los menores porcentajes corresponden a la Unidad Administrativa Especial (34%), los establecimientos públicos (52%), las corporaciones (54%) y los ministerios (56%).

Para el período comprendido entre el 2004 y el 2009 contamos con un minucioso análisis de la Contraloría General de la República sobre las convocatorias de la CNSC para la provisión de cargos vacantes de carrera administrativa, que muestra la carencia de información, los efectos negativos de ciertas modificaciones normativas y los problemas que ha afrontado la CNSC frente a la convocatoria 001 del 2005. Veamos el resumen de la Contraloría (CGR, 2009, pp. 35-36):

i. La Comisión Nacional del Servicio Civil no cuenta con información completa sobre los procesos de selección realizados mediante las diferentes modalidades, razón por lo cual se debió recurrir a otras fuentes como los informes al Congreso e informes de gestión de la CNSC.

ii. Dentro de los procesos adelantados se evidencia que han sido poco eficaces de acuerdo con el bajo número de vacantes cubiertas. *Es el caso de la convocatoria*

Universidades estatales u oficiales organizadas como entes universitarios autónomos, conforme a la ley. Tampoco se aplica al personal uniformado del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por la carrera diplomática y consular". Además reconoce la existencia de sistemas específicos en el "Departamento Administrativo de Seguridad [DAS]; en la Superintendencia Bancaria; en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [Inpec]; en la Registraduría Nacional del Estado Civil; en la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales; en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; el que regula la carrera docente y los empleados civiles que prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional" (Ávila, 2002, nota 27, p. 22).

18 En esta tabla se incluyen los siguientes sectores: ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, Unidad Administrativa Especial, establecimientos públicos, corporaciones, empresas sociales del Estado, empresas comerciales e industriales del Estado, entes universitarios autónomos, sector salud, sector educación, sector salud distrital, sector salud distrito capital [Bogotá D. C.], y el nivel territorial.

001 de 2005 en la que la oferta ha cubierto únicamente el 7,4% de las plazas vacantes y solo el 6,7% de los cargos han sido provistos, incluida la provisión de cargos por medio de la lista de elegibles [énfasis añadido].

iii. El proceso de selección de ingreso ordinario fue interrumpido por la expedición del Acto Legislativo 001 de 2008, que modificó el artículo 125 de la Constitución, adicionando el Parágrafo Transitorio 125, afectando el total en la OPEC [Oferta Pública de Empleo]. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-588 de agosto de 2009, declaró inexecutable dicho acto con efectos retroactivos en su totalidad. En consecuencia, la CNSC debió expedir la Circular 48 de 2009 para requerir que las entidades reportaran los empleos incluidos en la convocatoria 001 del 2005 y que estando habilitados no continuaron el proceso en la Fase II, al considerarse que tenían la opción de la inscripción extraordinaria.

iv. La aplicación del sistema de méritos e igualdad en la carrera administrativa, establecido por la Constitución de 1991, ha sido demandada en diversas oportunidades tanto por la presunta inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005 como por vía acción de tutela, donde se ha solicitado el amparo de diversos derechos fundamentales como el debido proceso y la igualdad, lo que genera amplia jurisprudencia que incide en la implementación de la carrera administrativa en forma oportuna y eficiente, aplazando en algunos casos el acceso por nombramiento ordinario de los empleos de la administración pública.

v. Con la expedición de normas de incorporación y excepciones para la selección de personal a través de concurso, en especial la convocatoria 001 de 2005, se ha restado credibilidad al proceso, afectando a quienes hicieron su inscripción masiva desde diciembre de 2005.

vi. Resulta difícil verificar la aplicación de procesos de acceso por mérito en todas las entidades del Estado dada la restricción de la información para algunos casos como las Fuerzas Militares, cuerpo diplomático y consular, entre otros.

Con base en su análisis de los cambios normativos en la carrera administrativa, de los efectos de la Sentencia C-588 de agosto del 2009 de la Corte Constitucional y de los ínfimos resultados de cada una de las etapas de la convocatoria 001 del 2005 para proveer cargos vacantes de carrera, la Contraloría concluye que todo eso “le ha restado credibilidad al proceso de selección para cargos de carrera del orden nacional” (CGR, 2009, p. 42).

Del 2006 al 2008

Sobre la carrera administrativa en estos años, los informes sobre caracterización del empleo público del DAFP contienen datos escuetos. Como ya lo anotamos, las cifras reportadas en esos informes hacen evidente la falta de actualización periódica de

la información y la carencia de análisis de la carrera administrativa por parte de la CNSC y el DAFP. Veamos los datos sobre la carrera administrativa contenidos en esos tres informes.

2006

“De acuerdo con el reporte de las entidades de los sectores administrativos, el número de empleos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, es de 115 682”. De estos servidores, según la naturaleza del empleo, “el mayor porcentaje se concentra en los empleos de carrera administrativa (94%). Estos datos solo se refieren al número de cargos aprobados en planta sin tomar en cuenta si se encuentran o no provistos” (DAFP, 2006, pp. 12-13). Es evidente que el DAFP no sabía cuántos de los empleados de la Rama Ejecutiva de la Administración Nacional estaban inscritos en la carrera administrativa en el 2006.

2007

De acuerdo con el reporte de las entidades pertenecientes a cada uno de los sectores administrativos, el número de empleados públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción es de 97 032 [...]. El mayor porcentaje se concentra en los de carrera administrativa (94%). (DAFP, 2007, p. 25)

2008

Para este año, el DAFP reportó un total de 97 032 servidores en la Rama Ejecutiva Nacional, distribuidos así: 5531 de libre nombramiento y remoción (5,7%) y 91 501 de carrera administrativa (94,3%) (DAFP, 2008b, p. 25). Sin embargo, no informa cuántos están efectivamente inscritos en la carrera administrativa.

Nótese la absoluta coincidencia entre los datos del 2007 y el 2008.

2009 a 2018

Para estos años no encontramos información sobre la carrera administrativa en los informes del DAFP. Tampoco en el portal de la CNSC. Más aún, en la entrevista que sostuvimos con el comisionado Fridole Ballén, él nos dijo que la Comisión no contaba con esa información.

Sobre las limitaciones de la CNSC para cumplir a cabalidad con sus funciones, el equipo de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes aporta datos importantes (del 2009, 2013 y 2014) que en su concepto explican las “demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera”, entre los cuales subrayamos los siguientes:

- La CNSC dispone de 56 servidores y 140 contratistas para atender más de 6100 entidades y 250 291 empleados de carrera a nivel nacional.
- El 30,7% de los servidores percibe que el sistema de méritos no ha servido para mejorar el desempeño de la entidad.
- El grupo focal con secretarios generales [realizado por el equipo] converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OCDE (2013) acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder de forma más rápida a las demandas de selección y contratación de las entidades.
- Las demoras en los procesos de selección se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se busca proveer y [a] la falta de una agenda común entre el DAFP y la CNSC. (Sanabria Pulido *et al.*, 2105, pp. 221-222)

Por su parte, la Comisión del Gasto y la Inversión pública identificó tres problemas relacionados con la provisión de cargos y el sistema de mérito en el reclutamiento y el ascenso de los servidores públicos:

- Un porcentaje importante de empleados públicos están contratados mediante encargo o nombramiento provisional. A pesar de la larga tradición de regulación de la carrera administrativa, los concursos son escasos, costosos, confusos y poco transparentes, y a ellos puede acceder un amplio y diverso universo de candidatos, sin que los mecanismos aseguren que a los cargos lleguen los más capacitados y con los valores y principios que requiere el servicio público. A esto se suma [el] que los concursos son de ingreso y no de promoción o ascenso, afectando así la noción integral del sistema de carrera, y [el] que no hay mecanismos efectivos de evaluación de desempeño y promoción y estímulos con base en la misma. De esta manera, la carrera administrativa se percibe como un sistema de empleo público de difícil salida, porque en la medida en que la estructura del empleo tiende a tornarse rígida, las personas que ingresan carecen de motivación frente a opciones de mejoramiento profesional y personal a través del ascenso.
- Aunque constitucional y legalmente hay claridad en las competencias que corresponden a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), faltan mecanismos de trabajo conjunto y coordinación entre las dos entidades, lo que se percibe como si existiera

una doble institucionalidad que genera una especie de “choque de trenes” entre las dos instituciones.

- La buena gestión del recurso humano es difícil debido a que muchos empleos de carrera se encuentran provistos de forma provisional y para realizar trabajos permanentes se utilizan supernumerarios, plantas temporales, contratistas de prestación de servicios y contratos de personal a través de terceros. A ello se suma una escala salarial con un número excesivo de grados y con escasa diferencia en salario entre un nivel y otro, en un contexto de elevados costos de los concursos. Este esquema estimula la proliferación de encargos en provisionalidad, lo cual reduce los incentivos y hace poco transparente la estructura de las nóminas de funcionarios. Por otra parte, los cálculos para Colombia muestran una baja asignación de recursos para bienestar y capacitación. (Bernal *et al.*, 2018, pp. 8-9)

A pesar de las dificultades y los obstáculos que ha tenido en Colombia la carrera administrativa, las cifras aquí reportadas indican un aumento significativo de los empleados de carrera en lo que va corrido del siglo XXI. El progreso del sistema de mérito en Colombia, entre el 2012 y el 2015, frente a los demás países de América Latina y el Caribe se observa en el gráfico 8.5 (Nicaretta, 2017).

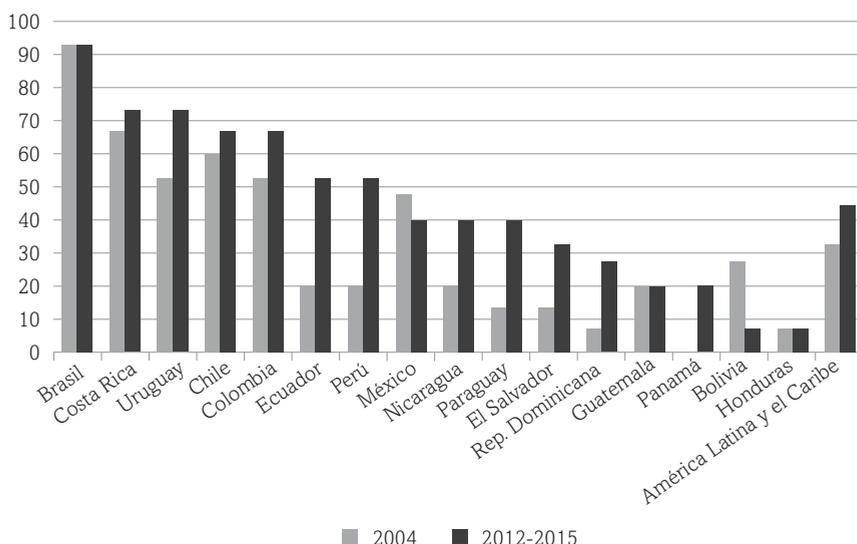


Gráfico 8.5. Mérito en el servicio civil (2004 y 2012-2015)

Fuente: Romina Nicaretta (2017).

Nota: Se usa una escala de 0 a 100; 100 es la mejor puntuación posible.

Conclusiones

El proceso de transformación del DASC en el DAFP va mucho más allá del cambio de denominación y abarca un amplio espectro de ámbitos de intervención de la entidad. En efecto, además de participar en el diseño y la implementación del sistema de mérito en el servicio civil, cumple funciones de asesoría técnica y jurídica, asesora la reestructuración y modernización de las entidades y se ocupa de su articulación funcional, elabora proyectos legislativos para la simplificación y supresión de trámites y participa en la negociación colectiva con los sindicatos de empleados públicos. En los últimos años participó activamente en los procesos de construcción social de la paz mediante el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y la promoción de la confianza ciudadana en el Estado.

Durante la primera década del siglo XXI, las reformas administrativas se caracterizaron por los esfuerzos de reducción del gasto público en la nómina de las entidades estatales, pese al aumento y la diversificación de las funciones y responsabilidades de las entidades y los servidores públicos. La drástica restricción en los gastos de funcionamiento (Ley 617 del 2001) y el afán de disminuir el tamaño de la burocracia —que se presume demasiado grande— implicó aumentos en la carga laboral de los servidores públicos y la contratación de numerosas personas por prestación de servicios, que algunos analistas denominan *nóminas paralelas*, con costosas consecuencias para el Estado, como los riesgos jurídicos y laborales que conlleva este tipo de contratación.

Además, la contratación de personal temporal para labores misionales o permanentes de la administración pública no permite la acumulación de conocimientos y experiencias para el cabal manejo de los asuntos estatales, lo que también afecta la memoria institucional que tanta falta hace en el momento de formular y desarrollar las políticas públicas a mediano y largo plazo.

Sobre los riesgos laborales de los contratos por prestación de servicios cabe mencionar el no pago de las prestaciones sociales y la seguridad social, que la ley otorga al conjunto de los trabajadores. Esta situación fue reconocida por la segunda administración Santos, a través del Ministerio del Trabajo y el DAFP, entidades que vienen implementando una progresiva formalización de los contratistas de servicios mediante una fórmula denominada *plantas temporales*, cuyos resultados aún no han sido evaluados.

En lo que respecta al tamaño del empleo público en relación con la población nacional, se observa que este no ha superado el 2,5%. Es más, de acuerdo con la OCDE, en el 2014 la proporción del empleo público frente al empleo total en Colombia (4%) seguía siendo bastante inferior al promedio de América Latina y el Caribe (12%), y aún más en comparación con los países miembros de la OCDE (21,4%) (OCDE y BID, 2016, pp. 74-75). Según Jorge Iván González (1987), la tasa de crecimiento del empleo público en Colombia disminuye cuando decrece el ritmo de la producción nacional,

lo que indica que el empleo público no ha tenido un papel anticíclico, es decir, no ha contribuido a superar la recesión mediante el incremento del gasto público. Así pues, la hipótesis según la cual el Estado colombiano se caracteriza por un tamaño desproporcionado y su burocracia por ser demasiado costosa e ineficiente carece de sólidas evidencias empíricas.

Entre los asuntos más relevantes de la Función Pública en la última década sobresalen las leyes antitrámites y el Estatuto Anticorrupción. Sin embargo, los instrumentos legales no han sido eficaces para modificar prácticas burocráticas tradicionales como el favorecimiento político, familiar o de paisanaje en el nombramiento de servidores, cosa que por lo demás va en contravía de las normas de reclutamiento y obstaculiza el adecuado funcionamiento de la administración pública. Así, aunque actualmente se denuncian mucho más los actos de corrupción, este delito ha seguido en aumento.

Otros retos importantes asumidos por el DAFP, durante la segunda administración Santos, son el fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios, el desarrollo de una gestión pública moderna, eficiente, transparente y con participación ciudadana, la política de gestión del conocimiento y su contribución al cumplimiento del Acuerdo de Paz, que tenía como uno de sus compromisos la aplicación de la ley de empleo público para la paz. A estos retos se suma el de propiciar un cambio cultural en la administración pública con miras a consolidar, entre los servidores públicos, valores como el mérito, la idoneidad, la capacitación profesional, la probidad y el respeto de los derechos ciudadanos.

Sobre cuánto ha logrado hacer el DAFP desde su creación hasta hoy, aparte de los informes al Congreso de sus directores y directoras, existen muy pocas fuentes que permitan evaluaciones independientes. De las fuentes que encontramos para este trabajo, además de la bibliografía sobre el servicio civil en Colombia y la administración pública, fueron de especial utilidad el *Diagnóstico del servicio civil* elaborado por Ricardo Ávila y la *Evaluación de la política de empleo público* de la Contraloría General de la República para el año 2009. Otro trabajo importante es el libro *Gestión del talento humano en el sector público* de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, al que hicimos referencia en lo relativo a las falencias del SIGEP.

Sobre los avances y los problemas de la administración pública colombiana, que, por supuesto, no son exclusivos del DAFP, es particularmente pertinente el capítulo 7 de dicho estudio, especialmente los diecisiete cuadros en los cuales se contrastan, en algunos casos las normas y en otros las “prácticas que propone la teoría” con evidencias cualitativas y cuantitativas de lo hecho por la administración pública en distintos campos de la gestión del talento humano. Estos cuadros ilustran con detalle la enorme brecha entre las normas y la práctica gubernamental, así como la excesiva confianza de los poderes públicos en que la modificación o expedición de leyes y decretos contribuye de manera efectiva a solucionar los problemas del

Gobierno y la administración pública. Otra fuente importante son los informes de la OCDE, como el aquí citado.

La creciente participación de las mujeres, tanto en los cargos directivos del Estado como en el conjunto del empleo público, es sin duda un avance notable en la aplicación de la equidad de género. También revela el mayor acceso de las mujeres a la educación formal y, en particular, a la educación universitaria.

En lo tocante a la carrera administrativa, sobresalen los frecuentes cambios normativos y las dificultades técnicas y financieras de la CNSC para llevar a cabo los concursos de provisión de vacantes de cargos de carrera administrativa y para obtener la información requerida para esta tarea. No deja de sorprender, por ejemplo, la carencia de datos fiables sobre los empleados inscritos en la carrera administrativa en las dos últimas décadas.

Pese a todo, la carrera administrativa ha contribuido a la estabilidad de los servidores públicos, aunque la promoción a cargos de nivel superior haya sido muy escasa y la evaluación de desempeño sea más nominal que real. Cabe agregar que, entre los países que conforman la región de América Latina y el Caribe, Colombia ocupa el quinto lugar en los índices de mérito más altos, después de Brasil, Costa Rica, Uruguay y Chile. El índice de mérito para Colombia es 61/100, mientras que el promedio regional es 41^[19].

Insistimos, por último, en las deficiencias del SIGEP, pese a la inversión que ha hecho el Estado colombiano y los esfuerzos del DAFP por mejorarlo.

Teniendo en cuenta que el DANE, el DNP y la Secretaría de Hacienda producen información relevante para la planeación y la acción estatal, sorprende que la dispendiosa tarea de recolectar, sistematizar y producir análisis sobre el empleo público, en sus diferentes niveles y características, haya sido asignada a una entidad relativamente pequeña y sin suficiente capacidad técnica como el DAFP. Puede decirse lo mismo de la CNSC en lo que respecta a la carencia de la información requerida por los concursos de ingreso y ascenso de los servidores públicos y los empleados de carrera administrativa.

Puesto que el Estado colombiano cuenta con entidades que están en capacidad de producir información sistemática y rigurosa sobre el empleo público, merece

19 De acuerdo con la OCDE: “El índice de mérito del servicio civil mide las garantías de profesionalismo en el funcionamiento del sistema de servicio civil. Específicamente, mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelismo, y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados. El índice de mérito incluye tres puntos críticos, que evalúan los siguientes factores: el reclutamiento está abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos y se establece de acuerdo a las consideraciones técnicas; existen mecanismos de garantía adecuados para evitar la arbitrariedad durante el proceso de contratación; y los despidos o rescisiones de empleo que afectan a puestos de trabajo de carácter profesional no están motivados por los cambios políticos” (OCDE y BID, 2016, p. 106).

mayor estudio y discusión la propuesta de “explorar opciones de tercerización de la administración del SIGEP”, hecha por los autores del libro *Gestión estratégica del talento humano en el sector público* (Sanabria Pulido *et al.*, 2015, p. 220).

Referencias

- Álvarez Collazos, A. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. ESAP.
- Ávila, R. (2002). *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ballén Duque, F. (Comp.) (2011). *Compendio de normatividad y doctrina en empleo público y carrera administrativa*. Comisión Nacional del Servicio Civil y Escuela Superior de Administración Pública. <https://bit.ly/3wnJNZh>
- Bernal, R. *et al.* (2018). *Informe Final: Comisión de Gasto y la Inversión Pública*. Fedesarrollo.
- Camargo Salas, F., Ortiz, P. y Márquez, A. (2016). Lineamientos de política de empleo público y de gestión de recursos humanos 2015-2015. En P. P. Sanabria Pulido (Comp.), *De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* (pp. 21-60). ESAP-Universidad de los Andes-DAFP-Colciencias.
- Carrillo, F. (2016, 3 de julio). La séptima papeleta: El sueño estudiantil que cambió la historia. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635743>
- Congreso de la República de Colombia (1992). Ley 27 de 1992, por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 40 700.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 41 120.
- Congreso de la República de Colombia (1998a). Ley 443 de 1998, por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43 320.
- Congreso de la República de Colombia (1998b). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43 464.
- Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras

- normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial* n.º 44-1188.
- Congreso de la República de Colombia (2004a). Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45 680.
- Congreso de la República de Colombia (2004b). Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45 680.
- Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1033 de 2006, por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política *Diario Oficial* n.º 46 334.
- Congreso de la República de Colombia (2011a). Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48 059.
- Congreso de la República de Colombia (2011b). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública *Diario Oficial* n.º 48 128.
- Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (CGDI) (2017). *Manual operativo del Sistema de Gestión MIPG*. DAFP.
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Contraloría General de la República de Colombia (CGR) (2009). *Evaluación de la política de empleo público*. CGR, Dirección de Estudios Sectoriales.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (1997). *Sentencia C-030 de 1997*. M. P. Jorge Arango Mejía. <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?id=30032761>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (1999a). *Sentencia C-368 de 1999*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://bit.ly/3fkvpda>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (1999b). *Sentencia C-372 de 1999*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-372-99.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (1999c). *Sentencia C-506 de 1999*. M. P. Fabio Morón Díaz. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-506-99.htm#_ftnref2

- Corte Constitucional de la República de Colombia (1999d). *Sentencia C-702 de 1999*. M. P. Álvaro Tafur Galvis. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-702-99.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1999e). *Sentencia C-923 de 1999*. M. P. Álvaro Tafur Galvis. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-923-99.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2000a). *Sentencia C-727 de 2000*. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2000b). *Sentencia C-994 de 2000*. M. P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-994-00.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2001). *Sentencia C-1177 de 2001*. M. P. Álvaro Tafur Galvis. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1177-01.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003a). *Sentencia C-161 de 2003*. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. <https://bit.ly/3bvcADb>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003b). *Sentencia C-837 de 2003*. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-837-03.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003c). *Sentencia C-942 de 2003*. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-942-03.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2006). *Caracterización del empleo público en la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2007). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2008a). *Informe al Congreso de la República 2008*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2008b). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2012). *Ley 489 de 1998: Estatuto básico de organización y funcionamiento de la Administración Pública*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2014a). *Informe al Congreso 2010-2014*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2014b). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública colombiana*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2014c). *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. DAFP.

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2015). *Informe al Congreso, junio 2014-junio 2015*. DAFP
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2016). *Memorias al Congreso julio 2015-junio 2016*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2017). *Informe al Congreso, junio 2016-junio 2017*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2018). *Informe de gestión año 2017*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2021). *Entidades del Estado*. <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). *Resumen ejecutivo: Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Apartes del informe del DNP al Congreso a 30 de junio de 2009*. <https://bit.ly/3fr2Wmd>.
- Flórez, J. (2015). Servicio civil de carrera en Colombia: Perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública. *Summa Iuris*, 3(1), 87-115. <https://doi.org/10.21501/23394536.1597>
- Gaviria Trujillo, C. (1990, 7 de agosto). *Discurso de posesión del señor Presidente de la República de Colombia, César Gaviria Trujillo*. Biblioteca virtual del Banco de la República. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/12954>
- Gómez Adaime, E. (2011). *Análisis del proceso de institucionalización de la carrera administrativa en Colombia durante el periodo comprendido entre 1991 a 2010* [tesis de Maestría] Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/1606>
- González, J. I. (1987). Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia. En José A. Ocampo y M. Ramírez (Eds.), *El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery* (t. 2). Contraloría General de la República-DNP-Sena.
- Grillo, F. (2003). Situación de la carrera administrativa en Colombia en la última década. *Revista Iberoamericana de Administración Pública* (11), 191-198. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/101803>
- Grillo, F. y Rodríguez, E. (2010). Reforma del empleo público en Colombia. En *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010* (pp. 335-358). DNP. https://agenciabk.net/memoria_PRAP.pdf
- Hernández, P. A. (2008). *Temas de la función pública*. Comisión Nacional del Servicio Civil y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Jiménez, W. (2005). *Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: Frustraciones, razones y oportunidades* [ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Ladino Bolívar, J. P. (2017). *Análisis del diseño, interpretación e implementación de la Ley 617 de 2000: Aporte académico al debate para una nueva regla funcional* [tesis de maestría]. Universidad Externado de Colombia. <https://bit.ly/3tTU5hX>

- Martínez Cárdenas, É. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/116>
- Nicaretta, R. (2017, 3 de abril). *Seis indicadores para evaluar la administración pública en América Latina y el Caribe*. BID. <https://bit.ly/2S5EUUp8>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y El Caribe 2017*. OCDE.
- Presidencia de la República de Colombia (1990). Decreto 927 de 1990, por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público. *Diario Oficial* n.º 39 335.
- Presidencia de la República de Colombia (1992a). Decreto 2169 de 1992, por el cual se reestructura el Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Diario Oficial* n.º 40 704.
- Presidencia de la República de Colombia (1992b). Decreto 2170 de 1992, por el cual suprime el Fondo Nacional de Bienestar Social. *Diario Oficial* n.º 40 704.
- Presidencia de la República de Colombia (2007). Decreto 3246 de 2007, por el cual se modifica el Decreto 1145 de 2004. *Diario Oficial* n.º 46 733.
- Presidencia de la República de Colombia (2008). Decreto 1409 de 2008, por el cual se reglamenta el artículo 18 de la Ley 909 de 2004. *Diario Oficial* n.º 46 976.
- Presidencia de la República de Colombia (2009a). Decreto 19 de 2009, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. *Diario Oficial* n.º 48 308.
- Presidencia de la República de Colombia (2009b). Decreto 2623 de 2009, por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano. *Diario Oficial* n.º 47 409.
- Presidencia de la República de Colombia (2016). Decreto 430 de 2016, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública. *Diario Oficial* n.º 49 810.
- Presidencia de la República de Colombia (2017a). Decreto 894 de 2017, por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *Diario Oficial* n.º 50 247.
- Presidencia de la República de Colombia (2017b). Decreto 1499 de 2017, por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. *Diario Oficial* n.º 50 353.
- Puentes González, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Desafíos*, 19, 135-182. <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/409>

- Ramírez, M. F. (2009). *Transferencia de políticas y reforma de la administración pública. Colombia 1991-2006* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/5003>
- Redacción *El Tiempo* (2001, 4 de abril), La 617 es una masacre. *El Tiempo*. <https://bit.ly/3cOhLyA>
- Restrepo, G. y Álvarez, A. (2005a). *La Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal*. Banco de la República.
- Restrepo, G. y Álvarez, A. (2005b). *La Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial*. Centro Regional de Estudios Económicos.
- Sanabria Pulido, P. (Comp.) (2016). *De la recomendación a la acción: Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria Pulido, P. et al. (2015). Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? En P. P. Sanabria Pulido (Comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 195-340). Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Santos, F. (2010). Memorias de la reforma a los Sistemas de Información del Estado. En D. A. Remolina (coord.), *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010* (pp. 299-308). DNP.
- Santos, J. M. (2010, 7 de agosto). Discurso de posesión del presidente Santos: ¡Le llegó la hora a Colombia! Biblioteca Abierta del proceso de paz colombiano. <https://bapp.com.co/documento/discurso-de-posesion-del-presidente-santos-le-llego-la-hora-a-colombia/>
- Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá. (2019). *Super CADE*. <https://secretaria-general.gov.co/servicio-ciudadania/presencial/supercade>
- Torres, J. (2015). Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. En P. Sanabria Pulido (Comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (pp. 61-94). Universidad de los Andes-Colciencias-DAFP-ESAP.
- Younes Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Ediciones Universidad del Rosario.

Sobre los autores

Santiago Leyva es profesor titular del área de Políticas y Desarrollo de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT. Doctor en Management (Gobernanza Pública) y magíster en Cambio Organizacional por la Universidad de Lancaster (Inglaterra), y administrador por la Universidad EAFIT. Su investigación más reciente se centra en temas de diseño de políticas públicas y en procesos de reforma a la administración pública, tanto en el gobierno central como en el descentralizado. Igualmente, es coordinador de la Línea de Gobierno del Centro de Valor Público de la misma Universidad, donde realiza proyectos de investigación aplicada que han contribuido al diseño de políticas y a los procesos de innovación pública en Colombia. Además, está vinculado como miembro de los comités técnicos de Medellín Cómo Vamos y Antioquia Cómo Vamos, es coordinador académico del proyecto Liderario y es miembro del Consejo de la Veeduría Ciudadana Todos × Medellín.

Rocío Londoño es socióloga por la Pontificia Universidad Javeriana y doctora en Historia por la Universidad Nacional de Colombia. Es profesora jubilada de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha especializado en historia social e historia agraria. Entre otras publicaciones, es autora del libro *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*; fue coordinadora y coautora del informe del Centro Nacional de Memoria Histórica *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*; coautora de *Colombia, mirando hacia adentro*, tomo 4 de la colección América Latina en la Historia Contemporánea; coordinadora y coautora de *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*, informe de investigación presentado al Departamento de Función Pública en el 2018; y participó en el libro *La Reforma Rural Integral en Colombia. Debates, acuerdos y trasfondo histórico* como autora y editora académica.

André Noel Roth es profesor investigador titular adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Ocupó los cargos de coordinador del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, director de la revista

Ciencia Política, director del Instituto de Investigación Sociojurídica UNIJUS y vicedecano encargado de Investigación y Extensión de la misma facultad. Es director del grupo de investigación Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública, coordinador del Laboratorio de Innovación en Gobernanza y del Observatorio de la Administración Pública. También es uno de los coordinadores del grupo Políticas Públicas Comparadas de Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) y participa como editor en la revista *Mundos Plurales* (Flacso, Ecuador). Es politólogo, magíster en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Económicas y Sociales, con mención en Ciencias Políticas por la Universidad de Ginebra, Suiza. Ha publicado varios libros y decenas de capítulos y artículos sobre políticas públicas y administración pública, dentro de los que destacan: *Formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2023, 15.ª edición), y *Academia y política pública. Experiencias de incidencia desde la Universidad Nacional de Colombia* (Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2022), en la que participó como editor académico.

Oscar Saidiza es historiador por la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Historia y candidato a doctor en Historia por la misma universidad. Ha investigado sobre el desarrollo histórico de las instituciones del Estado colombiano, área en la cual ha publicado como coautor *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia y 60 años de historia institucional y de administración pública en Colombia: la ESAP y su contexto*.

Omar Salinas es politólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Docente de cátedra en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y en la Universidad Nacional de Colombia. Investigador en materia de política pública, pedagogía comunitaria e historia de las instituciones, como consultor profesional para la Fundación José Ortega y Gasset, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cruz Roja Colombiana, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Corrector de estilo y editor enfocado en la publicación de materiales académicos en ciencias sociales.

Pablo Sanabria Pulido es profesor asociado de la Escuela de Administración Pública de Florida Atlantic University e investigador adjunto de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Es doctor en Administración Pública y Políticas Públicas por la American University en Washington D. C., master en Políticas Públicas por la London School of Economics y economista por la Universidad Nacional de Colombia. Sus áreas de trabajo incluyen temas de gestión pública, análisis y formulación de políticas, política pública y administración comparada, comportamiento organizacional y recursos humanos, gobierno abierto, corrupción y transparencia, gobernanza local y educación en asuntos públicos. Ha publicado libros, artículos de revistas y capítulos de libros, y ha recibido reconocimiento por su investigación

de la Association for Public Policy Analysis and Management, el International Comparative Policy Analysis Forum, y el Journal of Comparative Policy Analysis. Ha sido miembro de las juntas directivas de la International Research Society for Public Management (IRSPM), la Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration (NASPAA), la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), la American Society for Public Administration (ASPA), Ad-Hoc Committee for the COVID Pandemic y la Public Administration Review (PAR). Actualmente es editor asociado del *International Journal of Public Administration (IJPA)* y del *Journal of Policy Studies*, editor asociado para international outreach de la *Review of Public Personnel Administration (ROPPIA)*, co-chair del Special Interest Group en Gestión de Recursos Humanos del Sector Público de IRSPM, y miembro de los comités editoriales de *Gestión y Política Pública (México)*, *Asia Pacific Journal of Public Administration (APJPA)*, *Public Administration (UK)* y *Gobernar Journal*.

*El estado del Estado. Trayectorias de modernización
y reformas a la administración pública colombiana*
se terminó de imprimir y encuadernar
en septiembre del 2023,
en Bogotá, D. C., Colombia.