

Tabla de contenidos

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 2 |
| 2. Marco Teórico | 3 |
| 3. Marco Institucional | 7 |
| 4. Construcción de la base de datos, definición de las variables y análisis descriptivo..... | 10 |
| 5. El modelo | 24 |
| 6. Resultados del modelo..... | 26 |
| 7. Conclusiones | 37 |
| 8. Recomendaciones | 41 |
| 9. Bibliografía | 43 |
| Anexo 1: Análisis descriptivo de la base de datos – tablas de resultados | 45 |

1. Introducción

La Constitución de 1991 tuvo como objetivos primordiales incrementar la legitimidad institucional, crear nuevos mecanismos de participación y representación de fuerzas políticas no tradicionales y anteriormente excluidas, expandir el proceso ya naciente de descentralización¹ y balancear los frenos y contrapesos del sistema político, el cual se encontraba altamente concentrado en el ejecutivo².

Se espera entonces que las reformas institucionales que tuvieron efecto a través de la reforma de la constitución del 91, tales como, el incremento en la fragmentación política, y la reducción de los poderes del Presidente para fijar la agenda política y ejecutar unilateralmente políticas públicas, tengan un efecto en el direccionamiento estratégico del Presidente para mantener el control político.

Este estudio busca determinar el impacto que tuvo la reforma constitucional, en la capacidad institucional³ del ejecutivo. En particular se espera encontrar un cambio significativo en las características intrínsecas de los ministros (un cambio en la composición y formación de los ministros) para contrarrestar la disminución de los poderes presidenciales introducidos en la constitución del 91, entre otras reformas.

Para esto, se construye una base de datos que registra las características intrínsecas de las personas nombradas como ministros desde 1970 hasta el 2012. Se tienen en cuenta variables tales como, su formación técnica y académica, su experiencia y conocimiento en la materia, su trayectoria en el

¹ Ver “Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991” (Alfaomega, Fedesarrollo) resume las reformas y transformaciones del sistema político, que introdujo la nueva carta política en Colombia y describe los efectos de la nueva constitución sobre la formulación de las políticas públicas y su efecto sobre el desempeño económico entre otros.

²La nueva Carta Política redujo los poderes presidenciales, elevó el rol del Congreso, redujo los costos de participación política e introdujo dos nuevos actores protagónicos: la Corte Constitucional y la Junta Directiva del Banco de la República. Además, algunos temas de política –como las transferencias fiscales a los niveles sub-nacionales de gobierno, el gasto social, los salarios y las pensiones, entre otros– fueron detalladamente definidos en la Constitución o en sentencias posteriores de la Corte, restringiendo de este modo el margen de maniobra del Ejecutivo.

³Por “capacidad institucional” se entiende la capacidad administrativa y de gestión de un país, e incluye una amplia gama de actividades tal como: capacidad de planeación eficaz del gasto público y el suministro de servicios públicos, capacidad para recopilar información estadística, capacidad para el establecimiento, implementación y operación de marcos regulatorios adecuados y proyectos del sector público, eficacia de adopción y cumplimiento de las reglas y leyes, así como de las reformas judiciales, protección de los derechos de la propiedad, fomento de la competencia y del sistema económico de mercado en general, entre otros (<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm#i>)

sector público y su conocimiento y experiencia en el sector privado y con grupos de interés. También se registra su capacidad de representación política, regional y gremial. Así mismo se analiza la heterogeneidad ideológica y social de los ministros, y su pertenencia a élites cerradas de poder.

Así mismo se examina el grado de inclusión de ministras mujeres dentro del gabinete, después de la reforma constitucional y se analiza si existen diferencias entre las características intrínsecas entre hombres y mujeres nombrados, con el propósito de entender la naturaleza e incentivos del Presidente en su estrategia de nombramiento en cuanto a género se refiere.

2. Marco Teórico

El sistema político colombiano posiciona a los ministros como actores protagónicos en el diseño de las políticas públicas⁴; los ministros dictaminan y dirigen el desarrollo de las políticas de gobierno y sus respectivos procesos de implementación y controlan los presupuestos en sus gabinetes⁵.

A pesar de que los ministros son autónomamente nombrados por el Presidente de la República, el ministro debe representar a diversos actores en continuo conflicto debido a su diversa naturaleza e intereses variados y en casos opuestos, como lo son el Presidente, el Congreso, grupos de interés, asociaciones gremiales, partidos políticos y el interior de su propio ministerio entre otros.

Dicha complejidad en la capacidad de representación de actores de política muchas veces yuxtapuestos, requiere que los ministros sean capaces de aplicar un juicio crítico para un adecuado diseño de políticas públicas armoniosas y sostenibles. Adicionalmente se espera que sean altamente competentes en su gestión, para fortalecer la capacidad de la administración pública y el desempeño institucional de los ministerios.

Según Cohen (1988), en condiciones de baja institucionalidad e inestabilidad democrática, dicha capacidad de representación de un ministro, incentiva al Presidente a conseguir coaliciones de corto plazo e incluso, pagar favores políticos a diferentes actores de política, nombrando a un ministro que

⁴ Según Martínez Gallardo, los tres aspectos fundamentales en que el gabinete de gobierno interfiere en el proceso de formulación de políticas son, primero, en la formación misma del gabinete ya que éste determina el tipo de actores involucrados, sus capacidades y destrezas; segundo, en la capacidad institucional que difundan en sus ministerios (sus reglas de juego y prácticas), tercero, en la estabilidad misma de los gabinetes, para asegurar transacciones de largo plazo que son requisitos para el desarrollo de políticas coherentes y estables.

⁵ Los objetivos de los ministerios y la funciones de los ministros en Colombia están definidos en la ley 489 del 1998

dichos intereses represente, lo que se denomina politización de nombramiento. Dicha práctica de politización, disminuye las facultades de acción del ministro, sacrifica la capacidad institucionalidad del Ministerio, y deteriora el desempeño óptimo de sus funciones de más largo plazo del Gobierno.

Poco se ha estudiado acerca de la tipología que han exhibido los jefes de cartera en sistemas republicanos presidenciales, con excepción de Estados Unidos; esto es, determinar qué características y cualidades intrínsecas hace a los ministros exitosos en sus mandatos y cómo las distintas estrategias de formación y composición en los gabinetes afectan la efectividad y eficiencia del gobierno. Taylor-Robinson y Cardona resumen los resultados de estudios llevados a cabo sobre las competencias ministeriales para Estados Unidos y Europa Occidental y encuentran que sus ministros son altamente educados y en su mayoría pertenecen a elites socio-económicas. La gran mayoría son abogados, académicos y personas que han tenido altos cargos tanto en el sector público como privado. La mayoría han tenido carreras políticas y han sido elegidos popularmente con anterioridad. Muchos han participado en gobiernos locales y/o regionales y cuentan con cierto reconocimiento popular.

Burstein (1977) estudió los nombramientos de los Ministros en Estados Unidos entre 1932-72 y encontró una tendencia creciente al nombramiento de personas altamente competentes y con experiencia previa significativa en el área de su mandato⁶.

Cohen (1988) examina los antecedentes y la actividad partidista de los ministros en Estados Unidos entre 1789-1984. Este estudio encuentra un alto índice de ministros con vínculos o experiencia de trabajo con grupos de interés relativos a sus carteras, con alta formación académica, y con experiencia significativa tanto en la materia, como dentro de otras agencias de gobierno.

Berlinski, Dewan y Dowding (2007) analizan los determinantes para la permanencia⁷ de los ministros en Inglaterra entre 1945 y 1997. Los autores se enfocan en tres series de atributos; las características personales de los ministros; las características políticas de los ministros; y las características del gobierno en el que están sirviendo. Los autores encuentran que una mayor formación académica

⁶Burstein agrega, que es de vital importancia que el Presidente escoja ministros que ayuden a formar coaliciones de gobierno y que ayuden a incrementar la legitimidad y la representatividad del Presidente mediante la inclusión de minorías políticas en el gabinete.

⁷Utilizan la permanencia en el gabinete ministerial como proxy para determinar su desempeño.

aumenta las probabilidades de durar más como Ministros; que las mujeres tienen más posibilidades de permanecer más tiempo en sus cargos y que entre más edad tengan los ministros es menos probable que duren en sus posiciones de Ministros. El rango de importancia de los ministerios aumenta la posibilidad de que sus respectivos ministros duren más en el cargo.

Huber y Martínez-Gallardo (2008) realizan uno de los primeros análisis de las características “ideales” que debe tener un ministro para llevar a cabo su labor efectivamente. El estudio argumenta que un ministro debe tener experiencia técnica pertinente a su cartera, y gran destreza política para persuadir y obtener consensos políticos.

Huber y Martínez-Gallardo (2004) examinan la acumulación de experiencia individual de cada Ministro para 19 democracias parlamentarias. Para esto desarrollan dos tipo de variables: experiencia de portafolio (experiencia en cada cartera específica en la que cada Ministro esté al mando) y experiencia política (experiencia en cualquier cartera en la cual hayan estado al mando). Los resultados demuestran inestabilidad comparativa en la IV y V República Francesa, y la significativa rotación Ministerial en sistemas mayoritarios.

Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson desarrollan una serie de estudios en donde analizan las credenciales ministeriales y sus antecedentes profesionales para 5 democracias latinoamericanas. Este es el primer estudio que refleja un análisis en los perfiles y la calidad de los ministros en América Latina. Sin embargo, y aunque este estudio incluye a Colombia dentro de la muestra, solo recoge información para dos periodos presidenciales (Pastrana Arango 1998-2002 y el Primer Gobierno de Uribe Vélez (2002-2006).

Esta serie de estudios recoge evidencia que sugiere que la mayoría de los ministros electos por Presidentes en América Latina, tienen algún tipo de experiencia política, y que también la mayoría tienen experiencia relativa a sus carteras, así sean elegidos por razones políticas. Este estudio señala que hay carteras en donde hay un mayor número de especialistas, como en las carteras de finanzas (hacienda) y salud, y menos en otras carteras, como defensa y educación.

El presente trabajo también busca responder algunas preguntas en cuanto a las credenciales y antecedentes de los ministros teniendo en cuenta su género⁸. Es de especial interés para este análisis responder a la pregunta, de si, las mujeres nombradas como ministros tienen diferentes credenciales y antecedentes que ministros hombres y por lo tanto se pueden describir como de “diferente tipo” o si por el contrario tienen las mismas credenciales y antecedentes de hombres ministros como lo predice la “teoría de control social”⁹.

Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009) conducen el primer análisis de género dentro del gabinete de ministros para América Latina¹⁰. Los resultados de su estudio concluyen que dentro de la década de ministros estudiada (1998-2008), no existe ninguna diferencia significativa de las características intrínsecas de los ministros además del género corroborando la teoría de control social. Sin embargo, el estudio concluye que existen ministerios (y áreas de política) dominadas por hombres en los que las mujeres no han podido penetrar.

Otros estudios, como el de Kantor (1977) y Prewitt y Stone (1973) se refieren a la literatura de “grupos dinámicos” en donde se sugiere que nuevos grupos en el poder, en este caso mujeres, son nombrados como figuras simbólicas (*tokens*) para lo cual se busca que sobresalgan dentro del grupo, por atributos diferentes al del género.

Sin embargo, Carroll (1984) encuentra en su estudio resultados contrarios a los de la teoría de los “grupos dinámicos” para el caso de los Ministros en Estados Unidos. Carroll encuentra que las mujeres nombradas ministras han tenido las mismas “credenciales y lealtades” que los hombres ministros. Borrelli (2002) por su parte encuentra evidencia que sugiere que los nombramientos de mujeres ministras han sido respuestas directas a presiones políticas y dichas mujeres poseen antecedentes que exceden los de los hombres nombrados previamente en la misma posición. Borelli también concluye que dichas mujeres tienen experiencia en otras áreas de política distintas a las de los gabinetes en las que han sido nombradas.

⁸Beltrunaite, Bello Casarico y Profeta (2012), resumen y comprueban la importancia de incrementar la participación de la mujer en la administración pública y en general en el sistema político.

⁹ Esta corriente de pensamiento sociológica predice que cuando un grupo social emergente se vuelve lo suficientemente importante para que sea incluido en la política, las élites de gobierno tratarán de manejar este conflicto permitiendo la entrada a nuevos miembros, seleccionando a sus representantes de tal manera que sus características sean lo mas similares posibles al “estatus quo” prevaleciente. En este caso, la teoría del control social se demuestra si la única diferencia significativa entre las características intrínsecas entre ambos grupos es el género.

¹⁰ El estudio incluye 5 democracias de America Latina; Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Estados Unidos..

3. Marco Institucional

La reforma constitucional de 1991, buscó estimular la participación e inclusión política y reforzar los frenos y contrapesos del sistema político Colombiano. Dichas reformas alteraron tanto los poderes del Presidente como los del Congreso, y se introdujeron reformas substanciales en el sistema electoral que generaron cambios estructurales tanto en el número de actores como en la forma de obtener consensos políticos entre el ejecutivo y el legislativo.

A continuación se describen los cambios institucionales que quedaron consagrados en la constitución del 91 y que afectaron los incentivos del Presidente para cambiar su estrategia en cuanto a su poder de nombramiento¹¹.

Se reforzó el sistema de frenos y contrapesos del sistema político –se redujeron los Poderes del Presidente y se elevó el rol del Congreso

El Presidente de la República es el actor que posee una mayor concentración de poder dentro de las tres ramas del poder público, tanto en su capacidad de fijar la agenda política como para ejecutarla unilateralmente. Sin embargo la constitución del 91 reforzó los frenos y contrapesos del sistema político y redujo los poderes presidenciales. Así mismo dio al Congreso un rol más protagónico en temas legislativos tanto en materias económicas como de política pública en general¹². Para describir los poderes y sus cambios pre o post reforma, se utiliza la matriz hecha por Cárdenas y Pachón, tipificada inicialmente por Archer y Shugart, que clasifica los poderes presidenciales en proactivos¹³, reactivos¹⁴ e integrativos¹⁵.

¹¹ Los cambios que aquí se mencionan son solo una muestra del total de cambios institucionales que se introdujeron con la nueva carta política, y los más relevantes para el análisis que aquí se plantea.

¹² Otros actores que ganaron importancia fueron la Corte Constitucional y la Junta Directiva del Banco de La República, entre otros.

¹³ Aquellos poderes que otorgados al Presidente para cambiar unilateralmente el *status quo*

¹⁴ Aquellos, como el veto, que le permiten impedir el cambio del *status quo*

¹⁵ O de nombramiento, son aquellos poderes que le permiten formar coaliciones con el congreso

| Poderes | Hasta 1990 | 1991- Presente |
|-----------------|--|---|
| Proactivo | <p>Poder exclusivo para introducir el presupuesto y monopolio de poder sobre temas económicos</p> <p>Poderes legislativos extraordinarios sin restricción de tiempo (bajo la figura de los estados de excepción) que le permitían legislar unilateralmente en materias económicas. La normatividad adoptada podía permanecer aun una vez superada la emergencia.¹⁶</p> <p>El congreso podía delegar al Presidente poderes extraordinarios para legislar en cualquier materia.</p> | <p>Restricción y regulación de los estados de excepción. Limitándolos a 90 días y restringiendo¹⁷ la vigencia de los decretos emitidos en el marco de los mismos¹⁸.</p> <p>Restricciones al Congreso de otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias. Impidiendo al Presidente utilizar sus facultades extraordinarias para decretar códigos, estatutos, leyes orgánicas o impuestos.¹⁹</p> <p>El Presidente aún conserva el poder exclusivo sobre ciertas áreas de política, tiene un concentrado poder sobre la agenda legislativa, el cual puede hacer efectivo mediante el uso de la petición del trámite de urgencia.</p> <p>Se creó una ruta alternativa a la aprobación y proyectos de ley (mediante el proceso legislativo) mediante la petición del Presidente al congreso de un referendo²⁰.</p> |
| Reactivos | Se requería de una mayoría de dos terceras partes para traspasar el veto presidencial. | Disminuyó el umbral requerido por parte del congreso para derogar el veto presidencial – la nueva mayoría requerida es la mitad mas un voto. |
| De nombramiento | <p>Grandes poderes presidenciales para distribuir recursos y poder entre los legisladores y formar así una coalición de gobierno.</p> <p>Los congresistas no tenían impedimentos para pertenecer a la rama ejecutiva o aceptar otros nombramientos como embajadores, gobernadores, etc.</p> <p>El Presidente era el que controlaba la carrera política de los miembros de su coalición.</p> | <p>Los gobernadores son elegidos popularmente (Los alcaldes fueron elegidos popularmente desde 1986).</p> <p>Introducción de un régimen estricto de inhabilidades para los candidatos a corporaciones públicas y un régimen extenso de incompatibilidades para el ejercicio legislativo. (El Presidente tiene ahora mínimo control sobre la carrera política de los miembros de su coalición)</p> |

Aumentó la participación política de fuerzas políticas no tradicionales lo que resultó en la fragmentación política en el Congreso

La reforma constitucional del 91 abrió el sistema de partidos políticos tradicionales a terceras fuerzas con el objetivo de incrementar la democracia directa y promover la participación ciudadana en la política. Algunos de los nuevos mecanismos introducidos fueron el sistema de financiación pública directa²¹, y la publicidad política y electoral tanto para las campañas presidenciales como para las del

¹⁶ El Presidente evadía pasar por el Congreso para la aprobación de sus políticas mediante la figura de los estados de excepción, la cual fue utilizada, en promedio, durante 276 de los 365 días del año entre 1958 y 1991. En estos periodos, el Presidente podía legislar unilateralmente a través de decretos legislativos y, adicionalmente, podía suspender las leyes que considerara incompatibles con el Estado de excepción. http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9572124.html

¹⁷ Se otorgo a la corte constitucional el poder de revocar los decretos promulgados

¹⁸ la utilización de estos mecanismos se convirtió en extraordinaria y pasó de un promedio de 276 a 55 días por año

¹⁹ Esto devolvió a la arena legislativa un papel más prominente en la elaboración de la política pública

²⁰ Sin embargo esta petición requiere la aprobación de la mayoría absoluta del congreso para ser aprobada por lo cual no es un poder unilateral.

²¹ Financiación con recursos estatales mediante el sistema de reposición de votos depositados (artículo 109)

congreso. Bajo este sistema es el movimiento político, y no los partidos políticos tradicionales los que necesariamente reciben los recursos²². Así mismo se le atribuyó la función de elaboración y distribución de tarjetones electorales al Consejo Nacional electoral reduciendo aun más los costos de participación en elecciones populares.

Además la reforma constitucional introdujo el sistema electoral presidencial a uno de doble vuelta²³. Esta nueva regla alteró el calendario electoral anteponiendo las elecciones al congreso meses antes de la contienda presidencial de la segunda vuelta; esto cambió los patrones para la construcción de las coaliciones entre el Presidente y el congreso.

Se introdujeron políticas de protección y equidad de género incluyendo reglamentación específica para la mayor participación de las mujeres en la administración pública

Antes de 1991 no existía ningún artículo en la Constitución que consagrara derechos específicos o de protección directamente asociados con grupos minoritarios. La constitución del 91 introduce reglamentación específica para permitir a las mujeres una mayor participación, tanto en el campo laboral como en la sociedad en general; algunos de estos derechos son el derecho a la igualdad (Art 5 y 13), derecho a participar en los niveles decisorios de la administración pública (Art 40), derecho a la igualdad de oportunidades, abolición a toda forma de discriminación de la mujer, derecho a la protección especial en el embarazo y derecho a apoyo especial a las mujeres cabeza de familia (Art.43) entre otros.

A pesar de estos avances, la ley de cuotas, un proyecto de ley que reglamenta la efectiva equidad de género en la administración pública, y que fue presentada por primera vez en 1992, fue finalmente aprobada en mayo del 2000, mediante la ley 581. La ley de cuotas reglamenta que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio en la administración pública (la rama ejecutiva) deben ser ocupados por mujeres.

Cambios en la composición de los ministerios

²² El artículo 40 de la constitución del 91, consagra el derecho de asociación con fines políticos, y expresa que todo ciudadano tiene derecho a construir partidos, movimientos, y agrupaciones políticas. Esta norma otorga igualdad tanto a los partidos como a los movimientos y agrupaciones políticas.

²³ Es decir de no obtener una mayoría absoluta (más del 50%) de los votos para ganar en primera vuelta, es necesaria una segunda ronda con los dos candidatos con mayor número de votos.

Es interesante anotar que el primer cambio en la composición de los ministerios desde 1953, fue hecho en 1991 con la creación del Ministerio de Comercio Exterior. Desde entonces ha habido cambios significativos en la composición de los ministerios, tales como la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1993 y del Ministerio de Cultura en 1997. En el 2002 se fusionaron los ministerios del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio del Interior y Justicia); el Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Comercio Exterior (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y el Ministerio de Salud y Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social). Adicionalmente se cambió de nombre al Ministerio de Medio Ambiente que pasó a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pasando a cumplir algunas de las funciones del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico. En el año 2011 se separaron las funciones de los siguientes ministerios; el Ministerio del Interior y de Justicia, separándolo en el Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de la Protección Social, separándolo en Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo; y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, separándolo en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4. Construcción de la base de datos, definición de las variables y análisis descriptivo

La base de datos que se construye para este trabajo, recoge información biográfica sobre todos los ministros que participaron en los gobiernos nacionales desde 1970 hasta el 1 Mayo del 2012.

La información recogida, o las hojas de vida de las personas que han sido ministros en Colombia, no se encuentran centralizadas, y/o no son de acceso público en ninguna entidad de Gobierno^{24 25}. Por lo tanto, la información biográfica de cada miembro de gobierno se recogió de manera orgánica y mayormente a través de búsquedas de Internet. La mayoría de la información biográfica se encuentra registrada en noticias de periódicos o revistas políticas, que describen minuciosamente

²⁴ Algunas de las entidades consultadas para la obtención de la información incluyen: el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Presidencia de la República, los Ministerios, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, Bibliotecas tales como la Luis Ángel Arango, Biblioteca Nacional de Colombia entre otras

²⁵ La información requerida fue solicitada a través de canales formales, como cartas y peticiones escritas con el respaldo de la Universidad, con reuniones directas con funcionarios de dichas instituciones, y a través de búsquedas informales como visitas y consultas a las bibliotecas, centros de información y búsquedas en las páginas de internet.

antecedentes de cada ministro en fechas cercanas a su nombramiento. Otras hojas de vida, fueron también encontradas en fuentes alternas, tales como organizaciones e instituciones relacionadas a trabajos previos, póstumos o ante el deceso de cada individuo²⁶.

Adicionalmente, y debido a que la información encontrada no es homogénea ni detallada para todos los casos, fue imposible registrar algunas de las características de manera más precisa. Así que la tipología de la información, es de corte general y diseminada a través de variables dummy. Esta metodología, aunque representa una limitación tanto en la capacidad explicativa, como en el grado de detalle de sus variables, fue la única opción para el eficiente y a su vez efectivo registro de la información biográfica de los ministros.

El tamaño total de la muestra es de 338 observaciones (número de ministros), lo cual equivale a un 92% del total de ministros del periodo 1970-2012. Las observaciones faltantes son aquellos ministros, sobre los cuales no fue posible conseguir información bibliográfica, ya sea de modo parcial, total, o proveniente de una fuente confiable, por lo cual se omite en su totalidad. Se supone que las observaciones faltantes son aleatorias y no significativas y que su omisión no responde a características intrínsecas de dichos ministros.

Formación académica

Según Cohen (1988)²⁷ la formación académica del gabinete revela claramente la privilegiada posición social de este grupo, quien demuestra que la educación de los Ministros es altamente superior al del resto de la población^{28 29}.

²⁶ Se incluyeron solamente registros de fuentes confiables como provenientes del periódico El Tiempo, El Espectador, la Revista Semana, etc.

²⁷ Quien estudia las características de los Ministros para Estados Unidos desde 1789 (la primera administración de George Washington) hasta 1984.

²⁸ Cohen (1988) disemina la formación académica de acuerdo con los siguientes niveles: menos que educación secundaria, educación secundaria completa, estudio universitario incompleto, estudio de pre-grado completo, y post-grado. También clasifica a los Ministros de acuerdo al prestigio de la universidad en la que obtuvieron su título universitario así: Universidades de prestigio establecidas, universidades de menor prestigio y universidades no prestigiosas.

²⁹ Según este estudio, 81% de los Ministros en Estado Unidos ha terminado sus estudios Universitarios; de los cuales, 58% obtuvieron sus títulos universitarios en universidades de alto prestigio (27%.5 en Harvard o Yale), 21.2% en universidades de menor prestigio y 20.9% en universidades no prestigiosas.

El presente estudio recoge la siguiente información biográfica en cuanto a la formación académica de los ministros así³⁰: Si tiene título universitario, y cuál es su campo de estudio; si tiene un título de posgrado, si tiene doctorado, si estudió en una universidad prestigiosa^{31 32}, y si alguno de los títulos tanto de pregrado como de posgrado fueron obtenidos en una universidad por fuera del país.

La Tabla 7 del anexo 1 muestra los resultados de la base de datos en cuanto a la formación académica del total de la muestra, antes y después de la reforma constitucional del 91, y su variación porcentual. El 95% de los ministros, tenían título universitario antes de la reforma constitucional del 91; después de la reforma, un 97% de la muestra tiene título universitario. El incremento más significativo en cuanto a la formación académica se presenta en la obtención de títulos del posgrado, con un incremento porcentual de 40% y de títulos de doctorado de 100%.

También hubo un incremento de 34% en el número de ministros que consiguieron alguno (o más de uno) de estos títulos en universidades afuera del país. La mayoría de los ministros del total de la muestra fueron a una universidad prestigiosa, 68% antes y 73% después de la reforma constitucional.

La Tabla 8 del anexo 1, muestra los campos de estudios prevalecientes en los ministros, y su variación antes y después de la reforma constitucional del 91³³. Los resultados muestran que antes de la reforma constitucional la mayoría de los ministros eran abogados (51%). Los economistas pasaron

³⁰ El registro de información de formación académica se basa en el estudio de Taylor-Robinson y Cardona (2007), en donde los autores incluyen el campo de estudio, la obtención de post-grado, doctorado, el prestigio de la universidad en la que obtuvieron su último título y si estudiaron afuera de su país de origen, como variables para determinar la formación académica. Las universidades de alto prestigio para Colombia en este estudio son La Javeriana, Los Andes, El Rosario y el Externado. Los autores aclaran que la codificación para universidades prestigiosas fue basada en opiniones de expertos, y en literatura existente. La única Universidad de prestigio que se tienen en cuenta para la variable de universidad de prestigio en el exterior es Harvard.

³¹ Se consideran universidades prestigiosas las 5 primeras universidades dentro de la clasificación académica de la metodología U-Sapiens Colombia 2010; esta clasificación coincide con la clasificación QS World University Rankings que lista las 5 universidades más prestigiosas de Colombia. Estas universidades son (en este orden): Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Valle. Adicionalmente fueron incluidos dentro de esta variable, egresados (graduados) de la facultad de derecho de las universidades del Rosario y del Externado de Colombia por sus acreditaciones y tradición de sus egresados en el ejercicio de la función pública.

³² Para registrar la formación académica Berlinski, Dewan y Dowding (2007) incluyen dos variables dummies: la primera llamada “escuela pública”; igual a 1 si el ministro fue a escuela pública y cero de lo contrario; y la segunda dummy llamada Oxford; igual a 1 si el ministro se graduó de esta universidad, y cero de lo contrario.

³³ No se encontraron otros estudios que diseminen la formación académica por campos de estudio. Taylor-Robinson y Cardona (2007) registran los antecedentes y las ocupaciones de los Ministros antes de entrar a sus cargos dividiendo la experiencia en las siguientes categorías: gobierno, negocios, leyes, sector privados y desconocido.

a representar el 44% del total de la muestra de ministros después de la reforma del 91 a diferencia de un 35% antes de la reforma. La mayor diferencia en términos porcentuales se ve en el incremento de administradores de empresas (280%) y profesionales en el área de ciencias políticas/ políticas públicas (175%). Al mismo tiempo hubo una caída en la participación de abogados (-27%) médicos (-29%) después de la reforma del 91. Otros campos de estudio también ganaron participación con un incremento porcentual del 82%, representando un 20% del total de la muestra de ministros después de la reforma.

Se puede establecer entonces que los ministros a lo largo de esta base de datos, han sido personas altamente educadas con acceso a niveles de educación superior significativamente más altos que los del resto de la población colombiana³⁴.

Aunque la base de datos no incluye información de posgrados y doctorados en el exterior por país, se establece de manera anecdótica que la mayoría de los Ministros que realizaron estudios de postgrado y/o doctorado lo hicieron en universidades en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Por lo que se supone que la mayoría de los ministros con estudios por fuera del país dominan un segundo idioma, en especial Inglés.

Carteras centrales y no centrales

Cohen (1988), clasifica las carteras ministeriales del gabinete de Estados Unidos de acuerdo a su importancia. Este divide las carteras como carteras centrales (inner-cabinets) y no-centrales (outer-cabinets)

Las carteras centrales, como las define Cohen, son aquellas en donde se manejan los asuntos prioritarios de gobierno y de mayor injerencia para la mayoría de la población. Los gabinetes o carteras no centrales son las carteras cuyas políticas responden a intereses económicos provenientes de grupos diversos. Sus políticas tienen, en conjunto, menos impacto sobre la totalidad de la población³⁵.

³⁴ Estadísticas referente s a la educación formal en Colombia están disponibles en www.dane.govt.co

³⁵ La importancia en general, y los objetivos de políticas de los diferentes ministerios pueden entenderse, según Cohen, como círculos concéntricos alrededor del Presidente, en donde los ministerios centrales representan círculos más pequeños y por ende más cercanos al Presidente, y los no-centrales, mediante círculos más grandes y por lo tanto más distantes al Presidente.

Según estas características, para el caso colombiano, se entienden como carteras centrales: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia y Defensa³⁶³⁷. Las carteras no centrales son el resto³⁸.

La Tabla 9 y la Tabla 10 del anexo 1 muestran los resultados de la formación académica de los ministros pre y post reforma constitucional de los ministros de carteras centrales y no centrales respectivamente. Los resultados muestran que el incremento de la formación académica de los ministros después de la reforma del 91 es más significativa en las carteras centrales que en las no centrales. El 100% de los ministros de carteras centrales tienen títulos universitarios y el 86% títulos de posgrado después de la reforma. El 22% de los ministros de carteras centrales tienen doctorados después de la reforma del 91, comparado con un 13% de los ministros de carteras no centrales. Además las carteras centrales estuvieron mayormente ocupadas por ministros egresados de universidades prestigiosas, con un incremento del 45% después de la reforma constitucional. Por el contrario, la participación de ministros en carteras no centrales, egresados de universidades prestigiosas se redujo porcentualmente en un 9% después de la reforma constitucional.

El mayor incremento de ministros con estudios afuera del país también se presentó en las carteras centrales con un incremento del 94%%, alcanzando un total del 66% de los ministros con grados tanto de pregrado como de posgrado y/o doctorado en el exterior. En las carteras no centrales, el 50% de los ministros tienen estudios por fuera del país, y su incremento antes y después de la reforma constitucional solo fue del 11%.

Campos de estudio entre las carteras centrales y carteras no centrales

La Tabla 11 y la Tabla 12 del anexo 1 muestran los resultados de la base de datos en cuanto a los campos de estudio de los ministros de carteras centrales y no centrales respectivamente. A pesar de que en ambos tipos de cartera se presenta una disminución en el número de abogados después de la reforma del 91, esta caída es mayor en las carteras no centrales con una caída de 34%, comparado

³⁶ Cohen define como carteras centrales en Estados Unidos, Los departamentos de Estado, El Tesoro y Defensa.

³⁷ Dicho orden coincide con el que dictamina la ley 1444 del 4 Mayo de 2011 que enumera los Ministerios por orden y precedencia.

³⁸ Agricultura, Comercio Exterior, Educación, Minas y Energía y Protección Social (Trabajo y Salud), Comunicaciones, Cultura, Medio Ambiente, Desarrollo y Vivienda, y Transporte

con una caída de 14% de los abogados de las carteras centrales. Así mismo los economistas han tenido una mayor participación en las carteras centrales que en las no centrales, con variaciones porcentuales de 50% y 14%, respectivamente, después de la reforma. Los ingenieros por su parte, ganaron participación en las carteras no centrales (un cambio porcentual de 6%) pero disminuyeron participación en las carteras centrales, con un cambio porcentual de -38%.

Antecedentes laborales y experiencia en la materia

La experiencia significativa en la materia es la experiencia previa que cada ministro ha acumulado en asuntos específicos de su cartera antes de ser nombrados como ministros^{39 40}. Esta experiencia puede ser adquirida de muchas formas diferentes, que varía desde haber trabajado a priori de su nombramiento en otro organismo del Estado con jurisdicción relevante a los asuntos de política del ministerio, o haber trabajado en temas afines con grupos de interés relevantes ya sea en el sector público como en el privado⁴¹.

La base de datos registra información en cuanto a los antecedentes laborales de los ministros tal como, si el ministro posee 10 años o más de experiencia en la materia del gabinete que dirige⁴², si el ministro tiene experiencia como profesor universitario, si tiene experiencia como alto funcionario en el sector público^{43 44}, y si tiene experiencia como alto ejecutivo en el sector privado⁴⁵.

³⁹ Esta variable se calcula usando como referente la variable de experiencia que utiliza Escobar-Lemmon y Taylor Robinson (2010). Sin embargo la variable utilizada en su estudio es el número de años de experiencia en la materia.

⁴⁰ Huber y Martínez-Gallardo (2004) calculan la experiencia de portafolio calculando el número de días que cada Ministro permanezca en cada cartera. Sin embargo este análisis es para sistemas democráticos parlamentarios en donde los Ministros tienen que ser miembros del parlamento; En este tipo de sistemas de gobierno un miembro de gobierno tiende a especializarse en determinadas carteras y puede ser ministro un mayor número de veces que en general en un sistema democrático presidencial. Además en un sistema parlamentario un miembro del parlamento puede ser Ministro de más de una cartera.

⁴¹ Cohen (1988) utiliza variables semejantes para describir la experiencia en la materia de los ministros. Utiliza una variable llama "ocupación primaria" en donde determina la ocupación principal del Ministro antes de ser nominado (clasifica la ocupación entre, leyes, gobierno, negocios y educación). También incluye bajo esta misma clasificación el último trabajo del Ministro antes de ser nominado. Así mismo recoge información sobre la carrera dentro del gobierno para aquellos ministros con antecedentes gubernamentales.

⁴² La experiencia en la materia puede ser acumulada ya sea en el sector público como en el sector privado, en instituciones de investigación, universidades, o entidades multilaterales.

⁴³ Se incluye como alto funcionario público si la persona ha sido ministro o viceministro de la misma o alguna otra cartera, si ha sido director de algún departamento administrativo. Si ha sido cabeza de alguna otra institución de gobierno, si ha sido magistrado de alguna de las altas cortes de la rama judicial, fiscal general, juez, si ha sido senador y representante a la cámara, y si ha sido tenido cargos directivos (titulares en alguna de las siguientes instituciones de gobierno Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría General de la República,

La Tabla 13 del anexo 1 describe los resultados con respecto al cambio en los antecedentes laborales de los ministros, antes y después de la reforma constitucional del 91. Los resultados muestran una reducción en la experiencia en la materia de los ministros después de la reforma constitucional de un 4%. A pesar de esto, la mayoría de los ministros posee experiencia significativa de más de 10 años en la materia (64%).

Una posible explicación a este fenómeno es que hayan sido nombrados como ministros personas más jóvenes, y por lo tanto con menor experiencia acumulada⁴⁶, después de la reforma constitucional⁴⁷. A pesar de que no se recogió información biográfica sobre la edad de los ministros a la fecha de su nombramiento, se encuentra que la edad promedio de los Presidentes, antes y después de la reforma constitucional del 91 es sustancialmente menor. La edad promedio de los Presidentes en el momento de su posesión entre 1970 y 1986 es 58.8, mientras que la edad promedio de los Presidentes post reforma constitucional del 91 es de 47 años⁴⁸.

La diferencia de 9.8 años en la edad de los Presidentes puede ser una proxy para suponer que los Ministros después del 90 también han sido más jóvenes y por lo tanto han acumulado menos años de experiencia.

También se puede establecer un cambio en el tipo de experiencia de los ministros entre el sector público y el sector privado. Después de la reforma constitucional del 91, hubo una caída de 10% de

Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Comisión Nacional de Televisión, Banco de la República de Colombia.

⁴⁴ También se incluye como funcionario público de alto nivel o confianza a gobernadores y alcaldes nombrados por el Presidente (antes de 1986). Una vez estos cargos fueron elegidos por mandato popular, su registro se lleva a cabo en destreza y experiencia política.

⁴⁵ Se considera alto ejecutivo en el sector privado si la persona ha alcanzado alguna posición directiva dentro de una organización de naturaleza privada; ya sea el Presidente, el Gerente General o la dirección de alguna área de negocio. También se tienen en cuenta la participación en juntas directivas y o posiciones directivas y gerenciales en asociaciones y federaciones gremiales.

⁴⁶ Especialmente en niveles de alto rango

⁴⁷ Suponiendo que los Presidentes tienden a elegir ministros “contemporáneos” o en rangos de edad similares. Sin embargo, ni este supuesto, ni la teoría que aquí se plantea se puede confirmar por la carencia de la información requerida.

⁴⁸ El gabinete de Cesar Gaviria es recordado como “el jardín de Gaviria” por la corta edad y limitada experiencia de sus ministros <http://www.semana.com/opinion/jardin-gaviria/47175-3.aspx>

los ministros con experiencia como altos funcionarios públicos y un incremento del 31% de los ministros con experiencia como altos ejecutivos en el sector privado. Así mismo, hay un incremento de 28% en los ministros con experiencia como profesores universitarios.

Además de una posible disminución en la edad de los ministros, se puede observar un incremento en la formación académica, esto es en el número de años de estudio; por lo que se puede establecer una transferencia entre los años entre la formación académica y experiencia laboral lo cual también puede contribuir a explicar el descenso de la variable experiencia en la materia (10 o más años).

Análisis de los antecedentes laborales de los ministros entre las carteras centrales y no centrales

La Tabla 14 y la Tabla 15 del anexo 1, muestra los resultados de los antecedentes laborales de los ministros según la importancia del ministerio. Las tablas muestran que la reducción en la experiencia significativa en la materia de los ministros se explica enteramente ante la caída de la experiencia en los ministros de las carteras centrales. La experiencia en la materia de los ministros de carteras no centrales aumentó 5%.

Una posible explicación ante la disminución en la experiencia en la materia de los ministros de cartera centrales es que desde 1991 han sido nombrados en el Ministerio de Defensa ministros civiles que, en su mayoría, no han tenido 10 o más años de experiencia previa en temas propios de política militar, de defensa y estrategias de seguridad nacional.

El 93% de los ministros de carteras centrales han tenido experiencia como altos funcionarios públicos, y no hubo variación antes y después de la reforma constitucional del 91. Sin embargo si hay un incremento significativo en la experiencia de los ministros de carteras centrales en el sector privado con un aumento porcentual de 80%. Adicionalmente hay una variación de 100% en los ministros que se desempeñaron como profesores universitarios después de la reforma constitucional.

Por el contrario hubo una reducción en la experiencia previa de los ministros de carteras no centrales tanto en su experiencia como altos funcionarios públicos (variación de -13%) como en su experiencia como profesores universitarios (variación de -3%). La tendencia de una mayor

participación de ministros en el sector privado coincide con los ministros de carteras centrales aumentando en un 14% antes y después de la reforma constitucional.

Se ve claramente el incremento en la experiencia en el sector privado de las personas que han sido nombradas Ministros después de la reforma constitucional, lo cual puede significar un cambio en la estrategia presidencial de nombrar personas con mayor experiencia corporativa para ayudar a modernizar la administración pública.

Destreza y experiencia política

En sistemas parlamentarios, los miembros del gabinete son escogidos por el primer ministro (jefe de gobierno) y deben ser miembros del parlamento, lo cual garantiza que los ministros tengan cierto nivel de destreza política y representatividad ciudadana. En sistemas presidenciales como el de Estados Unidos, los ministros tienen que ser ratificados (*confirmation*) por el Senado por un margen de dos tercios más uno. Esta relación entre ejecutivo-legislativo tiene como propósito, entre otras, garantizar el nombramiento de personas competentes, íntegras y libres de conflictos de interés. Adicionalmente, en el caso de Estados Unidos, la ratificación de los Ministros por parte del Senado, expone a los nominados a una temprana interacción con el legislativo, y a los asuntos prioritarios de política pública para cada Senador promoviendo así una temprana responsabilidad de ejecución (*accountability*) ante las necesidades y prioridades del legislativo en cada Estado (Cohen, 1988,10).

Tanto en sistemas presidenciales como en sistemas parlamentarios, cierta destreza y experiencia política es esencial para el buen desempeño de un ministro. “Además de promover actos legislativos iniciados en el ejecutivo ante el congreso, los ministros son la interfaz entre la legislación y el público, promulgando información acerca de nuevos proyectos de ley, programas y otros proyectos de gobierno” Taylor-Robinson y Cardona (2007).

Adicionalmente la experiencia política, puede ser vista como la evidencia y la capacidad representativa de las necesidades de la población en el centro del ejecutivo.

Según Lewis (1970), la politización del aparato estatal surge a partir de la utilización de los poderes de nombramiento del Presidente, para formar coaliciones y para controlar el poder político a partir de promotores, especialmente ante el legislativo. Sin embargo, y como lo señala Lewis, la

politización del ejecutivo, conlleva al debilitamiento institucional de las carteras, limitando y debilitando la capacidad institucional del ministerio.

Se establece entonces, una dicotomía en los incentivos del Presidente para politizar los ministerios a través de sus poderes de nombramiento. Por un lado, los jefes de cartera son los asesores más cercanos al Presidente, quienes, a su vez, y por mandato electoral, son responsables de hacer cumplir su programa de gobierno. Para esto, debe rodearse de un equipo competente y diligente. Por el otro lado, los Presidentes tienen presiones políticas, para conseguir acuerdos, pagar favores, e incluir simbólicamente a segmentos de la población, lo cual debilita su propia capacidad de ejecución en el largo plazo.

Los cambios en la variable “experiencia política” de los ministros después de la reforma constitucional resulta de especial interés para ilustrar como se re-balanceó la estructura política del Estado y determinar cuál incentivo predominó en la estrategia presidencial para la formación de su gabinete, lo cual como se explicó anteriormente puede tener efectos directos en la capacidad institucional y en los resultados de las políticas públicas.

La variable que se recoge en la base de datos para determinar la destreza y experiencia política de un ministro se define como una variable dummy, que representa 1 si el ministro ha sido elegido previamente a su nombramiento por medio de elecciones populares, y cero de lo contrario^{49 50}.

Los resultados de la base de datos frente a la experiencia política de los ministros se muestran en la Tabla 16 del anexo 1. Los resultados muestran una caída de 25% en el nombramiento de ministros que han sido elegidos por voto popular de manera previa a su designación, después de la reforma constitucional del 91. Dicha caída es aún mayor para los ministros de carteras centrales para los

⁴⁹ Cohen (1988) combina dentro de la categoría de “experiencia de gobierno” la destreza política y la destreza de la administración pública. El autor divide dentro de la variable experiencia dentro del gobierno, las siguientes categorías: Cámara de Representantes; Senado; Gobernadores, alcaldes o diputados; burocracia federal; diplomáticos; rama judicial. De manera similar, Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson incluyen la variable “Carreras de Gobierno” dentro de las ocupaciones previas de los ministros e incluso combinan dentro de la misma categoría posiciones de libre nombramiento y de elección popular.

⁵⁰ Huber y Martínez-Gallardo definen experiencia política como el número de días que un miembro del parlamento (elegido por elección popular) ha estado a cargo de uno o más ministerios.

cuales la variación porcentual antes y después de la reforma constitucional es de 38%. Para los ministros de carteras centrales la caída es de 14%.

Pertenencia a elites cerradas de poder⁵¹

La teoría de economía institucional supone que los agentes económicos, en este caso, tanto el Presidente, como los ministros, buscan maximizar su función de utilidad. Dicha utilidad puede ser entendida como sus intereses o su agenda (tanto personal como política).

El Presidente se enfrenta a problemas de selección adversa⁵² (*adverse selection*) y de riesgo moral⁵³ (*moral hazard*) cuando utilizando sus poderes de nombramiento, delega en sus subalternos funciones críticas para el cumplimiento de dicha agenda (Gormley Jr. y Balla, 2007).

Una forma de minimizar este problema es rodeándose de personas en las que el Presidente perciba que pueda depositar toda su confianza por lo que buscará dentro de sus allegados y personas más cercanas a aquellos individuos que dadas sus características, mejor se ajusten a los requerimientos de cada ministerio.

El Presidente, entonces actuando de manera racional va a escoger a sus ministros dentro de un pool de personas pertenecientes a su círculo de poder (utilizando el mismo lenguaje de círculos concéntricos de Cohen) con el objeto de encontrar personas que le demuestren su lealtad, y compromiso una vez elegidos en el cargo.

Para determinar la pertenencia a una elite de poder se buscó registrar información biográfica sobre vínculos entre el Presidente y el ministro previos a su nombramientos tales como, si el ministro trabajó activamente en la campaña del Presidente; si el ministro y el Presidente trabajaron en la misma institución o si estudiaron juntos; si son de la misma región o si tenían una amistad

⁵¹ Se define elite de poder como un grupo reducido y restringido de personas que perteneciente a estructuras de poder, las cuales también comparten acceso directo e informal a otros actores de la elite en su ámbito de influencia. (William Domhoff y Thomas Dye – Power Elites and Organizations 1998, p9)

⁵² Cuando el agente principal no puede observar directamente todas las características de los candidatos a un cargo (información imperfecta) y tiene que confiar en indicadores y datos imprecisos

⁵³ El desempeño del agente una vez seleccionado y establecido en su cargo, no es de fácil seguimiento y resulta costoso y muchas veces imposible conocer el resultado de su trabajo. (Aún más difícil resulta poder prever, agendas paralelas o intereses personales que el agente se disponga a concretar)

reconocida y documentada^{54 55}. También se incluyó una variable para determinar la pertenencia de cada ministro a algún círculo de poder conocido⁵⁶; en esta variable se recogió información biográfica del ministro que hiciera referencia con algún parentesco de alguna figura política, como por ejemplo, ser el hijo, nieto o sobrino de algún ex Presidente o figura de alto poder dentro de gobiernos pasados, partidos políticos, o estar íntimamente ligado a grupos económicos⁵⁷.

La Tabla 17 del anexo 1 muestra los resultados descriptivos de la base de datos en cuanto a la pertenencia de los ministros a élites de poder; ya sea que hayan estado conectados personalmente con el Presidente antes de su nombramiento o que haya información bibliográfica que evidencie que el ministro pertenece a una élite de poder conocida. Los resultados muestran un aumento significativo tanto en el nombramiento de ministros pertenecientes al círculo de poder Presidencial (44%), como en el nombramiento de personas pertenecientes a algún círculo de poder (no necesariamente asociados al del Presidente) del 33% .

Dicho comportamiento es cierto tanto para ministros de carteras centrales como de carteras no centrales. La variable “conectado personalmente con el Presidente” muestra una variación porcentual de 33% y 50% para carteras centrales y no centrales respectivamente, antes y después de la reforma constitucional del 91. Para la variable “conectado a algún círculo de poder conocido”, la variación porcentual es de 38% y 25% para carteras centrales y no centrales respectivamente.

Inclusión y heterogeneidad

La filiación política de los ministros y la inclusión de ministros disidentes del partido del Presidente, determina el nivel de heterogeneidad e inclusión de la oposición en el gobierno y en sus políticas. Al mismo tiempo, es de esperar que si el partido del Presidente, no goza de una mayoría en el

⁵⁴ La variable “conectado personalmente con el Presidente” es tomada de Taylor Robinson y Cardona (2007). En dicho estudio la variable se llama “amigo del Presidente, pero incluye la misma información.

⁵⁵ Aunque tanto Cohen (1988) como Lewis (2003) enfatizan la creciente tendencia en los Ministros en Estados Unidos de ser “leales” y “cercanos” al Presidente, ninguno de los autores presentan en sus estudios variables relacionadas a conexiones personales entre el Presidente y sus ministros.

⁵⁶ La variable “círculo de poder conocido” también se toma de Taylor Robinson y Cardona (2007). En dicho estudio la variable se llama “political family”

⁵⁷ Cohen por su parte desarrolla una escala de actividad política refiriéndose más a la afinidad y compromiso político del Ministro para con el Presidente (ver Cohen 1988, 95), que a la pertenencia en si de una “élite de poder” como aquí se define.

Congreso, va a necesitar dar más “promotores”⁵⁸, por lo que su estrategia puede ser, la de otorgar carteras ministeriales (y por lo tanto ceder sustancialmente en algunas áreas de política) a partidos alternos a cambio de conseguir acuerdos políticos en la agenda legislativa⁵⁹.

La variable “grado de inclusión y heterogeneidad” se define como una variable dummy (0 representa no y 1 representa si) si el ministro pertenece a un partido político disidente al partido del Presidente o representa ideologías alternas a las del primer mandatario⁶⁰.

Los resultados de la esta variable, que se incluyen en la Tabla 18 del anexo 1, muestran una caída en la inclusión de ministros disidentes al del Presidente con una variación porcentual de -26% para el total de la muestra. Dicha tendencia es mayormente significativa para los Ministros de carteras centrales (variación porcentual de -38%) que de carteras no centrales (variación porcentual de -18%).

Vínculos y/o experiencia con grupos de interés

Según Cárdenas (2008) los grupos de interés tanto públicos como privados en Colombia, ejercen una influencia significativa en el proceso de formulación de políticas en Colombia. Según el autor, entender sus necesidades, conocer íntimamente sus *modus operandi* y tener canales de comunicación pre-existentes con estos grupos es de gran ventaja para que un ministro se desempeñe efectivamente en carteras relativas a estos grupos.

Por su parte Escobar-Lemmon y Taylor Robinson señalan que las conexiones previas de un ministro con grupos de interés (o clientes del ministerio) ayudan al ministro a permanecer en sus cargos por más tiempo, ya que removerlos de sus cargos y remplazarlos por alguien sin dichas conexiones incrementaría los costos de formulación políticas de gobierno⁶¹.

⁵⁸ Favores políticos, concesiones

⁵⁹ Lewis (2003) incluye una variable que determina tamaño de la mayoría/minoría en la Cámara de Representantes para determinar el grado de unidad del legislativo. Lewis encuentra que entre mayor es el tamaño de la “mayoría” en la cámara de representantes, menos es el número de ministros pertenecientes a partidos disidentes al del Presidente.

⁶⁰ Tanto Taylor-Robinson y Cardona (2007) como Cohen (1988) y Lewis (2003). Tienen en cuenta esta variable en sus estudios.

⁶¹ Ya que según los autores, los Ministros sin conexiones previas a grupos de interés, no tienen un conocimiento íntimo de sus necesidades.

Por otro lado, lazos muy estrechos, o excesiva experiencia de un ministro con grupos de interés, puede generar sesgos y comprometer los principios de objetividad y universalidad en el debido desarrollo de las políticas públicas.

De manera general, las personas con experiencia y/o vínculos con grupos de interés, representan simbólicamente los intereses de dichos grupos, así que su escogencia como ministros de dichas carteras refleja la voluntad política del Presidente y mandan señales a los segmentos de la población en ellos representados de que sus necesidades y peticiones serán tenidas en cuenta⁶².

La variable experiencia con grupos de interés se define entonces como la variable dummy (0 representa no y 1 representa sí) si el ministro nombrado tiene experiencia previa o alguna conexión conocida con algún grupo de interés⁶³ relativo a la cartera que dirige.

La Tabla 19 muestra los resultados de la esta variable. Los resultados muestran un incremento de nombramientos como Ministros a personas con experiencia previa y conexiones directas con grupos de interés. Antes de la reforma constitucional del 91, solo el 8% de la muestra total de ministros tenía experiencia con grupo de interés; de los cuales solo 2% fueron ministros de carteras centrales. Después de la reforma constitucional, un total de 14% de los ministros nombrados han tenido experiencia previa con grupos de interés relativos a sus carteras, de los cuales solo el 7% han sido ministros de carteras centrales. Aunque ha habido un incremento significativo en la participación de ministros con experiencia trabajando con grupos de interés y asociaciones de negocios relevantes a las carteras designadas, el porcentaje total de ministros con dicha experiencia sigue siendo relativamente bajo.

Género

Los resultados de la variable género, como se muestran en la Tabla 20 revelan un incremento total de 233% en el nombramiento de mujeres ministras antes y después de la reforma constitucional del 91. Este incremento es incluso mayor en las carteras centrales con un aumento porcentual de 350%

⁶² Como por ejemplo, nombrar a jefes sindicales como ministros de trabajo; Presidentes de gremios como ministros en carteras de comercio, agricultura, entre otros.

⁶³ En la clasificación de grupos de interés se incluyen, grupos económicos, gremios empresariales, sindicatos y centros de pensamiento

en comparación con las carteras no centrales que tienen un aumento porcentual de 156%. Sin embargo la participación de mujeres en carteras no centrales sigue siendo mayor con un promedio total de 23% en carteras no centrales comparado con tan solo 9% en carteras centrales después de la reforma constitucional.

5. El modelo

El modelo econométrico, es un modelo de respuestas cualitativas o de resultados discretos, en donde las observaciones provienen de las características intrínsecas de individuos que han sido elegidos como ministros entre 1970 y 2012⁶⁴.

El modelo representa la probabilidad de que dadas sus características, una persona dentro de la muestra de observaciones recogidas haya sido elegida para ser ministro antes o después de entrada en vigencia la constitución del 91.

Para esto se utiliza un modelo PROBIT de resultados binarios en donde la variable dependiente *y* solamente puede tener dos posibles resultados⁶⁵.

La variable dependiente se define como una dummy, y es 0 si el ministro fue parte del gabinete antes del 1 de mayo de 1991, y 1 si fue ministro después del 1 de Mayo de 1991⁶⁶

Las variables independientes son:

| | |
|---------------------------|--|
| Formación Académica | Variable dummy que representa 1 sí el ministro tiene un título de doctorado; y 0 de lo contrario |
| Experiencia en la materia | Variable dummy que representa 1 sí el ministro tiene 10 o más años de experiencia en la materia; y 0 de lo contrario |

⁶⁴ La utilidad de los modelos de elección discreta radica en que estos permiten la modelización de variables cualitativas, a través del uso de técnicas propias de las variables discretas. Se dice que una variable es discreta cuando está formada por un número finito de alternativas que miden cualidades.

⁶⁵ Los modelos de elección binaria corresponden a aquellos modelos de elección discreta en los que el conjunto de elección se reduce a solo dos alternativas posibles. Dentro de los modelos de elección discreta, en los que el conjunto de elección tiene solo dos alternativas posibles mutuamente excluyentes, es decir cuando la variable dependiente es una variable dummy

⁶⁶ Fecha en la que entró en vigencia la nueva constitución. Para los ministros en ese momento posesionados en sus cargos, se estimó la duración total de su periodo en el cargo y se clasificaron como ministros de la pre o post reforma de acuerdo a su duración promedio antes o después de la reforma.

| | |
|----------------------|--|
| Experiencia política | Variable dummy que representa 1 sí el ministro ha sido elegido por voto popular antes de su nombramiento; y 0 de lo contrario |
| Elite de poder | Variable dummy que representa 1 sí el ministro tiene alguna conexión personal con el Presidente; y 0 de lo contrario |
| Inclusión política | Variable dummy que representa 1 sí el ministro pertenece a un partido diferente al del Presidente; y 0 de lo contrario |
| Grupos de interés | Variable dummy que representa 1 sí el ministro tiene alguna experiencia y conexión conocida con algún grupo de interés relativo a la cartera de su nombramiento; y 0 de lo contrario |

Limitaciones del modelo

Aunque se espera encontrar robusta evidencia estadística para comprobar la hipótesis planteada, y validar el análisis cualitativo descrito en la primera sección, es necesario tener en cuenta las limitaciones del modelo. Algunas de estas limitaciones son:

1. **Tamaño de la muestra** – En modelos de resultados binarios es ideal tener al menos 500 observaciones. El tamaño de la muestra de este trabajo de grado es de 338 observaciones, representadas en el número de ministros entre 1970 y 2012. Aunque sería ideal aumentar el periodo de años estudiados, la dificultad en conseguir y diseminar la información es alta, por lo que se recomienda, en un trabajo futuro, partir de la base de datos que aquí se construyó y recrear este modelo con un horizonte de tiempo ampliado.
2. **Tipo de registro de la información** – debido a la dificultad en conseguir la información biográfica de los ministros de gobierno en forma detallada, fue imposible registrar algunas de sus características de manera más precisa⁶⁷. Por lo tanto es de esperar que dada la forma en la que fueron registradas las variables, se excluyan del análisis (y por lo tanto afecten la calidad del modelo) aquellas características que se quedan por fuera de la capacidad explicativa de una dummy.

⁶⁷ Por ejemplo, hubiese sido deseable cuantificar la formación académica experiencia por el número de años. Como esta información no pudo ser recogida para una masa crítica de miembros del gobierno, se capturo a partir de rangos de rangos estimados (entre 1 y 5 años de experiencia, 6 y 10 años de experiencia) y 11 y más años.

6. Resultados del modelo

La Tabla 1 muestra los resultados del modelo econométrico. Los resultados sugieren que la Constitución del 91 tuvo un efecto significativo en las características intrínsecas de las personas que componen el gabinete presidencial.

Tabla 1: Modelo Probit – efectos de la Constitución del 91 en la composición de los ministros

| Modelo: Efectos Marginales después del Probit | | | |
|---|--------------------|-------|-------|
| Variable independiente: reforma constitucional del 91 | | | |
| Número de observaciones 338 | | | |
| LR chi2(6) = 18.60 | | | |
| Prob> chi2 = 0.0049 | | | |
| Pseudo R2 = 0.0399 | | | |
| Variables independientes | Efectos marginales | z | P> Z |
| Formación académica | 0.1954818 | 2.56 | 0.011 |
| Experiencia en la materia | -0.0228869 | -0.39 | 0.697 |
| Experiencia política | -0.0991753 | -1.62 | 0.105 |
| Elite de poder | 0.138799 | 2.23 | 0.026 |
| Inclusión política | -0.0373373 | -0.52 | 0.602 |
| Grupos de interés | 0.1538636 | 1.88 | 0.061 |

El modelo tiene un Pseudo R2 de 0.04⁶⁸. En un modelo PROBIT, no existe un número equivalente al R2. Este tipo de modelos llevan a cabo la estimación de los datos a través del método iterativo de máximas probabilidades, y no a través del cálculo de varianzas mínimas por lo que el R2 no aplica a este tipo de modelos. Sin embargo, se calcula el Pseudo R2, que aun cuando tiene la misma escala entre 0 y 1, no puede ser interpretado de la misma manera⁶⁹.

⁶⁸ El R2, en regresiones de mínimos cuadrados ordinarios, es un cálculo estadístico para determinar la proporción de la varianza de la variable dependiente que predice el modelo. Entre mejor sea explicada esta varianza por las variables independientes, mejor es el modelo.

⁶⁹ En un modelo binario, el Pseudo R2 visto como un número independiente tiene muy poco significado. Sin embargo, es útil para comparar la calidad de modelos comparativos entre sí; es decir, cuando se busca escoger entre modelos del mismo tipo, que utilicen los mismos datos y que pretendan predecir el mismo resultado.

La prueba de significancia global del modelo LR χ^2 de 18.60 con un p-value de 0.0049 muestra que el modelo como un todo es estadísticamente significativo⁷⁰. Es decir, aunque el impacto individual de algunas variables no es significativo, las variables en conjunto sí lo son.

Mediante los coeficientes β estimados solamente se pueden analizar los signos; las interpretaciones de las magnitudes y su significancia se deben realizar a través de los efectos marginales (por lo cual las tablas en las que se presentan los resultados registran los efectos marginales y no los coeficientes como tal). Las variables más significativas estadísticamente son formación académica, elite de poder y los grupos de interés. Las variables menos significativas estadísticamente son experiencia en la materia, inclusión política y experiencia en la materia.

Los resultados del modelo Probit se deben interpretar en términos probabilísticos; es decir miden la probabilidad de que ocurra el acontecimiento objeto de estudio (variable dependiente) cuando cambian las variables independientes (explicativas). Los signos de las variables nos indican la dirección en que se mueve la probabilidad cuando aumenta alguna de las variables independientes (en este caso las cualidades intrínsecas de los ministros).

El signo de la variable formación académica es positiva, y estadísticamente significativa (0.011), lo cual indica que mientras mayor sea la formación académica del ministro, mayor es la probabilidad de que dicho ministro haya sido nombrado después de la reforma constitucional del 91. Lo mismo ocurre con Elite de poder y grupos de interés. Por el contrario, la experiencia en la materia, la experiencia política y la pertenencia a partidos políticos disidentes al del Presidente tienen signos negativos lo que muestra una correlación negativa con la probabilidad de que hayan sido nombrados después de la reforma constitucional.

Los resultados econométricos muestran que la formación académica es la variable más significativa y de correlación positiva entre las características intrínsecas de los ministros antes y después de la reforma constitucional del 91.

Este aumento en la formación académica de los ministros a partir del 91, indica un incremento considerable en sus requerimientos académicos. Este fenómeno se explica ante la creciente exigencia

⁷⁰Análoga a la prueba F usualmente utilizada en modelos de regresión lineal

académica e intelectual impuesta por una estructura política más compleja y frente a una eminente modernización del Estado que requirieron de una mayor especialización y conocimientos, tanto en temas específicos de la materia como en temas relevantes al manejo de la administración pública en general⁷¹.

Cabe señalar que, en conjunto, la población económicamente activa en Colombia también ha incrementado sus niveles de educación superior⁷². La evolución de las características educativas de la fuerza de trabajo en el período comprendido entre 1978 y 1999 evidencia el continuo incremento en los niveles de escolaridad de la fuerza laboral⁷³.

Sin embargo, y como lo muestra la Ilustración 1, el aumento del promedio educativo fue muy rápido entre 1978 y 1991 y a partir de este año crece lentamente. Esto conlleva a intuir que la modernización del Estado, y el choque institucional de la reforma constitucional del 91, tienen poca capacidad explicativa sobre el incremento educacional en el resto de la población⁷⁴.

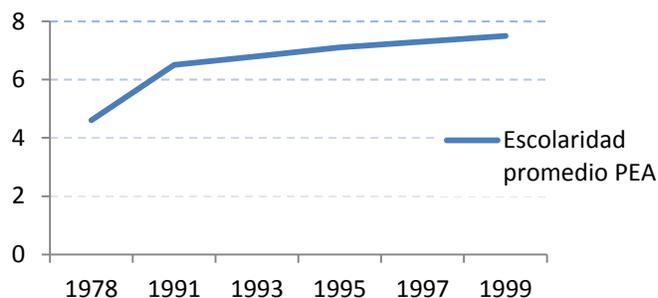
⁷¹ cabe resaltar el acenso tecnocrático que generó la Constitución del 91 ante la creación de organismos de naturaleza autónoma por mandato constitucional, como la junta directiva del Banco de La Republica y la comisión Nacional de televisión entre otros. Se establece la Junta Directiva del Banco de la República, por ejemplo, para manejar la política monetaria y cambiaria. A pesar de que el ministro de Hacienda es el Presidente de su Junta, disminuye significativamente el poder del ejecutivo en las decisiones monetarias.

⁷² La relación entre ocupación y educación indica, en primer lugar, una jerarquización de las ocupaciones según el nivel educativo alcanzado, y que con el transcurso del tiempo se requiere cada vez más de una mayor calificación para estar en el mercado de trabajo. En 1999 el 80% de los ocupados como profesionales y directivos cuenta con alguna educación universitaria o más; mientras que en 1978, sólo un 28% de los que trabajaban como tales tenía algún año de educación superior.

⁷³ <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/SISD/Boletin27.pdf>

⁷⁴ Cuando se desagregan los niveles educativos de la PEA por sexo se puede concluir que el incremento del nivel educativo de la se explica mayormente por el incremento del nivel educativo de las mujeres. Entre 1978 y 1999 el promedio nacional aumentó en 2.9 años. Los hombres tuvieron un aumento de 2.7 años y las mujeres de 3.2.

Ilustración 1: Escolaridad promedio de la PEA en Colombia: 1978-1999



En la literatura de economía política hay una dicotomía frente a la lectura de este incremento. Por un lado, una mayor formación académica de los ministros es vista como “deseable” puesto que, a través de una mayor formación académica de los ministros (y en general de las cabezas “visibles” de la administración pública) se esperaría que las instituciones se nutrieran verticalmente; mejorando, tanto las capacidades y la rigurosidad técnica de las políticas públicas, como maximizando la utilización de los recursos bajo los cuales estas operen; así mismo se espera que un ministro que haya alcanzado un nivel avanzado de formación académica, busque operar de manera autónoma, obstruyendo el acceso de presiones políticas para politizar sus carteras y políticas públicas. (Scartascini 2008, 64).

Sin embargo, por el otro lado, Persson argumenta que el hecho de que los ministros de gobierno requieran de un nivel avanzado de formación académica (como lo es hacer doctorados, estudiar afuera del país y asistir a universidades de alto prestigio) impone barreras de entrada, y conduce a la generación de “élites de gobierno” muchas veces, ajenas a las sensibilidades de la población, y/o con limitada experiencia política, reducida experiencia práctica en la materia y poca capacidad operacional con grupos de interés relativos a la cartera⁷⁵.

Los resultados del modelo econométrico muestran que, la probabilidad de que una persona haya sido escogida como ministro exhibiendo significativa experiencia en la materia es menor después de la reforma constitucional del 91. Esta variable, sin embargo no es estadísticamente significativa, por

⁷⁵Según Kugler, Rosenthal, (2000, 21) la tecnocracia en las posiciones cumbres de la rama ejecutiva debe ser vistas de manera cautelosa, ya que sus miembros deben ser “del pueblo”; y propone que sean establecidos, mecanismos alternos de contratación, para impartir una distribución más equitativa de oportunidades para lograr una mayor acumulación de capital humano aumentando la representatividad del pueblo en las altas esferas de gobierno.

lo que se concluye que el hecho de que un ministro tenga más experiencia en la materia, no incrementa la probabilidad de que haya sido nombrado antes o después de la reforma constitucional.

El modelo econométrico revela una disminución en la probabilidad de que un ministro con experiencia política (que haya sido elegido por voto popular previamente a su nombramiento) haya sido nombrado después de la reforma Constitución del 91.

Este resultado, se puede explicar como el resultado de la atomización partidista y la balcanización política que se generó en el legislativo junto con el fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos del sistema político que introdujo la reforma constitucional del 91⁷⁶. Estos fenómenos, incentivaron al Presidente a mantener el control político en el ejecutivo desestimando la necesidad de otorgar dádivas a segmentos políticos como mecanismos para generar coaliciones políticas de corto plazo en el legislativo.

Así mismo el modelo econométrico refleja una mayor probabilidad de que personas con experiencia y vínculos con grupos de interés sean nombrados ministros de dichas carteras después de la reforma constitucional del 91. Este resultado como se explica anteriormente, puede entenderse como incremento en la representación simbólica, y en la participación en sí de las políticas de gobierno, de grupos sectoriales especializados, con jurisdicción en los asuntos de dichas carteras.

Este resultado, también puede explicarse como resultado del efecto de las reformas de mercado que tuvieron lugar a comienzos de la década de los noventa donde el país entró en un esquema de apertura económica⁷⁷. Por una parte los gremios y asociaciones eran predominantes en un contexto de economía cerrada. Dichos gremios intervenían directamente en el desarrollo de políticas sectoriales influenciando unilateralmente las políticas de gobierno⁷⁸. Con la apertura económica se diversifican los intereses empresariales⁷⁹. Esta diversificación, resultó en una proliferación de

⁷⁶ Cárdenas y Pachón (2010), ilustran el incremento exponencial del número efectivo de partidos (NEP) y de listas electorales como consecuencia de los incentivos provistos por la nueva constitución para aumentar la representación política y la participación ciudadana en el sistema político

⁷⁷ El proceso y las consecuencias del proceso de apertura política han sido ampliamente analizados y debatidos. Léase por ejemplo, <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/4/6194/colombiafuturo2.pdf>, de José Antonio Ocampo.

⁷⁸ En especial, la Federación Nacional de Cafeteros y la ANDI (Asociación Nacional de Industriales)

⁷⁹ Índice de concentración de las exportaciones, que cayó de 0,48 en 1980 a 0,08 en 2007 (índice “Herfindahl-Hirshman”) calculado para sectores a tres dígitos de desagregación del código CIU, a partir de datos del Banco de la República.

gremios⁸⁰, y en la creciente necesidad del gobierno de conocer más íntimamente las necesidades de un sector privado más complejo y para lo cual se requería un adecuado diseño de políticas públicas.

El gobierno retoma entonces, el control político sobre las políticas sectoriales; por un lado, se crean instituciones propias de Gobierno para manejar las políticas públicas relevantes como el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Internacionales, el Ministerio de Desarrollo, el Banco de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior.

Es de esperar entonces, que como lo revelan los resultados del modelo, aumente la probabilidad de que personas con experiencia en grupos de interés sean nombrados ministros después de la reforma constitucional del 91.

Así mismo la reforma del 91 redujo la probabilidad de que un ministro de un partido disidente al del Presidente sea escogido en el gabinete ministerial después de la reforma constitucional del 91.

Como se explicó anteriormente, esta variable está directamente relacionada con la mayoría y el respaldo político que tenga el Presidente en el Congreso, por lo cual sería interesante hacer un análisis más detallado sobre esta relación. Sin embargo el sistema electoral colombiano después de 1991⁸¹, permitió múltiples listas por partido (con cociente simple y residuo), y promovió la creación de nuevos partidos políticos⁸² (el nuevo sistema político fue calificado como “uno de los más fragmentados del mundo” Archer y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1995b; Cox y Shugart, 1995; Shugart, Moreno y Fajardo, 2005)⁸³. Por lo cual es difícil comparar “mayorías” antes y después de la reforma del 91.

Se puede deducir sin embargo que esta atomización de los partidos políticos, como consecuencia de los nuevos mecanismos de representación, solo lograron dispersar su presencia en el ejecutivo,

⁸⁰el número de gremios empresariales en Colombia pasó de unos pocos en 1950 a más de 220 en 2000 y su alcance se extendió a un número mucho más amplio de sectores(Urrutia, 1983; Losada, 2000)

⁸¹ y vigente hasta el 2003 en donde se llevo a cabo una reforma política con el objetivo primordial de reordenar el sistema y los partidos políticos.

⁸² Debido primordialmente a la división de los liberales oficialistas, la separación de los liberales uribistas y el surgimiento de diversos grupos de conservadores y de otros movimientos.

⁸³ Para la asignación de curules primero se calculaba el cociente, dividiendo el número total de votos por el número total de curules. Las primeras curules se asignaban a quienes superaran el cociente de forma descendente. Las demás curules eran asignadas por residuo, también de forma descendente.

debilitando su poder, y por el contrario, parece haberse generado una especie de proteccionismo político al interior del ejecutivo en cuanto a la asignación ministerial.

El modelo econométrico demuestra que la probabilidad de que los ministros pertenezcan a la “elite de poder” del Presidente es mayor y estadísticamente significativa después de la reforma constitucional.

El aumento de esta estrategia de control político, se explica a partir de la decisión racional del Presidente de mitigar los riesgos, tanto moral como de selección adversa descritos previamente. Adicionalmente los resultados demuestran que después de la reforma constitucional del 91, los Presidentes parecen valorar más, la lealtad de los ministros hacia el Presidente mismo, más que a cualquier partido político.

Este resultado demuestra que, aunque la constitución del 91 buscaba incrementar la representatividad y diversidad en la estructura política, la atomización al interior de los partidos políticos, y por ende la fragmentación política del congreso, generó una mayor aversión dentro del ejecutivo para fomentar la inclusión y diversificación del gabinete de ministros, generando élites cerradas de gobierno alrededor del Presidente.

Variación del modelo

De acuerdo con la clasificación de carteras centrales y no centrales de Cohen (1998), se construye un modelo PROBIT en donde se utilizan las características intrínsecas de los ministros (definidas en la sección 1) para determinar la probabilidad de que cada ministro sea nombrado para dirigir una cartera de acuerdo con la importancia estratégica de las carteras.

La Tabla 2 muestra los resultados del modelo Probit acotando la muestra solamente a los ministros de carteras centrales. El modelo revela resultados similares a los del modelo inicial (del total de carteras). Una diferencia es que, contrario a los resultados presentados para la totalidad de las carteras, la variable “experiencia política” sí es estadísticamente significativa (y también tiene signo negativo). Esto quiere decir que, ante una disminución de experiencia política (es decir de nombramientos a personas que fueron elegidos por votación popular) aumenta posibilidad de que ese ministro sea nombrado después de la reforma constitucional del 91 en carteras centrales.

La otra diferencia entre el modelo inicial y el modelo teniendo en cuenta únicamente la muestra de ministros de carteras centrales, es que la variable “elite de poder” no es estadísticamente significativa para los ministros de cartera centrales.

Esto indica que los nombramientos de ministros de carteras centrales fueron mayormente depurados de nombramientos políticos después de la reforma constitucional. Esto sugiere que después de la reforma, la estrategia de nombramiento de los ministros no buscó alcanzar equilibrios políticos, ni incluir representaciones regionales o cuotas políticas, sino que buscó nombrar ministros con mayores capacidades técnicas y académicas, y con mayores conocimientos tanto del sector como de la administración pública.

Adicionalmente no parece haber aumentado la probabilidad de que un ministro perteneciente a la misma elite del poder del Presidente haya sido nombrado después de la reforma constitucional en una cartera central de manera significativa. La interpretación de este resultado se puede explicar utilizando el argumento de Cohen (1988) en el cual demuestra como los ministros de carteras centrales han estado históricamente ocupadas por ministros cercanos al Presidente y poco afectan los cambios institucionales a esta estrategia de control sobre los asuntos más prioritarios de gobierno.

Tabla 2: Modelo Probit – Caracterización de los ministerios según la relevancia de la cartera – Carteras centrales

| Modelo: Efectos Marginales después del Probit | | | |
|---|--------------------|------------|----------|
| Carteras centrales | | | |
| Variable independiente: reforma constitucional del 91 | | | |
| Número de observaciones 117 | | | |
| | | LR chi2(6) | = 14.92 |
| | | Prob> chi2 | = 0.0209 |
| | | Pseudo R2 | = 0.0920 |
| Variables independientes | Efectos marginales | Z | P> Z |
| Formación Académica | 0.2310901 | 1.87 | 0.061 |
| Experiencia en la material | -0.0973608 | - | 0.382 |
| Experiencia política | -0.1863963 | -1.8 | 0.071 |
| Elite de poder | 0.1630882 | 1.52 | 0.127 |
| Inclusión política | -0.085984 | - | 0.52 |
| Grupos de interés | 0.2579624 | 1.33 | 0.185 |

La Tabla 3 muestra los resultados del modelo Probit acotando la muestra solamente a ministros de carteras no centrales. Los resultados muestran que las únicas variables estadísticamente significativas, y positivas, son la formación académica y la pertenencia a la elite de poder del Presidente. Este es un resultado de interés ya que demuestra que los Presidentes cambiaron su estrategia de nombramiento en carteras no centrales asignando en ministerios no centrales a ministros cercanos a ellos, en lugar de politizarlos y/o designarlos a personas pertenecientes a la oposición, como mecanismo para lograr consensos políticos.

La única diferencia en relación al modelo de la totalidad de la muestra es que la variable grupos de interés no es estadísticamente significativa. Este resultado muestra que en las carteras no centrales, la inclusión de ministros con experiencia en grupos de interés relativos a dichas carteras no tuvo un efecto significativo frente a la reforma constitucional.

Tabla 3: Modelo Probit – efectos de la Constitución del 91 en la composición de los ministros de carteras no centrales

| Modelo: Efectos Marginales despues del Probit | | | |
|---|--------------------|------------|----------|
| Carteras No centrales | | | |
| Variable independiente: reforma constitucional del 91 | | | |
| Número de observaciones 117 | | | |
| | | LR chi2(6) | = 8.02 |
| | | Prob> chi2 | = 0.2364 |
| | | Pseudo R2 | = 0.0266 |
| Variables independientes | Efectos marginales | Z | P> Z |
| Formación Académica | 0.1690547 | 1.69 | 0.09 |
| Experiencia en la materia | 0.034088 | 0.48 | 0.629 |
| Experiencia política | -0.0453632 | -0.6 | 0.55 |
| Elite de poder | 0.1492628 | 1.93 | 0.053 |
| Inclusión política | -0.02229 | 0.26 | 0.793 |
| Grupos de interés | 0.0981936 | 1.04 | 0.297 |

Análisis de Género

El análisis descriptivo de la base de datos, muestra claramente que la constitución del 91, y específicamente la ley de cuotas aprobada en el 2000, influyó significativamente para incrementar la participación de la mujer en el gabinete ministerial.

Para determinar, si las mujeres nombradas como ministros han tenido características intrínsecas equivalentes a las de los ministros hombres, se construye un nuevo modelo Probit para determinar la probabilidad de que dadas dichas características el ministro elegido haya sido hombre o mujer.

Los resultados del modelo se presentan en la Tabla 4. Los resultados muestran que ante el nombramiento de un ministro con menos formación académica, la probabilidad de que ese ministro sea mujer aumenta significativamente. Ninguna de las otras variables intrínsecas del modelo son significativas.

Tabla 4: Modelo Probit – Caracterización de los ministros según género

| Modelo: Efectos Marginales despues del Probit | | | |
|--|--------------------|------|--------|
| Analisis de género - muestra total de ministros | | | |
| Variable independiente: genero | | | |
| Número de observaciones 338 | | | |
| LR chi2(6) | | = | 50.54 |
| Prob> chi2 | | = | 0.0000 |
| Pseudo R2 | | = | 0.1879 |
| Variables independientes | Efectos marginales | Z | P> Z |
| Formación Académica | -0.1179635 | 5.47 | 0.000 |
| Experiencia en la materia | -0.0580372 | 0.03 | 0.974 |
| Experiencia política | -0.0722739 | 0.03 | 0.976 |
| Elite de poder | 0.0131213 | 0.03 | 0.975 |
| Inclusión política | -0.0171114 | 0.03 | 0.976 |
| Grupos de interés | -0.0306626 | 0.03 | 0.978 |

Sin embargo, los resultados difieren entre los nombramientos por género entre las carteras centrales y no centrales.

Tabla 5: Modelo Probit – Caracterización de los ministros de carteras centrales según género

| Modelo: Efectos Marginales despues del Probit | | | |
|--|--------------------|---|--------|
| Analisis de genero - Carteras centrales | | | |
| Variable independiente: Genero | | | |
| Número de observaciones 117 | | | |
| LR chi2(6) | | = | 14.30 |
| Prob> chi2 | | = | 0.0264 |
| Pseudo R2 | | = | 0.2698 |
| Variables independientes | Efectos marginales | z | P> Z |

| | | | |
|---------------------------|------------|---|-------|
| Formación Académica | -0.0004696 | 0 | 0.999 |
| Experiencia en la materia | -0.0001749 | 0 | 0.999 |
| Experiencia política | -0.0149175 | 0 | 0.997 |
| Elite de poder | 0.0000194 | 0 | 0.999 |
| Inclusión política | -9.96E-09 | 0 | 1 |
| Grupos de interés | -0.0000704 | 0 | 0.999 |

Tabla 6: Modelo Probit – Caracterización de los ministros de carteras no centrales según género

| Modelo: Efectos Marginales despues del Probit | | | |
|--|--------------------|-------|-------|
| Análisis de genero - Carteras No centrales | | | |
| Variable independiente: Genero | | | |
| Número de observaciones 221 | | | |
| LR chi2(6) = 37.05 | | | |
| Prob> chi2 = 0.0000 | | | |
| Pseudo R2 = 0.1799 | | | |
| Variables independientes | efectos marginales | Z | P> Z |
| Formación Académica | -0.16067 | -5.48 | 0.000 |
| Experiencia en la materia | -0.07353 | -0.03 | 0.975 |
| Experiencia política | -0.0979 | -0.03 | 0.977 |
| Elite de poder | 0.031502 | 0.03 | 0.975 |
| Inclusión política | -0.03404 | -0.03 | 0.977 |
| Grupos de interés | -0.05264 | -0.03 | 0.979 |

La Tabla 5 muestra los resultados del modelo PROBIT, incluyendo únicamente a ministros en carteras centrales. Los resultados muestran que no existe ninguna diferencia entre las características intrínsecas de ministros hombres o mujeres nombradas como jefes de cartera (ninguna de las variables es significativa). Sin embargo para las carteras no centrales se concluye que ante un menor nivel de formación académica aumenta la probabilidad de que el ministro nombrado sea mujer.

Esto puede llevar a concluir que las mujeres nombradas en carteras no centrales han tenido características diferentes y han sido nombradas por razones diferentes a su formación académica. Algunos de estos nombramientos pueden haber sido intencionales con el propósito de manifestar la disposición política de incluir a la mujer en la cúpula de la administración pública así carezca de la formación académica que sus colegas hombres parecen tener.

En carteras centrales, sin embargo, la teoría de control social se comprueba; esto es que ante la incorporación de nuevos grupos de personas a círculos de poder político, se espera que las personas nombradas tengan exactamente las mismas características que los grupos tradicionales en el poder, y por lo tanto no existe ninguna diferencia entre unos y otros diferentes al del género.

7. Conclusiones

Los resultados del modelo econométrico, sugieren que la reforma constitucional del 91 tuvo un impacto sobre la estrategia de direccionamiento del poder de nombramiento del Presidente en el ejecutivo, como consecuencia del cambio en el sistema político.

En particular, se explica cómo los Presidentes, se rodearon de ministros con diferentes características intrínsecas, lo cual supone un cambio en la capacidad representativa de los ministros, tanto a nivel simbólico, entendido como los segmentos de la población a los que cada ministro representa, como a nivel de sus competencias mismas y su experiencia previa (tanto en la materia como política).

A partir de la reforma constitucional del 91, los Presidentes tienden a nombrar ministros con una mayor formación académica y de más cercanía al Presidente. Además personas con mayor experiencia y vínculos previos con grupos de interés tienen mayor probabilidad de ser nombradas ministros después de la reforma del 91. Hay una menor inclusión de miembros de partidos políticos disidentes a los del gobierno después de la reforma constitucional, y los ministros en general tienen menos experiencia política.

Mediante un análisis de los hechos estilizados se concluye que los ministros de gobierno, pertenecen históricamente a elites educadas, y que a partir de la reforma del 91 se hizo aún más evidente la mayor especialización y formación académica de sus ministros.

Los resultados econométricos sugieren que la variable “experiencia en la materia” no es estadísticamente significativa y un cambio en esta variable no altera la probabilidad de ser nombrado ministro, antes o después de la reforma constitucional del 91. Mediante el análisis descriptivo de la base de datos se establece, sin embargo, que hubo diferencias en el tipo de experiencia acumulada de los ministros a partir de la reforma constitucional. La mayoría de los ministros tienen experiencia

previa en asuntos relativos a sus carteras, o en otras áreas relevantes de la administración pública. Sin embargo se ve un aumento considerable en la experiencia acumulada de los ministros en el sector privado, tanto en carteras centrales como no centrales. Así mismo se establece un incremento en la probabilidad de que personas que han sido profesores universitarios sean nombrados ministros de carteras centrales después de la reforma constitucional.

Al mismo tiempo, se establece que, la probabilidad de que personas con destreza y experiencia política sean nombradas como ministros, es menor después de la reforma constitucional. Esto se puede explicar como resultado de la disminución de los poderes de nombramiento del Presidente introducidos en la nueva carta política, y como consecuencia de la atomización de los partidos políticos, como consecuencia de los nuevos mecanismos de representación, los cuales parecen haber dispersado su presencia en el ejecutivo.

De igual manera ocurrió con la inclusión de partidos políticos disidentes a los del Presidente dentro del gabinete ministerial. La excesiva fragmentación política que se generó a partir de la introducción de mecanismos para promover la representación política, redujo la participación de partidos disidentes de los del gobierno en el ejecutivo y, por el contrario, parece haberse generado una especie de proteccionismo político al interior del ejecutivo en cuanto a la asignación ministerial.

Los resultados del modelo econométrico también sugieren que personas con experiencia y vínculos previos con grupos de interés tienen más probabilidad de ser nombrados ministros de sus respectivas carteras después de la reforma constitucional del 91. Por una parte el gobierno tomó control sobre aspectos de política que antes eran consideradas responsabilidades directas de los gremios y asociaciones, por medio de, por ejemplo, la creación del Ministerio de Comercio Exterior.

Los resultados sugieren que hubo un cambio en la estrategia de nombramiento del Presidente nombrando a ministros con mayor experiencia acumulada con grupos de interés para reducir los costos en el proceso de generación e implementación de políticas públicas adecuadas.

La última de las características que este estudio analiza es la pertenencia de los ministros a élites cerradas de poder del Presidente. Esta característica es de interés ya que revela un incremento en la valoración de la lealtad y cercanía, que un Presidente espera de un ministro hacia su persona, y no hacia partidos u otros actores políticos después de la reforma constitucional.

Los resultados del modelo sugieren que hubo un incremento en la probabilidad de nombrar personas pertenecientes a elites de poder circundantes al Presidente como ministros después de la reforma constitucional del 91. Una posible explicación de este resultado, es que los problemas de riesgo moral y selección adversa a los que se enfrenta el Presidente cuando nombra a sus ministros se pudieron haber incrementado ante la complejidad del nuevo sistema político.

Adicionalmente se explica la dicotomía en la naturaleza representativa e institucional, entre los ministerios entre carteras centrales y no centrales, lo cual se manifiesta a través de una diferencia entre las características intrínsecas de los ministros nombrados en ambos tipos de ministerios.

Los resultados de mayor interés entre las diferencias de las características intrínsecas de los ministros, por tipo de cartera, esto es carteras centrales y no centrales, y, cómo la reforma constitucional tuvo un impacto entre ellas son las siguientes:

- Un incremento en general en la formación académica a lo largo de la muestra. Sin embargo los ministros de carteras centrales obtuvieron un aumento porcentual mayor en el número de ministros con doctorados, graduados de universidades prestigiosas y con estudios afuera del país, comparado con los ministros de carteras no centrales. Esto enfatiza la importancia de una mayor especialización en las carteras de mayor injerencia en las políticas de mayor impacto a nivel nacional, y también, un posible incremento en el “proteccionismo elitista” en el manejo de temas de política de las carteras centrales.
- Una transferencia en el tipo de experiencia profesional de los ministros, antes y después de la reforma; Este cambio es aun más significativo en las carteras centrales que en las no centrales. En particular es de interés el incremento en la experiencia previa de los ministros de carteras centrales en el sector privado después del 91.
- Una caída significativa en la destreza y experiencia política de ministros, especialmente en las carteras centrales. Esto demuestra una despolitización al interior del gabinete ministerial y un cambio en la estrategia de nombramiento de los Presidentes con el objeto de aumentar el control de poder sobre las políticas de gobierno (especialmente en temas de interés nacional).
- Un aumento en el nombramiento de personas cercanas al Presidente (pertenecientes a su misma elite de poder), especialmente en carteras no-centrales, lo cual demuestra que la estrategia presidencial después de la reforma del 91, fue la de recuperar el control político (en

carteras que antes eran altamente politizadas) dentro del ejecutivo para contrarrestar la pérdida de los poderes presidenciales.

- Una caída en el grado de inclusión y heterogeneidad ideológica y política al interior del ejecutivo. La fragmentación de los partidos políticos y su balcanización en el legislativo, reducen los incentivos del presidente de "otorgar ministerios" y ceder áreas de política a la oposición, como mecanismos para lograr coaliciones y consensos en el congreso. Este cambio es mayormente significativo para las carteras centrales, en donde como se espera, son las carteras que el Presidente busca dominar en primera instancia.
- Aumentaron los nombramientos de ministros con experiencia y vínculos previos con grupos de interés, especialmente en carteras centrales. Aunque en términos reales este aumento solo alcanza el 7% en las carteras centrales, y 15% en las carteras no centrales, el aumento en sí es interesante ya que revela una mayor utilización de la experiencia acumulada por grupos de interés, una mayor representación simbólica a las necesidades de los mismos y una búsqueda de eficiencia dentro de la estrategia del Presidente para reducir los costos de hacer políticas públicas.
- Aumentó significativamente la inclusión de las mujeres en el gabinete ministerial, especialmente en carteras centrales. El modelo econométrico concluye que para el caso de carteras centrales, las características intrínsecas entre hombres y mujeres son las mismas a diferencia del género, comprobando la teoría de control social. En el caso de las carteras no centrales, se concluye que las mujeres han tenido niveles inferiores de formación académica, lo cual puede sugerir que sus nombramientos hayan sido simbólicos, para destacar la inclusión de la mujer dentro del gobierno.

Se concluye entonces que la constitución del 91, creó incentivos que redujeron la politización de los ministerios. Aunque los poderes de nombramiento del Presidente pueden servir como instrumento para pagar cuotas o favores políticos y para captar segmentos políticos necesarios para la generación de coaliciones en el legislativo, la atomización de los partidos políticos y la reducción de los poderes del Presidente contrarrestaron dicho instrumento, incentivando al Presidente a "despolitizar" las carteras de gobierno y nombrar a nombrar personas altamente competentes dentro de un pool de personas cercanos a éste.

Así mismo se evidencia que la constitución del 91 tuvo un impacto significativo sobre la inclusión de mujeres dentro el gabinete. A pesar de que la ley de cuotas solo se introdujo en la carta política en el

2000, la evidencia empírica sugiere que este segmento de la población, pobremente representado históricamente en la política colombiana, ha ganado participación significativa en el ejecutivo desde la reforma constitucional del 91. Los resultados del modelo econométrico sugieren diferencias en las características intrínsecas de las ministras nombradas en carteras centrales y no centrales, por lo que se puede concluir que los Presidentes tienen diferentes estrategias a la hora de nombrar ministras en dichos tipos de carteras. Para las carteras centrales, el Presidente busca nombrar mujeres, que a diferencia del género tengan características iguales a las de hombres ministros en dichas carteras; mientras que las mujeres nombradas en carteras no centrales, tienen un nivel menor en su formación académica que los ministros hombres nombrados en dichas carteras, reflejando la posibilidad de que dichas mujeres hayan sido nombradas más como figuras representativas de género que por sus antecedentes y sus credenciales.

8. Recomendaciones

Entender los factores que afectan la capacidad institucional de los organismos del Estado es de vital importancia, tanto para los procesos como para los contenidos de las políticas públicas, y su estudio, en el marco de la economía institucional es fundamental para su adecuado desarrollo.

Sin embargo, la escasez de la información estadística disponible para el caso de Colombia, comparativamente con otros países en esta área de trabajo (a pesar de que existen instituciones especializadas en la regulación y el control de la función pública) es preocupante.

Se recomienda entonces que se estimule la investigación en estas áreas de trabajo y que se promulgue la relevancia de la información.

Es importante que las conclusiones de este trabajo de grado se revisen frente a los diferentes cambios institucionales (las reglas del juego), que son frecuentes y significativos en Colombia a partir de la reforma del 91. Por ejemplo, en el 2003 hubo una reforma política y en el 2005 el Congreso aprobó una reforma constitucional que le permite al Presidente ser reelegido.

Adicionalmente se recomienda que en trabajos posteriores se amplifique la muestra y el periodo de tiempo analizado y se incluyan otros factores en el análisis como los ciclos políticos, económicos, y otras características de los ministros, tales como su edad, su duración en el cargo, las razones de su

salida entre otras. También se recomienda ampliar el número de actores analizados para cobijar la totalidad del gobierno nacional, como lo define la constitución del 91.

9. Bibliografía.

Berlinski S, Dewan T and Dowding K (2007). *The length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-97*. Cambridge University Press. B.J.Pol.S. 37 p. 245-262.

Cárdenas M., Pachón M. (2009). Como la constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas. En: *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Capítulo III. Alfaomega, Fedesarrollo.

Cohen J (1998). *The Politics of the U.S Cabinet*. University of Pittsburg Press.

Dewan T, Myatt D. *The Declining Talent Pool of Government*. American Journal of Political Science Vol 54, No 2, p. 267-286.

Drazen Allen, Persson Torsten, Tabellini Guido, Saint-Paul Gilles (2000). *The New Political Economy: Recent Books by Allen Drazen, Torsten Persson and Guido Tabellini*. Journal of Economic Literature, Vol 38, No 4, p. 915-925.

Escobar-Lemmon M, Taylor-Robinson M. (2009). *Pathways to Power in Presidential Cabinets: What are the Norms for Different Cabinet Portfolios and do Female Appointees Conform to the Norm? A Study of 5 Presidential Democracies*. Texas A&M University.

Escobar-Lemmon M, Taylor-Robinson M. (2009). *Do Cabinet Ministers in Presidential Systems have Experience in their Portfolio or is On-the-Job training the Norm?* Paper presented for delivery at the International Political Science Association Meeting, Santiago, Chile. Texas A&M University.

Escobar-Lemmon M, Taylor-Robinson M. (2010). *Coming or Going: How Background Affects Duration in 5 Presidential Systems*. Paper presented for delivery at the American Political Science Association Annual Meeting, Washington DC. Texas A&M University.

Eslava M., Meléndez M. (2009). Como los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad. En: *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Capítulo VI. Alfaomega, Fedesarrollo.

Gormey W, Balla S. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Library of Congress 2nd ed.

Huber J. and Martinez-Gallardo C (2004). *Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth republics in Comparative Perspective*. British Journal of Political Science. Vol 34, No 1 p. 27-48.

Huber J. and Martinez-Gallardo C (2008). *Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies*. The American Political Science Review. Vol 102, No 2. p. 169-180.

Kugler, M, Rosenthal, H (2000) *Checks and Balances: An Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia*. Economics And Econometrics, School of Social Sciences, University of Southampton, No 0018.

Lewis D (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press.

- Lewis D (1970). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- Lindau Juan (1996). *Technocrats and Mexico's Political Elite*. Political Science Quarterly, Vol 111, No 2. p 295-322.
- Loewenstein, Karl (1976) *Teoría de la Constitución*, 2nda edición, pp. 62, Barcelona.
- Lora E., Scartascini C. (2009). *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Alfaomega, Fedesarrollo.
- Lora E., Scartascini C. (2009). Una cuestión de enfoque. En: *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Capítulo I. Alfaomega, Fedesarrollo.
- Lora E.(2009). La situación económica y social antes y después de la constitución de 1991. En: *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Capítulo II. Alfaomega, Fedesarrollo.
- Meier K.J, Wrinkle R.D, Robinson S, and Polinard J.L (2001). *Path Dependence and Organizational Performance: Representative Bureaucracy, Prior Decisions and Academic Outcomes*. University of Texas Pan American.
- Nelson Richard, SampatBhaven (2001). *Las Instituciones como Factor que Regula el Desempeño Económico*. Journal of Economic Behavior and Organization. Vol 44, No 1.p 31-54.
- TorstenPersson (2002) *Do Political Institutions Shape Economic Policy?* Econometrica, Vol. 70, No. 3, p. 883-905.
- PerssonTorsten, Roland Gerard, Guido Tabellini (1997). *Separation of Powers and Political Accountability*. Oxford Journals. The Quarterly Journal of Economics, Vol 112, No 4. p 1163-1202.
- Scartascini, Carlos (2009). *The Making of Policy: Institutionalized or not*. Inter-American Development Bank. (IDB Working Paper Series; 108).
- Scartascini C, Stein E. Tommasi M (2008). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center of Latin American Studies. Harvard University.
- Stein E. Tommasi M (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center of Latin American Studies. Harvard University.
- Taylor-Robinson M. and Debra Cardona (2007). *Backgrounds and Credentials of Presidential Cabinet Members: A Comparative Study*. Paper presented for delivery at the American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, IL. Texas A&M University.

Anexo 1: Análisis descriptivo de la base de datos – tablas de resultados

Tabla 7: Formación académica de los ministros pre y post reforma constitucional del 91

| | título universitario | título Posgrado | título Doctorado | Universidad Prestigiosa | Estudios afuera del país |
|----------------------|----------------------|-----------------|------------------|-------------------------|--------------------------|
| Pre- reforma 91 | 95% | 57% | 8% | 68% | 41% |
| Post- reforma 91 | 97% | 80% | 16% | 73% | 55% |
| Variación porcentual | 2% | 40% | 100% | 7% | 34% |

Tabla 8: Formación académica por campo de estudio pre y post reforma constitucional del 91

| | Admin/negocios | Economía | Derecho | Ingeniería | Medicina | Ciencias Políticas / políticas públicas | Otros |
|----------------------|----------------|----------|---------|------------|----------|---|-------|
| Pre- reforma 91 | 5% | 35% | 51% | 13% | 7% | 8% | 11% |
| Post- reforma 91 | 19% | 44% | 37% | 14% | 5% | 22% | 20% |
| Variación porcentual | 280% | 26% | -27% | 8% | -29% | 175% | 82% |

Tabla 9 : Formación académica en carteras centrales pre y post reforma constitucional del 91

| | título universitario | título Posgrado | título Doctorado | Universidad Prestigiosa | Estudios afuera del país |
|----------------------|----------------------|-----------------|------------------|-------------------------|--------------------------|
| Pre- reforma 91 | 97% | 49% | 8% | 56% | 34% |
| Post- reforma 91 | 100% | 86% | 22% | 81% | 66% |
| Variación porcentual | 3% | 76% | 175% | 45% | 94% |

Tabla 10: Formación académica en carteras no centrales pre y post reforma constitucional del 91

| | título universitario | título Posgrado | título Doctorado | Universidad Prestigiosa | Estudios afuera del país |
|----------------------|----------------------|-----------------|------------------|-------------------------|--------------------------|
| Pre- reforma 91 | 95% | 62% | 7% | 76% | 45% |
| Post- reforma 91 | 95% | 77% | 13% | 69% | 50% |
| Variación porcentual | 0% | 24% | 86% | -9% | 11% |

Tabla 11: Campos de estudio en carteras centrales pre y post reforma constitucional del 91

| | Admin / negocios | Economía | Derecho | Ingeniería | Medicina | Ciencias Políticas / políticas públicas | Otros |
|----------------------|------------------|----------|---------|------------|----------|---|-------|
| Pre- reforma 91 | 2% | 32% | 58% | 8% | 2% | 10% | 19% |
| Post- reforma 91 | 16% | 48% | 50% | 5% | 0% | 28% | 7% |
| Variación porcentual | 700% | 50% | -14% | -38% | -100% | 180% | -63% |

Tabla 12: Campos de estudio en carteras no centrales pre y post reforma constitucional del 91

| | Admin / negocios | Economía | Derecho | Ingeniería | Medicina | Ciencias Políticas / políticas públicas | Otros |
|----------------------|------------------|----------|---------|------------|----------|---|-------|
| Pre- reforma 91 | 7% | 37% | 47% | 16% | 11% | 7% | 6% |
| Post- reforma 91 | 21% | 42% | 31% | 17% | 8% | 20% | 26% |
| Variación porcentual | 200% | 14% | -34% | 6% | -27% | 186% | 333% |

Tabla 13: Antecedentes laborales de los ministros pre y post reforma constitucional del 91

| | Significativa experiencia en la materia | Profesor Universitario | Experiencia como alto funcionario publico | Alto ejecutivo en el Sector Privado |
|----------------------|---|------------------------|---|-------------------------------------|
| Pre- reforma 91 | 67% | 29% | 82% | 45% |
| Post- reforma 91 | 64% | 37% | 74% | 59% |
| Variación porcentual | -4% | 28% | -10% | 31% |

Tabla 14: Antecedentes laborales de los ministros pre y post reforma constitucional del 91 de carteras centrales

| | Significativa experiencia en la materia | Profesor Universitario | Experiencia como alto funcionario publico | Alto ejecutivo en el Sector Privado |
|----------------------|---|------------------------|---|-------------------------------------|
| Pre- reforma 91 | 78% | 25% | 93% | 25% |
| Post- reforma 91 | 67% | 50% | 93% | 45% |
| Variación porcentual | -14% | 100% | 0% | 80% |

Tabla 15: Antecedentes laborales de los ministros pre y post reforma constitucional del 91 de carteras no centrales

| | Significativa experiencia en la materia | Profesor Universitario | Experiencia como alto funcionario publico | Alto ejecutivo en el Sector Privado |
|-----------------|---|------------------------|---|-------------------------------------|
| Pre- reforma 91 | 60% | 32% | 75% | 57% |

| | | | | |
|----------------------|-----|-----|------|-----|
| Post- reforma 91 | 63% | 31% | 65% | 65% |
| Variación porcentual | 5% | -3% | -13% | 14% |

Tabla 16: Experiencia política de los ministros pre y post reforma constitucional del 91 – total y según importancia de la cartera

| Experiencia Política (Sí el ministro ha sido elegido por voto popular) | | | |
|--|-------|--------------------|-----------------------|
| | Total | carteras centrales | carteras no centrales |
| Pre- reforma 91 | 40% | 47% | 35% |
| Post- reforma 91 | 30% | 29% | 30% |
| Variación porcentual | -25% | -38% | -14% |

Tabla 17: Pertenencia a elites cerradas de poder de los ministros pre y post reforma constitucional del 91 – total y según importancia de la cartera

| | Pertenencia de los Ministros a élites cerradas de poder | | | | | |
|----------------------|---|--------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------|-----------------------|
| | Conectado personalmente con Presidente | | | Círculo de poder conocido | | |
| | Total | Carteras centrales | carteras no centrales | Total | Carteras centrales | carteras no centrales |
| Pre- reforma 91 | 27% | 36% | 22% | 21% | 24% | 20% |
| Post- reforma 91 | 39% | 48% | 33% | 28% | 33% | 25% |
| Variación porcentual | 44% | 33% | 50% | 33% | 38% | 25% |

Tabla 18: Inclusión y Heterogeneidad política de los ministros pre y post reforma constitucional del 91 – total y según importancia de la cartera

| Inclusión y heterogeneidad política (sí es disidente a la política/ partido del Presidente) | | | |
|---|-------|--------------------|-----------------------|
| | Total | Carteras centrales | carteras no centrales |
| Pre- reforma 91 | 27% | 24% | 28% |
| Post- reforma 91 | 20% | 15% | 23% |
| Variación porcentual | -26% | -38% | -18% |

Tabla 19: Vínculos y experiencia de los ministros con grupos de interés pre y post reforma constitucional del 91 – total y según importancia de la cartera

| | Experiencia con grupos de interés | | |
|----------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------------|
| | Total | Carteras centrales | carteras no centrales |
| Pre- reforma 91 | 8% | 2% | 12% |
| Post- reforma 91 | 14% | 7% | 15% |
| Variación porcentual | 75% | 250% | 25% |

Tabla 20: Participación de la mujer en el gabinete de ministros pre y post reforma constitucional del 91 – total y según importancia de la cartera

| | Género (participación de la mujer en el gabinete de ministros) | | |
|----------------------|--|--------------------|-----------------------|
| | Total | Carteras centrales | carteras no centrales |
| Pre- reforma 91 | 6% | 2% | 9% |
| Post- reforma 91 | 20% | 9% | 23% |
| Variación porcentual | 233% | 350% | 156% |