

Tecnocracia y reforma del Estado: Análisis de actores en el diseño del Programa  
de Reforma de la Administración Pública (PRAP) en Colombia.

Luz Stella Páez Cañón



Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Maestría en Estudios Políticos  
Bogotá, D.C. Julio de 2009

Tecnocracia y reforma del Estado: Análisis de actores en el diseño del Programa  
de Reforma de la Administración Pública (PRAP) en Colombia.

Luz Stella Páez Cañón

Tesis de Grado para optar al título de Magister en Estudios Políticos

Trabajo dirigido por Jesús Carrillo Rodríguez, Ph. D.



Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Maestría en Estudios Políticos  
Bogotá, D.C. Julio de 2009

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

Presidente del jurado

---

Jurado

---

Jurado

Bogotá, DC, 6 de Julio de 2009

A Memo y María

*“Cierra los ojos y verás”*

*Joseph Joubert*

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	8
1. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA .....	13
1. 1. Consenso de Washington .....	14
1. 2. Reformas gerencialistas y democratizantes .....	24
1. 3. Diseño de reformas en América Latina:.....	29
1. 3. 1. Reforma en Venezuela .....	31
1. 3. 2. Reforma en Bolivia .....	33
1. 3. 3. Reforma en Argentina.....	35
1. 3. 4. Lecciones aprendidas.....	37
2. REFORMAS DEL ESTADO EN COLOMBIA.....	41
2.1 Actores claves en el diseño de políticas en Colombia.....	41
2. 1. 1. Presidente.....	42
2. 1. 2. Congreso .....	47
2. 1. 3. Partidos políticos.....	49
2. 1. 4. Cortes .....	52
2.2 Tecocracia y Reforma del Estado.....	55
2. 2. 1. Tecocracia estatal.....	57
2. 2. 2. Tecocracia y reforma del Estado (1982-2002) .....	59
2.3. Formulación del PRAP .....	68
3. DISEÑO DEL PRAP Y ANÁLISIS DE ACTORES .....	72
3. 1. Actores en el proceso de diseño del PRAP .....	72
3. 1. 1. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	72
3. 1. 2. El Alto Gobierno.....	79
3. 1. 3. Consultoría Externa .....	90
3. 2. Instrumentos jurídico - institucionales del PRAP .....	94
3. 3. Lecciones aprendidas en el diseño del PRAP .....	99
4. CONSECUENCIAS DEL PRAP COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	104
REFERENCIAS .....	119

## LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y ANEXOS

	Pág.
Tabla 1. Consenso de Washington y Consenso de Washington “Aumentado”	18
Tabla 2. Dos etapas de liberalización económica	24
Tabla 3. Evolución de los poderes presidenciales en Colombia 1958 a 2004.	46
Tabla 4. Éxito Legislativo antes y después de Constitución 1991.	52
Tabla 5. Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 1982-2006 y Tecnocracia	61
Tabla 6. Instrumentos jurídico-institucionales del PRAP	99
Tabla 7. Componentes del PRAP como política pública	110
Figura 1. Ubicación del PRAP en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006	70
Figura 2. Fases de gerencia del PRAP	89
Anexo A. Cuestionario de indagación de la participación de actores claves, Aplicado a Claudia Jiménez y Carlos Pimenta	123
Anexo B. Cuestionario de indagación de la participación de actores claves, Aplicado a Santiago Montenegro (BID) y a Jaime Maldonado (BOT)	124

## RESUMEN

Esta investigación indaga el proceso de diseño del Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP como política pública, a través del análisis y discusión de la participación de los actores claves de ese proceso, según se ha identificado en este trabajo: Carlos César Pimenta (Especialista en Modernización del Estado, BID Washington); Santiago Montenegro (Director del DNP, 2002-2006); Claudia Jiménez (Directora del PRAP, 2002-2005); y Jaime Maldonado (Consultor de Booz-Allen-Hamilton, al momento de formulación del Programa), a quienes se les realizó entrevistas personales en profundidad, para establecer su grado de participación e influencia en el diseño del PRAP.

En el primer capítulo, se muestra cómo las reformas a la administración pública son parte esencial de los procesos de modernización del Estado en busca de un mejor cumplimiento de sus funciones. Se presentan casos de reformas del Estado llevadas a cabo en Venezuela, Bolivia y Argentina para identificar algunos rasgos comunes en la manera como se adelantaron esas reformas. En el segundo, se identifican los actores claves en el diseño de políticas públicas en Colombia, se discute el conflicto de intereses que surge de su interacción, y se hace una evaluación de la influencia de la tecnocracia en la formulación de reformas del Estado. El tercer capítulo, se vale de las categorías conceptuales introducidas previamente para analizar en profundidad la participación de los actores claves identificados y ofrece una reconstrucción de las interacciones que tuvieron lugar entre ellos, al momento de diseñar el PRAP. El cuarto capítulo, a manera de conclusiones, presenta una síntesis de los rasgos del PRAP como política pública promulgada por la tecnocracia local, que hace de ésta una política formulada 'de arriba hacia abajo'; y señala algunas consecuencias de su implementación.

Palabras clave: 1. Tecnocracia. 2. Reforma del Estado. 3. Análisis de Actores. 4. Política pública. 5. PRAP (Programa de Renovación de la Administración Pública).

## INTRODUCCIÓN

El problema de la adaptación del Estado a las cambiantes realidades políticas, económicas y sociales, impone grandes retos a la administración pública moderna y demanda cambios en los modelos de gestión estatal. La reforma del aparato estatal para tornarlo más democrático, eficiente y eficaz ha sido objeto de permanente debate a nivel de la alta gerencia del Estado. En ese debate, el principal problema por resolver es el desempeño de la administración pública en cuanto a la provisión de los bienes y servicios que el Estado debe garantizar.

El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) hace parte de los esfuerzos de la primera administración (2002-2006) del presidente Álvaro Uribe Vélez para fortalecer las instituciones del Estado colombiano y promover que éstas funcionen con eficacia y eficiencia. Así como la evaluación de los resultados del PRAP es importante para evidenciar su pertinencia y utilidad como política pública, es igualmente relevante mostrar el arreglo institucional y político que subyace en su diseño dentro de los emprendimientos de la acción pública.

En cuanto a la evaluación del PRAP, según el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), entre los logros del PRAP se destaca el ahorro de más de \$986 mil millones, por reducción de costos de la fuerza laboral y de funcionamiento, en las 173 entidades del Estado intervenidas, ya sea por liquidación, por reestructuración, o por fusión desde agosto de 2002 hasta diciembre de 2006<sup>1</sup>.

En cuanto al problema del diseño, esta investigación está enfocada en el proceso de construcción del PRAP como política pública. En particular, al análisis y discusión de la participación de los actores claves en este proceso de formulación: la tecnocracia estatal a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP); la

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Reporte de evaluación N° 30. Bogotá: 2006, p. 14.

banca multilateral, en particular el BID, que ha contribuido al país con asistencia técnica y con recursos económicos en los procesos de reforma del Estado; y los consultores externos que apoyaron el diseño del PRAP. Adicionalmente, esta investigación busca determinar los rasgos característicos del PRAP como política pública, y su lugar en medio del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”.

De otro lado, esta investigación responde al interés del Programa de Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana por ofrecer herramientas conceptuales y metodológicas para la participación e intervención en los procesos de cambio político. Este interés académico coincide con mi experiencia profesional en el área de la gerencia pública, que me llevó a reconocer que el mejor desempeño del Estado está claramente vinculado a mejores modelos gerenciales que deriven de políticas públicas que privilegien la eficacia del aparato estatal. En especial, luego de mi directa participación en la reforma estructural del operador postal colombiano Adpostal; como parte de la transformación del sector de telecomunicaciones, inmersa dentro de las reformas verticales del estado que propuso el PRAP.

Esta investigación es de naturaleza cualitativa y su alcance es explicativo ya que da razón de cómo participaron en el diseño del PRAP los actores claves identificados, a saber, tecnocracia local e internacional y asesores externos. En la discusión conceptual, se recolectaron y analizaron los documentos institucionales, Documentos CONPES; informes del BID; Publicaciones del DNP; Directivas Presidenciales, Decretos y leyes que sustentaron tanto el crédito de la banca multilateral como la formulación del PRAP. En cuanto al análisis de actores, la metodología empleada se centró en entrevistas en profundidad no estructuradas, a partir de cuestionarios de preguntas abiertas que dieran lugar a respuestas amplias y espontáneas para establecer el grado de participación e influencia en el diseño del PRAP. Debido a que en repetidas ocasiones las entrevistas realizadas dieron lugar a comentarios confidenciales sobre la participación de estos actores

claves, en esta investigación se apela a sus respuestas sin transcribir literalmente la totalidad de las entrevistas, a petición de los entrevistados.

En el primer capítulo, a partir de la formulación del “Consenso de Washington” y del auge de reformas del Estado que trajo consigo en la región, se ofrece un telón de fondo conceptual que permite apreciar cómo las reformas a la administración pública son parte esencial de los procesos de modernización del Estado en busca de un mejor cumplimiento de sus funciones. Más que un contexto histórico, esta primera parte de la investigación presenta una discusión vigente sobre qué áreas del Estado deben ser reformadas y cómo hacerlo. Discusión que bien puede ser vista como otra forma de la dicotomía entre el Gobierno y la sociedad, según la cual las áreas de influencia y decisión de uno se ven reflejadas en la otra, y viceversa; dando lugar a un debilitamiento de la línea de demarcación entre ambas esferas. Se presentan allí, a manera de estudios de caso, las reformas del Estado llevadas a cabo en Venezuela, Bolivia y Argentina que permiten identificar algunos rasgos comunes en la manera como se adelantaron esas reformas. En general, en cada país un grupo de asesores se encargó de hacer las recomendaciones, a partir de situaciones problemáticas identificadas aunque no completamente articuladas. En los tres casos, se trató de iniciativas del ejecutivo, aunque los equipos tomaron decisiones ajenas a las presiones o preferencias a nivel doméstico o internacional, y al cálculo de los políticos locales. Sin embargo, los equipos de diseño no fueron políticamente neutrales: Apelaron a consultas y negociaciones; fueron conscientes de los efectos políticos de las reformas, de los conflictos que podrían enfrentar; y sus propuestas reflejaron la composición de los equipos. Como se muestra más adelante, estos rasgos del diseño se presentaron de manera similar en el proceso de diseño del PRAP.

En el segundo capítulo, se identifican los principales actores claves en el diseño de políticas públicas en Colombia y se discute el conflicto de intereses que se da en su participación. Aquí se discute ampliamente el rol protagónico del ejecutivo en un sistema presidencial como el colombiano, y los intentos de los demás

actores claves por ofrecer contrapesos al poder presidencial, al momento de formular políticas públicas. A continuación, se introduce la idea de una 'élite tecnocrática' al servicio del Estado, que en nuestro país corresponde principalmente a los niveles directivos del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y a los investigadores de centros de pensamiento. El capítulo termina con una evaluación de la participación de esta tecnocracia en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo y su influencia en las reformas del Estado.

El tercer capítulo, se vale de las categorías conceptuales introducidas previamente para analizar la participación de los actores claves identificados y ofrece una reconstrucción de las interacciones que tuvieron lugar entre ellos, al momento de diseñar el PRAP. Aquí es importante señalar que para la realización de esta investigación se contó con la oportunidad de entrevistar personalmente a Santiago Montenegro (Director del DNP, 2002-2006); Claudia Jiménez (Directora del PRAP, 2002-2005); Carlos César Pimenta (Especialista en Modernización del Estado, BID Washington) líder del equipo de reforma del BID para Colombia; y a Jaime Maldonado (Consultor privado de Booz-Allen-Hamilton en la época de la formulación del PRAP, actualmente socio de Arcadia Capital Partners).

Sin embargo, una historia completa del proceso de diseño del PRAP requeriría tener acceso a memorandos, circulares, actas de reuniones y demás documentos institucionales que, a manera de fuentes primarias, permitieran reconstruir en detalle la participación de cada uno de los actores claves identificados. Frente a esta eventual limitación, las entrevistas personales llevadas a cabo en el transcurso de esta investigación fueron lo suficientemente amplias y profundas para analizar el proceso mismo de la formulación conceptual y política del PRAP, sin entrar en detalles puntuales sobre los procesos operativos de su diseño. El cuarto capítulo, a manera de conclusiones, presenta una síntesis de los rasgos del PRAP como política pública promulgada por la tecnocracia local, que hace de ésta

una política formulada ‘de arriba hacia abajo’; y señala algunas consecuencias de su implementación, como parte del PND.

Frente a la hipótesis de trabajo, según la cual el diseño del PRAP obedecía principalmente a las orientaciones de la tecnocracia de los organismos multilaterales –en particular del BID–, tras esta investigación se puede afirmar que la hipótesis fue verificada y parcialmente refutada. Verificada, en el sentido que efectivamente el PRAP fue diseñado y concebido por la élite de la tecnocracia. Refutada, en el sentido que no fueron los organismos multilaterales quienes jugaron el rol protagónico en la orientación de la reforma, sino que fueron los actores claves nacionales quienes moldearon y decidieron los contenidos del PRAP; en particular, la tecnocracia estatal vinculada al nivel directivo del DNP, contando con la participación activa y creativa de consultores nacionales.

Según esta conclusión central, el BID participó principalmente en el rol de acompañamiento y, como se mostrará, de financiamiento pues aportó los recursos necesarios para adelantar tanto la estructuración del Programa como su implementación. La pertinencia de este resultado coincide con la opinión de Joseph Stiglitz en cuanto a que no se trata simplemente de importar un modelo de reforma, de un país a otro, sino que se requiere de su adaptación a los contextos nacionales particulares. En este sentido, las recomendaciones y orientaciones de instituciones multilaterales como el BID o el Banco Mundial, requieren ser adaptadas a las particularidades de los sistemas político y social de cada país. Y en esta importante tarea, como se evidencia en esta investigación, la tecnocracia local juega un papel central. Por último, agradezco al Profesor Jesús Carrillo Rodríguez Ph. D., por su asesoría y acompañamiento durante la elaboración de esta investigación; y muy especialmente a los altos ejecutivos entrevistados (Carlos César Pimenta; Santiago Montenegro; Claudia Jiménez; y Jaime Maldonado Fischer) por la generosidad en tiempo y sus conocimientos, que con sus respuestas dieron la sustancia para elaborar las conclusiones de este trabajo

## 1. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La década de los años 80 terminó con un escenario de transformación política a nivel global: La caída del muro de Berlín (1989) simbolizó el fin del modelo económico y político soviético. La *perestroika* promovió un cierto grado de libertad de empresa, y permitió que la acción del mercado aliviara los excesos de la planificación estatal. La política del *Glasnost* propició un clima de discusión democrático y política partidista, fomentó la libertad de prensa, y dio lugar a las reformas de descentralización que llevaron finalmente a la independencia de las antiguas repúblicas unidas al régimen de Moscú. Y en nuestro continente, la década terminó con la crisis del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, hoy para América Latina y el Caribe).

Los años ochenta fueron considerados como una ‘década perdida’ en términos de desarrollo económico pues, a pesar de los esfuerzos de la CEPAL, el producto interno bruto de la región no creció, el aumento de la deuda externa produjo una inercia recesiva en la economía, así como el desgaste de la capacidad financiera de los gobiernos. Sin embargo, el mismo periodo sirvió para aprender algunas lecciones dolorosas sobre el manejo político y económico. La mayoría de los países de Latinoamérica avanzaron hacia sociedades más plurales y participativas, consolidaron la democracia y se empezó a promover la integración intra-regional. En materia económica, se reconoció la necesidad de corregir la asimetría de la región y de superar los desequilibrios macroeconómicos, con políticas sectoriales en apoyo a la transformación.

En este sentido, la década de los ochenta “constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el

Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región”<sup>2</sup>.

### **1. 1. Consenso de Washington**

Como respuesta a la crisis, a inicios de los años noventa, se inicia un debate sobre qué medidas tomar que incluyó al complejo político-económico-intelectual con sede en Washington: el Congreso de los Estados Unidos, los miembros de la administración y la tecnocracia de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las agencias económicas del Gobierno de los Estados Unidos, la Junta de la Reserva Federal y los centros de pensamiento.

Esta discusión de reformas económicas y políticas hizo parte de una tendencia global tras el agotamiento del modelo económico keynesiano, de fuerte regulación estatal en la economía, y el desplazamiento hacia modelos económicos más fieles a las ideas de Friedrich von Hayek y Milton Friedman, orientados a preservar la libertad del mercado. En opinión de Stanislaw y Yergin, a partir de estos modelos se concibió “el nuevo conjunto de ideas que moldearía la economía de América Latina en los noventa”<sup>3</sup>, mejor conocido como el Consenso de Washington sobre las mediadas macroeconómicas que América Latina tendría que implementar para superar la crisis.

El ‘Consenso de Washington’ se define a partir de la formulación de las 10 medidas macro económicas básicas recopiladas por John Williamson –en el documento “What Washington Means by Policy Reform”– que se convirtió en el marco del programa político y económico que ha cobrado vida, a partir de los años

---

<sup>2</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago, Chile: La Comisión, 1990, p. 10.

<sup>3</sup> STANISLAW, Joseph y YERGIN, Daniel. Commanding Heights: The Battle for the World Economy. New York: Free Press, 2002, p. 237.

90, en América Latina y en algunos países de Asia y África. Consenso que muchos identifican como las bases del neoliberalismo. Williamson aclara que ese decálogo consistía más en un conjunto deseable de reformas de política económica; es decir, pretendía ser una serie de “instrumentos de política en lugar de objetivos o resultados”<sup>4</sup>. Este conjunto de recomendaciones (Disciplina fiscal, reforma impositiva, liberalización del comercio, privatizaciones de empresas del Estado, entre otras), tenía implícita la necesidad de reformar el Estado para la implementación de tales medidas macroeconómicas.

En primer lugar, en cuanto al déficit fiscal –visto como la causa de desajustes macroeconómicos como la inflación, falta de pago de deudas y la presencia de capitales especulativos– el Consenso de Washington recomendaba la disciplina fiscal como parte de cualquier buena campaña de los gobernantes para acceder al financiamiento de instituciones como el Fondo Monetario Internacional.

En segundo lugar, al fijar prioridades en el gasto público, los gobiernos deben suspender las pérdidas de empresas estatales y dejar de otorgar subsidios indiscriminados a sectores poco productivos, que entorpecen la distribución del ingreso. Por el contrario, los gastos públicos –según Washington– deben dirigirse a sectores esenciales como la educación primaria y la prevención en salud, así como a la inversión en infraestructura. En tercer lugar, acerca de las recomendaciones monetarias, mediante la reforma tributaria se busca en los países de América Latina el aumento de los ingresos provenientes de impuestos, mediante el aumento de la base tributaria; y la creación de impuestos a los capitales especulativos en países como éstos, donde hay problemas constantes de confianza en el mercado. En cuarto lugar, tanto las tasas de interés como –en quinto lugar– las tasas de cambio deben ser liberalizadas y determinadas por el mercado. Por su parte, las tasas de interés sujetas al mercado evitan la asignación

---

<sup>4</sup> WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. En: \_\_\_\_\_ (Ed.) Latin America Adjustment: How Much Has Happened? Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990, p. 10.

poco eficiente que se presenta si la burocracia determina los precios del capital con criterios arbitrarios; así estas tasas de interés estimulan el ahorro y no representan una amenaza para el aumento de la deuda del gobierno.

En sexto lugar, las tasas de cambio deben ser coherentes con las metas macroeconómicas en el mediano plazo, y deben incentivar una economía orientada hacia las exportaciones, evitando cualquier orientación de regreso hacia la sustitución de importaciones (el antiguo modelo de la CEPAL). Por el contrario, la tasa debe ser competitiva para promover el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, sin generar presiones inflacionarias ni reducir los dineros disponibles para la inversión doméstica. En cuanto a las recomendaciones de política comercial, el Consenso de Washington contemplaba la liberalización del comercio, tanto de las importaciones como de las exportaciones, como otro paso importante de una política “orientada hacia afuera”, que facilitara el acceso a factores de producción a precios competitivos y evitara el proteccionismo de las industrias domésticas que termina por penalizar las exportaciones y empobrecer la economía doméstica. Sin embargo, Williamson señalaba que esa apertura debía ser gradual, según el nivel de tolerancia de la balanza de pagos, y acompañado de las debidas protecciones a los sectores nuevos, que requieren de apoyo gubernamental para la incorporación a la nueva competencia.

En séptimo lugar, se recomienda permitir la inversión extranjera directa pues ésta suele venir acompañada del ‘know-how’ requerido para aumentar la producción local. Estas medidas se complementan con la –octava– recomendación de una política de privatización que propicie el traslado de empresas del Estado al sector privado, para fomentar el mercado competitivo. De esta forma se reducen las presiones sobre el presupuesto estatal al reducir los pasivos del sector público, a cambio de títulos representativos en empresas estatales.

Novena, se requiere una disminución de la regulación. Según Williamson, existe un generalizado consenso sobre las ventajas de reducir los controles y las

regulaciones a la acción del mercado, en gran parte por el éxito observado de medidas semejantes en los Estados Unidos, durante las administraciones Carter y Reagan. Así, la disminución de los controles a los flujos de inversión extranjera, de las barreras al comercio internacional, de las limitaciones a la creación y eliminación de empleos y los controles de precios son todas medidas que aumentan la competencia y la eficiencia.

Por último, la décima recomendación enfatiza el respeto y determinación de los derechos de propiedad como base del sistema capitalista. Estas recomendaciones se resumen en: “políticas macroeconómicas prudentes, orientación hacia afuera, y capitalismo de libre mercado”<sup>5</sup>, sobre las cuales las instituciones de Washington no tienen un consenso total, pero sobre las cuales se orientan las reformas. Sin embargo, los cambios históricos durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, como las crisis del este asiático, el colapso de la economía en Argentina, llevaron a economistas como Joseph Stiglitz y Dani Rodrik a criticar el modelo de Washington. Como respuesta a estas críticas, Williamson reformuló el decálogo a la luz de las nuevas realidades económicas y políticas, en lo que Rodrik llama la versión ‘ampliada’ del Consenso de Washington<sup>6</sup>:

<b>Consenso de Washington Original</b>	<b>Consenso de Washington “Aumentado”</b>
	Los diez ítems anteriores, más:
1. Disciplina Fiscal	11. Gobierno Corporativo
2. Reorientación del Gasto Público	12. Anticorrupción
3. Reforma Tributaria	13. Flexibilidad del Mercado Laboral
4. Liberalización Financiera	14. Tratados de Libre Comercio
5. Tasas de Cambio Competitivas y Unificadas	15. Códigos y Estándares Financieros
6. Liberalización del Comercio	16. Apertura “prudente” a las cuentas de capital
7. Apertura a la Inversión Extranjera Directa	17. Regímenes sin intermedios de Tasa de Cambio

<sup>5</sup> Ibid., p. 20.

<sup>6</sup> Adaptada de RODRIK, Dani. After Neoliberalism, What? En: After Neoliberalism: Economic Policies that Work for the Poor. Washington, DC: New Rules for Global Finance Coalition, 2002, p. 9.

8. Privatización	18. Banco Central Independiente / Metas de inflación
9. Desregulación	19. Redes de seguridad Social
10. Seguridad a los derechos de propiedad	20. Metas de Reducción de Pobreza

Tabla 1. Consenso de Washington y Consenso de Washington “Aumentado”

Según Rodrik, los promotores de este Consenso aumentado buscan corregir los problemas de una inadecuada aplicación del consenso original, complementado ahora por una serie de reformas de “gobierno” y dando énfasis al papel y liderazgo de los países. Después de más de dos décadas de aplicación de políticas económicas neoliberales, Rodrik encuentra que el crecimiento económico en la mayoría de países de Latinoamérica, Europa del Este y el África subsahariana, ha sido menor que el obtenido en los años setenta; salvo contadas excepciones como Brasil y Polonia. Una situación similar se encuentra en las desigualdades en el ingreso, que ha sido peor en los países que han adoptado el Consenso de Washington. Por el contrario, los resultados exitosos en las economías orientadas al mercado se han dado en países que “virtualmente han violado todas las reglas en la agenda neoliberal”<sup>7</sup>; como ha sido en China, India y Vietnam. Sin embargo, según Rodrik:

El problema con el “Consenso de Washington ampliado” es que éste es una agenda demasiado amplia e indiferenciada de reforma institucional. Es demasiado insensible al contexto y a las necesidades locales. No se corresponde a la realidad empírica de cómo en verdad ocurre el desarrollo. Éste describe cómo se ven las economías “avanzadas”, en lugar de prescribir una ruta práctica y viable para llegar allí<sup>8</sup>.

Rodrik coincide con Williamson y con el Consenso en aceptar la corriente económica dominante que reconoce principios universales, en el sentido de que ningún programa de desarrollo puede dejarlos a un lado: derechos de propiedad, el imperio de la ley, incentivos privados, y el manejo macroeconómico orientado a

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 1.

<sup>8</sup> Ibid., p. 1.

la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, Rodrik señala que estos principios por sí mismos no dicen cómo diseñar los arreglos institucionales o cómo ordenar las políticas que los implementen, y reclama la autonomía y el espacio político que los países necesitan para desarrollar sus propias estrategias. En este sentido, frente a la implementación del Consenso de Washington surge la pregunta sobre cuál es la manera adecuada de diseñar las reformas económicas y de manejo del gobierno, que den lugar al desarrollo económico y que superen las dificultades que el propio Consenso de Washington ha creado.

Rodrik propone diseñar una agenda alternativa “enfocada en la experimentación – tanto en lo institucional como en la esfera productiva” porque “lo que el mundo necesita ahora [2002] es menos consenso y más experimentación”<sup>9</sup>. En particular propone, el diseño de una reforma que tenga presente cuatro lecciones aprendidas a partir del crecimiento económico de Brasil, China, India y Corea del Sur: Primero, un conjunto relativamente estrecho de reformas institucionales y cambios en la política; segundo, las reformas exitosas han combinado innovaciones institucionales poco convencionales con elementos de ortodoxia económica; tercero, las reformas adoptadas en un país no necesariamente funcionaron en otro; y cuarto, los logros de crecimiento económico no están asegurados en el largo plazo.

Esta revisión del papel del Estado fue objeto de discusión al interior de las instituciones promotoras de Consenso de Washington. El Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, sostiene que el Estado se debe convertir en una institución más eficaz en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, y para eso se debía “iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal”<sup>10</sup>, como lo

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 8.

<sup>10</sup> BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Washington, DC: Banco Mundial, 1997, p. 3.

habían evidenciado con éxito Corea o Taiwán en sus procesos de desarrollo. De esta manera el Banco Mundial propuso desarrollar nuevas capacidades administrativas y promover la transparencia para superar el viejo modelo de estado burocratizado, corrupto y excluyente, en lugar de eliminarlo o reducir su tamaño. Esto demandaba el liderazgo político, en particular del poder ejecutivo, que lograra la inclusión de todos los sectores de la sociedad para alcanzar la transformación deseada.

La propuesta del Banco Mundial se basaba en las teorías del neoinstitucionalismo, como el propuesto por Douglas North, y del valor del capital social; y recomendaba (i) acomodar la función del Estado a su propia capacidad; es decir, delimitar su ámbito de competencia al establecimiento del orden jurídico y legal; preservar la estabilidad económica; invertir en infraestructura y bienestar social; proteger a los más vulnerables; y defender el medio ambiente. Adicionalmente, (ii) aumentar la capacidad del Estado fortaleciendo las instituciones públicas; es decir, introducir normas y controles a la corrupción e incentivar el desempeño de los funcionarios públicos y la participación social. En este sentido, las instituciones del Estado debían dejar de estar sujetas a los intereses políticos coyunturales y burocráticos, y responder más a las necesidades reales de la sociedad. Este fortalecimiento institucional depende de la implementación de unas medidas de estímulo a los funcionarios así como de sanción frente a la corrupción.

Joseph Stiglitz, mientras se desempeñaba como “Economista jefe” del Banco Mundial entre 1997 y 2000, consideró que las medidas recomendadas por Washington no sólo son incompletas sino algunas veces equivocadas. Pues para hacer funcionar bien los mercados no basta la liberalización comercial y la correcta fijación de precios, se requiere también que el gobierno fije las políticas para la competencia, la regulación fiscal y la transferencia de tecnología, entre otras. A diferencia de Washington, Stiglitz reconoce que en los años noventa el mundo aprendió que el crecimiento económico no es el único ideal de desarrollo; existe además un deseo de alcanzar formas de desarrollo sostenible, democrático y

equitativo, con políticas que promuevan la transparencia en los asuntos públicos<sup>11</sup>.

Sin embargo, la crisis financiera de 1997 vivida en Tailandia, Malasia, e Indonesia y otros países de la región, puso nuevamente en el escenario la discusión sobre la intervención del estado en la economía. Según Stiglitz, “la raíz del problema actual [1998] en muchos casos no es que el gobierno haya intervenido demasiado en muchas áreas, sino lo poco que lo ha hecho en otras”<sup>12</sup>. Expresado de esta forma, el problema consistía en la subvaloración por parte del gobierno de la importancia de la regulación financiera y de la intervención gubernamental. Otra de las críticas de Stiglitz se dirige a su focalización en la reducción de la inflación, la disminución del déficit del presupuesto, y la liberalización financiera, temas que pueden tener el “efecto perverso” de la inestabilidad macroeconómica por el debilitamiento del sector financiero.

Dos críticas adicionales de Stiglitz son relevantes para esta investigación, sobre el diseño de reformas del Estado. Primero, Stiglitz dice que la liberalización comercial es importante pero ésta no dará los beneficios esperados sin una adecuada política de competencia. En este sentido, el freno a los monopolios estatales y la privatización mejorarían la eficiencia económica y a reducir el déficit fiscal; por tanto, la venta de empresas estatales produciría ganancias necesarias.

Segundo, el Consenso parece no dar indicaciones claras sobre las áreas a privatizar ni la secuenciación de la privatización. Por tanto, el gobierno debe destinar los escasos recursos en áreas donde la empresa privada no lo hará, y “más actividad del sector privado puede introducirse en las actividades públicas (mediante la contratación, por ejemplo, y mediante mecanismos basados en

---

<sup>11</sup> STIGLITZ, Joseph. Más instrumentos, metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Pos-Washington. En: Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998); p. 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 2.

incentivos como las licitaciones)”<sup>13</sup>.

Aunque Stiglitz parece coincidir con el Consenso de Washington en estos temas de privatización, difiere en los motivos para disminuir el tamaño del estado y privatizar: no se trata siempre de que las empresas del estado sean ineficientes y generen pérdidas; puede ocurrir que en ciertas condiciones privatizar simplemente sea análogo a pasar un monopolio del estado a manos particulares:

El estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno.<sup>14</sup>

En síntesis, las propuestas de Stiglitz formulan un rol del Estado que complementa a los mercados, que se puede lograr fortaleciendo sus instituciones: “Esto significa no sólo construir capacidades administrativas o técnicas sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios de los incentivos para actuar en el interés de la colectividad restringiendo a la vez la acción arbitraria y la corrupción”<sup>15</sup>.

Esta nueva serie de recomendaciones hace referencia a reformas institucionales y administrativas que suponen un avance en la estabilización de la economía como resultado de la implementación de las primeras reformas macroeconómicas. En América Latina, una vez que las reformas estructurales han tenido lugar, la secuencia de la llamada “Etapa II de reformas”<sup>16</sup>, o reformas de segunda generación, ha obedecido a imperativos distintos a los económicos. Algunos países han reformado sus sistemas de comercio, fusionado ministerios; otros han

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 15.

<sup>14</sup> Ibid., p. 20.

<sup>15</sup> Ibid., p. 24.

<sup>16</sup> NAIM, Moisés. Latin America: the Second Stage of Reform. En: Journal of Democracy. Vol. 5, No. 4 (October 1994); p. 36.

modernizado la legislación laboral, los sistemas de salud, y reestructurado la educación superior. La implementación de estas reformas subsecuentes ha dependido más del liderazgo del gobierno central y de su capacidad administrativa para ejecutar reformas de manera concertada. A diferencia de las primeras reformas adelantadas por el ejecutivo en cierto aislamiento del sistema político, estas reformas involucran nuevos sectores de la sociedad. Como señala Naim,

Después que las reformas macroeconómicas han sido adoptadas, la mayoría de los países entran en un periodo en el cual un mayor número de actores empiezan a participar, tornando la lógica interna y técnica de las políticas más vulnerable al impacto de los compromisos políticos, las contradicciones y fallas institucionales. Después de todo, el costo de los cambios institucionales corre a cargo de grupos específicos, que son más fáciles de movilizar políticamente que los amplios segmentos de la sociedad, que asumen la carga inicial de los ajustes macroeconómicos<sup>17</sup>.

En estas reformas de segunda generación, los cambios estructurales e institucionales son más preeminentes y requieren de correcciones macroeconómicas no tan radicales como las reformas de primera generación. Naim resume estas reformas de segunda generación en la siguiente tabla<sup>18</sup>:

	<b>Etapa I</b>	<b>Etapa II</b>
Prioridades	Reducir inflación. Restablecer el crecimiento	Mejorar condiciones sociales. Incrementar la competitividad internacional. Mantener la estabilidad macroeconómica.
Estrategia de reforma	Cambiar las reglas macroeconómicas. Reducir el tamaño y el espectro del Estado. Desmantelar instituciones de proteccionismo y estatismo.	Crear y rehabilitar instituciones. Estimular la competitividad del sector privado. Reformar la producción, financiación u prestación de salud, educación y otros servicios públicos. Crear "instituciones económicas del capitalismo". Construir una nueva "inserción económica internacional".
Instrumentos típicos	Drásticos recortes de presupuesto y reforma de	Reforma de las prácticas y la legislación laboral. Reformar el

<sup>17</sup> Ibid., p. 37.

<sup>18</sup> Adaptada de NAIM, Op. cit., p. 36.

	impuestos. Liberalización de precios. Liberalización de la inversión extranjera y del comercio. Desregularización del sector privado. Creación de “fondos de emergencia” social fusionando ministerios sociales. Privatizaciones más ágiles.	servicio Civil. Reestructuración del gobierno, especialmente de los ministerios sociales. Renovación de la administración de justicia. Actualización de las capacidades regulatorias. Aumento de las capacidades en la recaudación de impuestos. Conversión y reestructuración sectorial. Privatizaciones “complejas”. Construcción de las capacidades para promover las exportaciones. Reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y el regional.
Principales actores	Presidente. Gabinete económico. Banca central. Banco Mundial y FMI. Grupos financieros privados e inversores extranjeros.	Presidente y gabinete. Congreso. Burocracia pública. Magistrados y jueces. Sindicatos. Partidos políticos. Medios de comunicación. Gobierno local y central. Sector privado.
Impacto público de las reformas	Inmediato. Alta visibilidad pública.	Medio y a largo plazo. Baja visibilidad pública.
Complejidad administrativa de las reformas	Moderada a baja	Muy Alta
Naturaleza de los costos políticos	“Correcciones temporales” ampliamente distribuidas entre la población.	Eliminación permanente de privilegios especiales para grupos específicos.
Principal reto gubernamental	Manejo macroeconómico por élites tecnocráticas aisladas.	Desarrollo institucional altamente dependiente del manejo del sector público de nivel medio.

Tabla 2. Dos etapas de liberalización económica

## 1. 2. Reformas gerencialistas y democratizantes

Paralelo a la discusión sobre la aplicación del Consenso de Washington y la manera apropiada de hacerlo, en la ciencia política contemporánea se ha discutido cómo manejar el Estado y los asuntos públicos, en busca de una orientación conceptual sobre cómo hacer más efectiva la gestión del gobierno en la persecución de sus fines sociales; y cómo promover la transparencia y evitar la corrupción. En la discusión teórica es posible identificar dos orientaciones con relación a la reforma del Estado: de un lado, quienes siguen el modelo neoliberal buscan la reducción del tamaño del aparato estatal, con su sustitución por el

mercado siempre que sea posible. De otro lado, quienes siguen el modelo social-liberal buscan un Estado ágil y más eficiente enfocado en asegurar los derechos sociales, dando espacio a la acción de organizaciones sociales no-estatales que, junto al Estado, toman parte en la gestión de los asuntos públicos<sup>19</sup>.

La necesidad de una reforma del Estado obedece no sólo a las crisis económicas sino también a los cambios en la concepción de las tareas del Estado y sus relaciones con los demás Estados. No obstante, algunas funciones continúan siendo esenciales para el Estado, como la defensa del territorio y de la soberanía nacional, la inclusión social, la lucha contra las desigualdades sociales y la preservación del medio ambiente. Algunos autores han señalado los retos que la globalización –con empresas y capitales transnacionales– trae para la concepción tradicional de Estado ligada a los límites del territorio nacional. En este sentido, el papel del Estado continúa siendo importante a la hora de mediar entre los procesos locales y globales<sup>20</sup>; especialmente frente a sus retos sociales<sup>21</sup>. Otros autores han encontrado en la globalización una oportunidad para afirmar el papel del Estado de derecho, que preserve las reglas y prácticas propias de la actividad económica de los ciudadanos:

Un Estado que abarque eficazmente un amplio espectro de actividades incluyendo los complejos marcos regulatorios sin los cuales, salvo algunas ortodoxias contemporáneas, el funcionamiento de los mercados tiende a distorsionarse y producir severas externalidades<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control. En: CARRILLO, Fernando (ed.) Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 121.

<sup>20</sup> GARAY, Luis Jorge. Globalización y Crisis: ¿Hegemonía o corresponsabilidad? Bogotá: Tercer Mundo, 1999.

<sup>21</sup> STIGLITZ, Joseph. Los descontentos con la globalización. En: Revista de Occidente, N° 266-267 (2003); p. 83-108.

<sup>22</sup> O'DONNELL, Guillermo. El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa. En: CARRILLO, Fernando (ed.) Democracia en déficit. Gobernabilidad y

En este enfoque, el Estado, como actor, ejerce su papel político de manera autónoma a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados; y como mediador, el Estado fija las condiciones de competencia para los demás actores, de tal forma que cualquier reforma del aparato administrativo más que una distribución o reducción burocrática es en realidad un cambio en las relaciones de poder y de las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

De lo anterior, es posible reconocer distintas maneras de asumir la reforma del Estado según la experiencia internacional. Según Sonia Fleury, no hay modelos únicos de reforma sino principios y orientaciones que se ajustan a las condiciones políticas e instituciones de cada país. En este sentido, se distingue dos enfoques de reforma: (1) el gerencialista, que busca superar la rigidez organizativa y monopolista de las instituciones del Estado para mejorar su desempeño como proveedoras y reguladoras de servicios públicos, y (2) el democratizante, que busca mejorar la representatividad y participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Según Sonia Fleury,

La reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno –caso en que, a lo mejor, no pasaría de una modernización administrativa– pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos<sup>23</sup>.

Las reformas de corte administrativo más centradas en el poder ejecutivo corresponden al enfoque gerencialista. A este paradigma dominante se le conoce como Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). En tanto, la democratizante involucraría las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y

---

desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 106.

<sup>23</sup> FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. En: Revista Instituciones y Desarrollo. N° 14-15 (2003); p. 83.

judicial; y entre el Estado mismo y la sociedad.

La Nueva Gestión Pública busca superar el modelo de administración burocrático, e incorpora los instrumentos gerenciales exitosos de la empresa privada. Un aspecto que diferencia a ambos modelos de administración radica en la toma de decisiones. Mientras en el modelo burocrático “los mecanismos de decisión y acción [están] basados en el secreto, la obediencia, la especialización y el monopolio”, en la Nueva Gestión Pública se requiere del funcionario público “libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados”<sup>24</sup>.

Por su parte, las reformas inspiradas por el enfoque democratizante ponen énfasis en la transformación política a partir de la necesidad de democratizar el Estado. La toma de decisiones en este enfoque valora el conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para una gerencia pública flexible y adaptada a un entorno cambiante tecnológicamente. Este enfoque democratizante resulta pertinente en esta investigación sobre el diseño del PRAP, porque éste busca ganar eficacia y eficiencia en el aparato estatal, y junto a otras reformas del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” apuntan hacia una reforma democratizante<sup>25</sup>.

Según Christian von Haldenwang<sup>26</sup>, en América Latina se han planteado dos enfoques conceptuales para articular las relaciones entre las instituciones y el desarrollo: la buena gestión de los asuntos públicos o ‘buena gobernanza’ (*good*

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 90.

<sup>25</sup> PIMENTA, Carlos César. El programa colombiano de modernización de la administración pública nacional. Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003, p. 1.

<sup>26</sup> VON HALDENWANG, Christian. Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. En: Revista de la CEPAL. No. 85 (Abril 2005); p. 35.

*governance*), propuesto por el Banco Mundial, desde finales de la década de 1980; y la 'competitividad sistémica' introducida por el Instituto Alemán de Desarrollo, desde inicios de la década de 1990. El concepto de Buena Gobernanza abarca la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados. Haldenwang afirma que el Banco Mundial aboca por aspectos propios de su mandato, dejando al margen aspectos claves como la reforma de instituciones políticas como parlamentos o regímenes electorales, concentrándose ante todo en reforma judicial y administrativa, la regulación y fomento de la competencia, la descentralización, las medidas anticorrupción y la reforma judicial. No obstante, la Buena Gobernanza no resuelve la dificultad para los países del Tercer Mundo de llevar a la práctica dicho concepto, en razón a que los esfuerzos se siguen concentrando en la modernización de instituciones particulares, sin modificar la estructura del proceso político.

Por su parte, en la década de 1990, el Instituto Alemán de Desarrollo propuso el modelo de competitividad sistémica para contribuir a un mejor entendimiento de los desafíos que impone la globalización en materia de desarrollo económico y organización empresarial. La competitividad sistémica refiere la forma en que el mercado y el Estado deben interactuar para combinar fortalezas y superar debilidades y plantea 4 niveles de interacción:

- Nivel meta que engloba valores orientados al desarrollo, consenso social acerca de la necesidad y condiciones del desarrollo, orientado al mercado, y la capacidad del sistema político para elaborar concepciones y directrices en materia de desarrollo
- Nivel macro que refiere un marco macroeconómico y macropolítico estable, así como normativa general para el adecuado funcionamiento de los mercados.
- Nivel meso que abarca instituciones sectoriales o de servicios específicos
- Nivel micro que se concentra en la actividad y gestión empresarial para generar eficiencia e innovación.

De acuerdo con Haldenwang, este enfoque apunta a lograr un equilibrio entre el Estado y el Mercado y se funda en la idea de que el desarrollo de amplia base y el crecimiento sostenible no se asientan en empresas individuales sino en las redes de empresas y su interacción de éstas con otros agentes de la sociedad. Pone de relieve el costo de transacción como factor crucial y el propio concepto de competitividad sistémica propone vías para reducir los costos de transacción en los diferentes niveles de intervención estatal. La principal crítica a este modelo radica en la poca claridad frente a la capacidad del Estado para concretar los cambios propuestos en el sentido de poder definir políticas orientadas al bien común y dicho enfoque lo considera poco concordante

Como se ha mostrado hasta aquí, los cambios estructurales propuestos por el Consenso de Washington se orientaron a la apertura macroeconómica, la liberalización del comercio exterior, las privatizaciones y la desregulación de los mercados. Otros aspectos, como la modernización de la administración pública, el refuerzo del estado de derecho y la consolidación democrática, fueron observados con menor atención, y sólo bien entrada la década de 1990 se pone de relieve la problemática asociada al sistema político. A continuación, se muestran tres casos de reformas del Estado en América Latina, en los que se aprecia la dificultad para implementar esas medidas democratizantes, a partir de los cuales se extraen algunas lecciones aprendidas para la región.

### **1. 3. Diseño de reformas en América Latina:**

Los cambios profundos al final de la década de 1980 han mostrado que el éxito o fracaso de una reforma ha estado influenciado por los intereses de los afectados: el poder ejecutivo, legislativo, líderes, élites de partidos, gobiernos nacionales e instituciones internacionales. En este sentido, el proceso de reforma política e institucional es un proceso propiamente político, y no sólo administrativo. Algunos enfoques teóricos explican las propuestas de reforma como reflejo de demandas de la sociedad. Los que apoyan esta visión apuntan a evidenciar qué intereses particulares se benefician de las nuevas políticas o instituciones y asumen que

han prevalecido en los conflictos políticos para adquirir estos beneficios. Según esto, las reformas se generan cuando determinadas propuestas son presionadas sobre el gobierno a través de un proceso de negociación y los intereses son comprometidos a favor o en oposición al cambio. En otros enfoques teóricos, las reformas entran dentro de los cálculos políticos al momento de promoverlas, o no, según la coyuntura del momento: en épocas preelectorales; bajo amenaza de las oportunidades políticas; como respuesta a grandes crisis económicas; o para el momento de negociaciones con instituciones financieras internacionales.

Según Merilee Grindle<sup>27</sup>, al revisar las experiencias de reforma del Estado en Argentina, Bolivia y Venezuela, encuentra diferentes caminos hacia la definición de políticas y distintos roles de quienes intervienen en su diseño; sin embargo encuentra sorprendentes similitudes en cómo las propuestas de reforma emergen y en cómo se llevan a cabo: Los líderes políticos preocupados por la legitimidad y funcionamiento de las instituciones democráticas en sus países han designado “equipos técnicos”, que estudian los problemas y plantean recomendaciones sobre lo que se debe hacer, frecuentemente tras recurrir a un proceso de ingeniería institucional para su diseño. Otro rasgo común en estas reformas fue que los equipos a cargo del diseño eran conscientes que las soluciones protegían ciertos intereses y desfavorecían otros. Grindle sostiene, a manera de hipótesis, que a quiénes se designe para el diseño de reformas, las tareas que se les asignen y la manera en que son abordadas son determinantes de los contenidos de las iniciativas de reforma y el tipo de conflictos que puede rodear la implementación de nuevas políticas e instituciones.

Grindle señala que los líderes políticos tienden a aislar los equipos a cargo de diseñar políticas de la presión del propio contexto político para focalizarlos en sus tareas de análisis. En la mayoría de los casos, una vez se han diseñado las

---

<sup>27</sup> GRINDLE, Merilee. *Designing Reforms: Problems, Solutions, and Politics*. Faculty Research Working Paper Series, John F. Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University, 2001. p. 1-39.

reformas, la tarea de presentación e implementación es entregada a los dueños políticos de las mismas. A veces, la imposición de nuevas políticas e instituciones ocurre porque tecnócratas internacionales participan en la arena política local directamente o a través de aliados locales que comparten su visión y lenguaje para presentar ideas poderosas y fijar condiciones en apoyo al cambio. De manera similar, actores internacionales buscan aliados locales entre élites económicas para tomar ventaja de nuevas oportunidades en el mercado internacional.

### **1. 3. 1. Reforma en Venezuela**

En Venezuela el Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989) estableció en 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, para estudiar los problemas del país y hacer recomendaciones sobre posibles vías para modernizar el Estado. La idea de creación de la COPRE surge del Ministro de la Presidencia Simón Alberto Consalvi y otros que querían convencer a Lusinchi de atraer a las élites y discutir los problemas de gobernabilidad y de esa manera esbozar un conjunto de recomendaciones. Los intelectuales, algunos políticos reformistas y otros actores de la vida nacional reconocían que el sistema político estaba en crisis, que el sistema de partidos era centralizado y que la toma de decisiones no representaba la amplia mayoría venezolana. De igual forma la falta de eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios del Estado eran un enorme reto para el Gobierno. El gobierno no era efectivo en el manejo de la economía y el modelo estatista de desarrollo se había desgastado. Por otra parte, nuevas organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos independientes y asociaciones locales no estaban incorporadas al sistema de partidos, limitando la movilización de la sociedad cada vez más variada y urbana.

Carlos Blanco –académico de izquierda– lideró la COPRE; promovió consultas para focalizar los temas de gobierno con probabilidades reales de solución; y definió una estrategia sobre tres ejes temáticos: la reforma del estado, la reforma de la administración pública y la atención de los problemas de mayor presión para

el gobierno nacional. En abril 10 de 1986 la Comisión aprobó y presentó al presidente un paquete de recomendaciones para adelantar reformas en el orden político, entre ellas: la elección directa de gobernadores, elecciones primarias para candidaturas de partido, cambios en la mecánica de financiación de los partidos y una modificación del sistema de representación proporcional que debilitaría el control de partidos. Y recomendó separar las ramas ejecutiva y legislativa en el gobierno municipal, creando la posición de alcalde para ser electo popularmente.

Inicialmente, las propuestas fueron debatidas en los medios pero no fueron bien recibidas por parte del presidente; algunos líderes del partido Acción Democrática indicaron que las reformas eran “muy de avanzada” y que el partido necesitaba tiempo para estudiarlas. Al acercarse las elecciones nacionales de 1988, los partidos de oposición atacaron al presidente por su falta de interés en la reforma, y algunas asociaciones locales reconocieron la necesidad de adelantar reformas en el orden municipal. Adicionalmente, Carlos Andrés Pérez, miembro de Acción Democrática, lideró una ruptura del liderazgo del partido y asumió la defensa de las iniciativas de reforma propuestas por el COPRE. Enfrentado a esta situación, el presidente Lusinchi hizo un llamado a los partidos para discutir la reforma, incluyó la descentralización en la agenda política nacional, que se hizo realidad en las elecciones de diciembre de 1989.

En síntesis, el caso de Venezuela es interesante por la dimensión que tomó la reforma a partir de un grupo pequeño como la COPRE, que avanzó en el desempeño del sector público y en la legitimidad del sistema político. La COPRE superó la discusión técnica, ante el conflicto de intereses particulares: buscó alternativas de participación ciudadana, vías de información para que los electores votaran responsablemente; activó mecanismos para que los ciudadanos exigieran mayor responsabilidad sobre los resultados y comportamiento de los dirigentes políticos; abordó las relaciones fiscales entre el centro y la periferia y los vínculos entre funcionarios electos y servidores públicos.

### 1. 3. 2. Reforma en Bolivia

Después de perder la contienda presidencial de 1989, Gonzalo Sánchez de Lozada, candidato del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), se concentró en analizar la situación económica, social y política del país desde un centro de estudios que había fundado a finales de los 80. Para entonces, además de Gonzalo Sánchez de Lozada (Universidad de Chicago), el argentino Domingo Cavallo (Universidad de Harvard), el chileno Alejandro Foxley (Universidad de Wisconsin-Madison), el mejicano Carlos Salinas de Gortari (Universidad de Harvard) y otros jóvenes economistas de su generación –conocidos como “tecnopolíticos” en contraste de tecnócratas– una vez formados en prestigiosas escuelas de economía y de gobierno en Estados Unidos, regresaron a sus países, se vincularon como profesores universitarios, crearon centros de investigación, y luego ejecutaron exitosas reformas económicas y del Estado, como ministros de economía y de finanzas, y algunos<sup>28</sup> como presidentes de la república<sup>28</sup>.

A partir de ese centro de estudios, Sánchez de Lozada formula el *Plan de Todos* como plataforma electoral que delineó los problemas centrales del país. El plan hacía un llamado a la participación de las comunidades en su propia planeación y orientación del desarrollo. Gracias al *Plan de Todos*, Sánchez de Lozada ganó las elecciones en 1993, con mayoría en las dos cámaras del congreso; para dar forma a este *Plan*, selecciona un grupo de asesores cercanos y líderes de los dos partidos que habían hecho alianza con el MNR; invita también a Carlos Hugo Molina –de la Fundación Milenio– que había promovido la municipalización como forma de descentralización política; y a un líder indígena del Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación, que aporta su conocimiento sobre las formas de organización indígena y de autonomía local reclamada por campesinos.

---

<sup>28</sup> STANISLAW y YERGINI, Op. Cit., p. 237.

Inicialmente, las discusiones fueron sobre cómo podría funcionar la participación popular, para lo cual la presencia de Carlos Hugo Molina era importante por su insistencia en el tema de la municipalización, una forma de descentralización que no había sido ampliamente considerada. A su vez, un grupo de intelectuales delineó los niveles de gobierno local entre la población indígena, y algunas organizaciones ejercieron presión para lograr reconocimiento sobre las formas comunitarias tradicionales de resolución de conflicto y sistemas de control social. Al mismo tiempo grupos económico poderosos discutieron a favor de la descentralización de los niveles regionales de gobierno.

Bajo el liderazgo de Molina, el presidente inicialmente favoreció la descentralización directa al nivel de pequeñas comunidades, convencido que la alternativa municipal prometía resolver cuando menos tres problemas del sistema político: la falta de legitimidad nacional; la poca participación popular para enfrentar los altos niveles de corrupción; las tendencias centrífugas que procedían de las capitales de departamento.

Sin embargo, para el grupo de trabajo de participación popular la descentralización a nivel regional estaba amenazada por la grave brecha entre la próspera región oriental del país y la atrasada región occidental, y por el enorme poder que estaría en las manos de las élites económicas regionales, arriesgando la gobernabilidad. Los reformadores a nivel nacional propusieron un intento de alianza con los gobiernos locales y las comunidades contra las élites políticas centralistas en el gobierno nacional y las elites económicas en los departamentos.

Inicialmente, el equipo deliberó, y redactó una legislación detallada aislándose del debate público. Después, el equipo consultó con líderes sindicales, de los partidos, y con algunas élites regionales. Estas reuniones se dieron sin mayor discusión pública y cuando los temas principales ya habían sido determinados. Una vez presentada ante el Congreso hubo una considerable oposición pública a la Ley de Participación Popular; pero allí el debate fue mínimo debido a una firme coalición

de gobierno. Se firmó un acuerdo con los sindicalistas que les garantizaba a sus organizaciones locales ser elegibles para participar en el funcionamiento de los municipios. Las élites económicas regionales se oponían categóricamente a un plan que pasaba por alto a los departamentos a favor de un gobierno más local. Denunciaron el "proceso secreto" a través del cual el gobierno deshacía la descentralización departamental y despreciaba la capacidad de los gobiernos locales. Al final, la participación popular incluía grandes cambios a los que había franca oposición: municipalización, alcaldes electos, subvenciones fiscales.

En síntesis, en la reforma en Bolivia, el estudio y deliberaciones del equipo así como la presencia de su líder fueron centrales en el desarrollo del nuevo enfoque y en el rechazo de las otras alternativas. Además, como en el caso de Venezuela, las cuestiones de los costos de transacción implicados, las asimetrías que daban lugar a la corrupción, y la falta de rendición de cuentas fueron temas centrales en las reuniones de diseño. El equipo de diseño consultó a distintos grupos de interés, para ajustar los detalles de la solución adoptada de manera que fuera mejor recibida pero no como una manera de evaluar la viabilidad de otras opciones. Al igual que en el caso de la COPRE en Venezuela, el equipo boliviano fue decisivo en la elaboración de una solución innovadora a un problema inicialmente mal definido. En contraste con la comisión en Venezuela, los líderes del MNR no participaron del equipo de diseño y el proyecto de ley se mantuvo estrictamente confidencial.

### **1. 3. 3. Reforma en Argentina**

El 24 de diciembre de 1985, cuando se confirmó la mayoría del Partido Radical en el Congreso, el Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) anunció la creación de un Consejo para la Consolidación de la Democracia. Este Consejo tenía como tarea asesorar las reformas institucionales necesarias para fortalecer la democracia y modernizar el gobierno. El Consejo y los subgrupos convocados contaron con el apoyo de un equipo técnico. Los miembros del Consejo (políticos, académicos,

intelectuales y juristas así como destacados dirigentes Radicales y Peronistas) debían desarrollar un proyecto de transformación centrado en la modernización científica, educativa, productiva, así como de las estructuras gubernamentales. El Consejo hizo hincapié en la importancia de construir un consenso en torno a la reforma de la Constitución de 1853 para ganar legitimidad, y evitar un posible enfrentamiento de los poderes del Estado que impidiera al propio gobierno actuar de manera fluida. El Consejo recomendó la creación de la oficina del Primer Ministro, la segunda vuelta en elecciones presidenciales, cambios en el sistema judicial, y la elección directa del alcalde de Buenos Aires. Dichas propuestas fueron apoyadas por el gobierno de Alfonsín, pero la capacidad del Partido Radical para acometerlas se vio gravemente limitada con las elecciones de 1987, en las que el partido perdió su mayoría absoluta en el congreso y logró el control de sólo dos gobernaciones, mientras que los peronistas ganaron dieciséis gobernaciones y lograron importantes avances en el Congreso y en las legislaturas provinciales.

Alfonsín conformó alianzas transitorias para responder a la escalada de problemas económicos y políticos, aunque para promover una reforma constitucional necesitaba de un pacto entre los dos partidos principales. En 1987, asesores de Alfonsín lograron el apoyo de Antonio Cafiero (gobernador peronista de la provincia de Buenos Aires y el más probable candidato a la presidencia en 1989) para negociar una reforma a la Constitución. Carlos Menem logró la designación del partido peronista y –al igual que los radicales– promovió la reforma constitucional como plataforma electoral para las elecciones presidenciales, que ganó en 1989. Sin embargo, entre 1989 y 1990, el proyecto de reforma tuvo un retroceso por los problemas económicos y políticos en Argentina.

En 1992, Menem reabrió la discusión de la reforma para ganar apoyo para la reelección. Los asesores de Alfonsín se reunieron con el equipo asesor de Menem para explorar posibles fuentes de consenso para alentar la reforma. Para efectos del análisis de la arquitectura de diseño de la reforma en Argentina, esto habla de un clima de diálogo a favor de la misma y refleja amplios márgenes de maniobra

para la construcción del diseño institucional, más allá de los intereses inmediatos se discutía una reforma de largo plazo para lograr la democratización del país.

Los temas sobre los que se había construido consenso eran los principales objetivos de Menem y Alfonsín. También había una serie de principios sobre la gobernabilidad democrática que los asesores habían examinado y sobre los cuales había una convicción firme: aumentar el grado de democracia en el país, lograr un mejor equilibrio entre los poderes del Estado, y lograr la independencia judicial. A la hora de determinar los cambios para el acuerdo, ambas partes hicieron concesiones recíprocas: El peronismo aceptó el Primer Ministro, la elección directa del alcalde, y la elección de un tercer senador para cada provincia, por el partido minorista, a cambio de la reelección del presidente. Los radicales aceptaron la reelección, con la convicción de recibir una amplia gama de garantías y que en el futuro el poder del presidente sería más limitado.

En síntesis, en el caso de reforma en Argentina se ve que este acuerdo va más allá de las pérdidas y ganancias de los líderes políticos. Mientras que la distribución del poder explica la oportunidad para materializar el cambio, no explica el contenido del acuerdo. El acuerdo refleja la labor de juristas, expertos constitucionales, políticos y funcionarios que trabajaron desde 1985 y que tenían sus propias ideas sobre cómo una constitución debía ser construida y cómo las instituciones políticas argentinas debían estructurarse y funcionar.

#### **1. 3. 4. Lecciones aprendidas**

Los estudios de caso de Venezuela, Bolivia, Argentina muestran una historia coherente acerca de cómo se adelantan las reformas. En cada país, un grupo de asesores estuvo a cargo de hacer recomendaciones acerca de cómo las instituciones políticas podrían trabajar de manera más eficaz. Los tres casos muestran que fueron iniciativas desde el ejecutivo, que no fueron reformas previstas sino que se dedicó tiempo para definir el problema antes de dar la solución. Los equipos generaron opciones, y tomaron decisiones ajenas a las

presiones o preferencias a nivel doméstico o internacional y al cálculo de los políticos. No obstante, los grupos a cargo del diseño no fueron políticamente neutros o aislados del entorno: Apelaron a consultas y negociaciones; fueron conscientes del poder al momento de establecer la agenda y el contenido de las reformas así como de los posibles conflictos que podrían enfrentar; y las propuestas reflejaron la composición de los equipos<sup>29</sup>.

Los equipos de diseño consideraron los costos de transacción involucrados y analizaron las variables tendientes a garantizar transparencia, rendición de cuentas, y el mejor desempeño del aparato estatal. También consideraron cómo las reformas afectan diversos intereses políticos y económicos, pero en ninguno de los casos hubo pruebas claras de que las dinámicas de los equipos de diseño reflejaran dichos conflictos de intereses. De hecho, las personas designadas eran conocidas entre sí, y se comprometieron en la construcción de consenso en torno a sus propuestas, evitando confrontaciones.

Cuando los conflictos se hicieron presentes, técnicos y políticos trataron de negociar, sin socavar el impacto que la reforma tendría en el sistema político. En todos los casos, los diseñadores ayudaron a contrarrestar la oposición. En Venezuela, el COPRE trató de construir consenso de élite para el cambio. El equipo de Bolivia hizo algunas modificaciones en el Plan de Participación Popular y los acuerdos para tranquilizar a sus oponentes y garantizar que sus intereses no serían amenazados por la reforma, pero su plan se aprobó sin cambios importantes. En Argentina, fue necesario un proceso de negociación y ajuste al paquete de recomendaciones que tuvo que ver más con el tire y afloje entre el paquete completo de propuestas que serían parte del núcleo de acuerdos, que con las alteraciones en propuestas concretas.

---

<sup>29</sup> GRINDLE, Op. Cit., p. 31-32.

Evidentemente, las lecciones deben ser tratadas con cautela ya que los casos sólo exploraron iniciativas para la descentralización política. Otros tipos de reformas pueden seguir una dinámica distinta, con un proceso de diseño más público. En el caso de la descentralización, los actores internacionales no estaban comprometidos con la presentación de las propuestas. Cuando se trata de reformar la política económica o el sector social con frecuencia estos actores sí intervienen en la discusión.

En síntesis, los casos descritos sugieren que los equipos de diseño se centran en tres tareas: definir el problema, esbozar una solución, y ambientar el camino político para la aceptación de la reforma. Estas conclusiones, sobre cómo se adelantaron estas reformas, coinciden parcialmente con la descripción que hace Luis Carlos Bresser-Pereira, Ministro Encargado de la Reforma durante la primera administración de Fernando Enrique Cardoso en Brasil, 1995-1999, de los requisitos para una reforma exitosa:

Según aprendí de mi experiencia en Brasil, la aprobación de las grandes reformas depende de cuatro factores: Primero, la reforma debe responder a una necesidad o demanda social existente. Segundo, el correcto diseño de una reforma –si las nuevas instituciones propuestas dan una respuesta clara y efectiva a las demandas existentes– es esencial para su aprobación. Tercero, en las democracias, las reformas dependen de los debates nacionales que moldeen y persuadan la opinión pública. Y cuarto, para obtener el apoyo de los políticos en el parlamento, además de la aprobación de la opinión pública, es necesario establecer alianzas estratégicas<sup>30</sup>.

Como vimos, en los casos de Venezuela, Bolivia y Argentina, las reformas llevadas a cabo no responden completamente a los cuatro requisitos señalados anteriormente. En Bolivia y Venezuela, los equipos de diseño tuvieron que empezar por identificar o reformular el problema que se pretendía solucionar con la reforma. Al respecto, Bresser-Pereira dice que en su país existía una demanda

---

<sup>30</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. The 1995 Public Management Reform in Brazil. Reflections of a Reformer. En: SCHNEIDER, Ben Ross y HEREDIA, Blanca (eds.) Reinventing Leviathan. Miami: North-South Press, 2003, p 89.

por reformas, pero estaba “escondida”. Es decir, aunque explícitamente no aparecía en el debate de la campaña presidencial de 1994, existía sólo la “sabiduría convencional sobre la necesidad de descentralizar los servicios sociales a las regiones (...) fortalecer la burocracia profesional y combatir el clientelismo”<sup>31</sup>. En este sentido, mientras no se haga visible la necesidad de la reforma, el equipo de diseño no puede identificar completamente cuáles problemas está tratando de resolver; y ya después crear las condiciones del debate nacional, señalado como tercer requisito. Bresser-Pereira, a diferencia de Grindle, enfatiza el papel decisivo de los medios de comunicación en la promoción del debate público de la reforma. Sin embargo, ambos coinciden en describir los procesos de negociación requeridos para sacar adelante la reforma. Al respecto, Bresser-Pereira señala la importancia de identificar los aliados estratégicos así como los adversarios interesados en conservar los antiguos privilegios. A continuación veremos cómo ha sido la dinámica de algunas reformas del Estado en Colombia; en especial a través del rol de los principales actores claves y de los Planes Nacionales de Desarrollo.

---

<sup>31</sup> Ibid., p 95.

## 2. REFORMAS DEL ESTADO EN COLOMBIA

Como se vio en el Capítulo anterior, las recomendaciones del Consenso de Washington moldearon el desarrollo económico e institucional en América Latina, en los últimos veinte años; y al revisar las experiencias de reforma del Estado en la región se mostró que éstas se llevaron a cabo en su mayoría a partir de la iniciativa del ejecutivo y sus “equipos de cambio”, mientras que las legislaturas, los partidos políticos, y los centros de pensamiento fueron actores relevantes en las fases de implementación o de negociación y no en la fase de diseño de las reformas. En el presente capítulo se presenta el caso de reforma del Estado en Colombia tomando como tema de discusión el rol que juegan los actores –ya sean del poder público o de grupos de interés– como pivotes de la arquitectura de las políticas públicas. Para esto, en primer lugar, se presentan las características de los actores políticos claves en el diseño y aprobación de reformas; en segundo lugar, se muestra cómo la “tecnocracia” ha sido el actor más importante en el diseño de las reformas, principalmente desde la dirección del Departamento Nacional de Planeación, a través de los distintos Planes Nacionales de Desarrollo en los últimos veinte años, e indirectamente desde algunos centros de pensamiento como FEDESARROLLO, y ANIF.

Finalmente, se introduce el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), sus antecedentes de creación a nivel institucional y se identifican los principales actores que participaron en su diseño y discusión, que posteriormente serán analizados en profundidad en el Capítulo 3, en donde se identificarán los principales rasgos del diseño de esta política pública.

### **2.1 Actores claves en el diseño de políticas en Colombia**

Esta presentación empieza con el análisis de Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito y Mónica Pachón<sup>32</sup> que compara las estructuras que conforman el poder

---

<sup>32</sup> CÁRDENAS, Mauricio; JUNGUITO, Roberto y PACHÓN, Mónica. Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. En: STEIN, Ernesto, et al. (eds.)

público en Colombia, y muestra cómo la Constitución de 1991 produjo cambios sustantivos en los frenos y contrapesos del sistema político. Posteriormente, se tiene en cuenta las investigaciones de Jairo Estrada Álvarez<sup>33</sup> que muestran el papel de la tecnocracia –vinculada al Departamento Nacional de Planeación y al MinHacienda– en el diseño de políticas públicas acordes con los principios neoliberales, promovidos por los organismos multilaterales.

Según estos autores, la caracterización del proceso de diseño de políticas en Colombia tuvo importantes cambios entre finales de los años 80 y comienzos de los 90; entre los más significativos: el rol del actor de veto, el proceso de construcción de política y el número de partidos políticos. Estos cambios estuvieron relacionados con las reglas del Frente Nacional y el surgimiento de nuevas instituciones políticas. Por esto es conveniente caracterizar los actores políticos claves y su participación en el proceso de diseño de políticas, antes y después de la Constitución de 1991.

### **2. 1. 1. Presidente**

De acuerdo a Cárdenas *et al.*, la figura presidencial es el principal promotor y elaborador de la agenda política, no sólo en Colombia sino en América Latina donde la mayoría de los países están bajo regímenes presidenciales. Esta situación se ha mantenido en Colombia aún tras la reforma de la Constitución en 1991 que, si bien redujo los poderes presidenciales en alguna dimensión, mantuvo la centralidad de la figura.

En otros países de Latinoamérica la situación es similar pues en la región predominan los regímenes presidencialistas, caracterizados por una elección

---

Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies. Cambridge, MA: Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, 2006. 199-242.

<sup>33</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Élités intelectuales y producción de política económica en Colombia. En: \_\_\_\_\_ Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Convenio Andrés Bello. Colciencias, 2005. p. 259-320.

popular (directa) del presidente, y por una independencia de los mandatos del presidente y de las corporaciones del legislativo. Y están ausentes los regímenes parlamentarios en los cuales el presidente es elegido por un cuerpo colegiado, y los mandatos del ejecutivo y del gabinete así como del Parlamento dependen unos de otros. Este hecho ha conducido a la opinión según la cual la inestabilidad democrática y el poco desarrollo económico alcanzado en la década de los años 80, en América Latina, se debió en gran parte a este tipo de democracia. Según, Juan J. Linz:

El desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es un accidente. Una comparación cuidadosa entre el desempeño del parlamentarismo y del presidencialismo conduce a la conclusión de que, en el balance, el primero es más propicio a una democracia estable que el segundo<sup>34</sup>.

Linz respalda sus opiniones señalando las desventajas del presidencialismo para el proceso político. En primer lugar, en los sistemas presidenciales, el ejecutivo tiene grandes poderes constitucionales (que generalmente incluyen control total de la composición del gabinete) y es la cabeza simbólica del estado, lo cual conduce a la personalización del poder y en últimas al caudillismo. En segundo lugar, las elecciones presidenciales directas introducen la lógica de “el ganador se lleva todo”, dejando a la oposición marginada y sujeta al ofrecimiento de acuerdos clientelistas. En tercer lugar, los periodos de gobierno –cuatro a cinco años en promedio para la región– generan rupturas en la continuidad del proceso político, y la duración del mandato presidencial se convierte en un factor crucial en los cálculos de todos los actores políticos. En cuarto lugar, puede ocurrir que los partidos de oposición representen una mayoría electoral frente a la representatividad del presidente; esto da lugar a una ambigüedad en la legitimidad de éste, y lo obliga a establecer costosos acuerdos para sacar adelante su programa de gobierno. Por último:

---

<sup>34</sup> LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. *En*: The Journal of Democracy. Vol. 1 no. 1 (1990); p. 52.

Las constituciones presidencialistas paradójicamente incorporan principios y suposiciones contradictorias. Por un lado, tales sistemas crean un fuerte y estable ejecutivo con suficiente legitimación plebiscitaria para responder de manera rápida frente a las colisiones de intereses particulares representados en la legislatura (...) y de otro lado, las constituciones presidencialistas también reflejan una profunda sospecha frente a la personalización del poder: los recuerdos y temores de reyes y caudillos no se disipan fácilmente. Principalmente, entre las barreras constitucionales contra los poderes potencialmente arbitrarios se encuentra la prohibición de la reelección<sup>35</sup>.

Esta discusión teórica se evidenció en Colombia donde los presidentes, antes de la Constitución de 1991, habían tenido amplios poderes para definir la agenda de políticas y para gobernar expidiendo decretos. Sin embargo, en la práctica, no siempre pudieron realizar sus agendas reformistas por la fragmentación interna de sus propios partidos; así lo señalan Archer y Shugart:

Un presidente no podía contar con la lealtad de los miembros de su propio partido porque muchos de ellos estaban atados a sus jefes locales cuyos cálculos estratégicos estaban determinados por la lógica del clientelismo – cuántos empleos necesitan para recompensar a sus seguidores– y no por algún compromiso con un programa de partido<sup>36</sup>.

Esta situación se sigue presentando, después de la Constitución de 1991, y esto conduce a acuerdos de corto plazo y con altos costos de transacción. Paradójicamente, en Colombia, la convocatoria a la Asamblea Constituyente que formuló la Constitución de 1991 se dio por una iniciativa presidencial (en respuesta al referéndum convocado simultáneamente en las elecciones presidenciales de 1990) que revocó el mandato del Congreso y terminó por reducir los poderes presidenciales.

---

<sup>35</sup> Ibid. p. 54.

<sup>36</sup> ARCHER, Ronald y SHUGART, Matthew Sober. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Sober (eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. New York: Cambridge University Press, 1997, p. 140.

Contrario a la opinión generalizada sobre los peligros y desventajas de las prerrogativas del presidencialismo –como lo sostiene J. Linz–, otros autores – como Archer y Shugar– argumentan sobre las desventajas de la disminución de los poderes presidenciales en Colombia, como resultado del aumento de la competición intrapartidista y de las dificultades para establecer acuerdos con el legislativo:

Cuando una reforma deseada por el Presidente requiere cambios estructurales que no pueden ser asumidos por medio del uso de los poderes de emergencia, el Presidente se enfrenta a dos obstáculos al tratar de ganar el paso por el congreso: (1) los problemas de la construcción de coalición con el legislativo y (2) la composición del partido mayoritario, que conduce al grave dilema de tratar de acomodar un Congreso de base rural y un presidente más sintonizado con los intereses urbanos<sup>37</sup>.

Sin embargo, para la discusión planteada sobre los actores políticos claves, estas interpretaciones coinciden en identificar las dificultades –en términos de costos de transacción entre el ejecutivo y el legislativo– para el normal funcionamiento del proceso de diseño de políticas que provienen de la iniciativa presidencial.

Esta dificultad se agrava cuando se tiene en cuenta la falta de “profesionalización” de los miembros del Congreso; pues éstos no siempre buscan una carrera en el legislativo de largo plazo: entre 1960 y 1990, sólo se dio un incremento del 20%<sup>38</sup> en el número de miembros reelegidos en ambas cámaras, como consecuencia de esto:

El presidente se ve forzado a construir no una sino una serie de coaliciones dentro del Congreso, y a veces una nueva por cada ley o reforma constitucional que él propone. La naturaleza de estas alianzas, con miembros que demandan patrocinio como compensación por apoyar al presidente, es que las transacciones son particularistas y probables de

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 137.

<sup>38</sup> Ibid., p. 138.

romperse si éstos están insatisfechos con lo que se les ofrece a cambio de sus votos<sup>39</sup>.

Como se verá –al final del Capítulo– el PRAP como programa de reforma de iniciativa presidencial, corresponde al ejercicio constitucional de los poderes del ejecutivo para emprender cambios estructurales del Estado, poniéndolo a salvo de gran parte de estos costos de transacción. A continuación se compara la evolución de los poderes presidenciales en Colombia, entre 1958 y 2004:

	<b>Frente Nacional y Transición (1958-1980s)</b>	<b>Después de la Constitución de 1991 hasta 2004</b>
<b>Poderes Proactivos</b> (decreto ejecutivo, poderes de emergencia)	Altos poderes para decretar, revisión judicial <i>ex post</i> . Declaración sin restricción del estado de sitio y emergencia económica.	Poder restrictivo para decretar con revisión judicial <i>ex ante</i> . Declaración del estado de sitio por períodos de 90 días y máximo 180, sujeto a aprobación de la Corte Constitucional.
<b>Poderes integradores</b>	Designación de competencias en las gobernaciones y diversos organismos autónomos, gabinete altamente centralizado	Designación de gabinete, agencias autónomas altamente centralizadas
<b>Poderes reactivos</b> (veto)	Mayoría requerida para objetar proyectos económicos (2/3 partes de cada cámara)	Mayoría de ½ de miembros de cada cámara
<b>Poderes partidistas</b>	Relativamente bajos debido a las normas electorales, número de listas por partido ilimitadas	Extremadamente bajos. Sin poder de nominación, reglas electorales. Elecciones parlamentarias primero, elección por sistema de mayorías

Tabla 3. Evolución de los poderes presidenciales en Colombia 1958 a 2004<sup>40</sup>.

A partir de la Tabla anterior es posible reconocer que los cambios que introdujo la Constitución de 1991 pusieron freno a los poderes legislativos del presidente: limitó a 90 días la declaración del estado de conmoción interior o emergencia económica (ampliables hasta por 90 días), y le dio poderes a la Corte Constitucional para revocar los Decretos expedidos bajo este estado e incluso la propia declaratoria de emergencia. Los Decretos permanecen en vigor solamente

<sup>39</sup> Ibid., p. 139.

<sup>40</sup> CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit., p. 206.

si el Congreso los aprueba en sesión ordinaria y los poderes *pro tempore* no pueden ser usados para la expedición de estatutos, leyes orgánicas o impuestos. Un aspecto sobre el cual no hubo cambios con la Constitución de 1991, y que impacta de manera importante el proceso de diseño de políticas en Colombia, es el control permanente por parte del Presidente sobre la agenda legislativa, a través de solicitudes de urgencia al Congreso, con lo cual conserva el carácter proactivo del ejercicio del poder. En 2004, el Congreso aprobó una enmienda a la Constitución de 1991, que permite la reelección presidencial; el mayor fortalecimiento de los poderes presidenciales en la historia moderna del país.

### **2. 1. 2. Congreso**

Como se presentó en la sección anterior, una consecuencia del presidencialismo y del rol del ejecutivo como agente promotor de las reformas, es el papel reactivo asignado a los miembros del congreso y las dificultades para negociar con éstos por sus fragmentaciones e intereses burocráticos. Sin embargo, esta no es una opinión unánimemente aceptada pues, según Scott Morgenstern, “los estudios de las legislaturas en América Latina deben enfrentar el estereotipo según el cual el rol primario en la política de estas instituciones ha sido o el descuido y la aquiescencia o el obstruccionismo”<sup>41</sup>. Por el contrario, tras un estudio de la relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en algunos países de América Latina (México, Brasil, Argentina, Chile) Morgenstern sostiene que las legislaturas son altamente relevantes para los resultados políticos y que éstas “frecuentemente se involucran en la negociación de políticas detrás de la escena, vetando o modificando iniciativas del ejecutivo”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> MORGENSTERN, Scott. Towards a Model of Latin America Legislatures. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.) Legislative Politics in Latin America. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002, p. 7.

<sup>42</sup> Ibid., p. 8.

En esos países, los distintos valores asignados por los legisladores a sus logros en la carrera política, sus afiliaciones partidistas, el sistema electoral y la estructura constitucional, dan cuenta de las diferencias en sus relaciones con el ejecutivo, en su estructura organizacional y en sus roles políticos. Como se muestra a continuación, estas observaciones se pueden extender al caso colombiano, en donde las mismas variables están presentes.

En Colombia, el Congreso simétrico –compuesto por Senado y Cámara de Representantes– se puede considerar reactivo más que proactivo, dado el marcado carácter personalista del sistema electoral, y el fuerte control del ejecutivo sobre la agenda legislativa. Según Cárdenas et al., “el legislativo ha sido siempre un importante actor de veto del presidente, especialmente en áreas donde el ejecutivo no tiene jurisdicción completa”<sup>43</sup>.

La Constitución de 1991 redujo el número de sillas en Senado (de 113 a 102) y Cámara (de 199 a 165), y le permitió a los nuevos departamentos (antiguos territorios con baja densidad de población) tener representación en el Congreso por primera vez. Cada cámara a su vez está dividida en siete comisiones, y una vez elegidos por votaciones internas los miembros de estas comisiones, éstos deben permanecer en la respectiva comisión por todo el periodo legislativo. La Reforma Política de 2003 (Acto Legislativo 01 del 3 de Julio de 2003) modificó las reglas electorales, reglamentó el financiamiento –público y privado– de las campañas, y creó condiciones para el funcionamiento de nuevos movimientos y les garantizó el acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones. Estas reformas se tradujeron en un creciente número de listas en las elecciones parlamentarias y en una excesiva fragmentación de los legisladores en el Congreso; hechos que a la larga impactan negativamente el proceso de diseño de políticas en Colombia puesto que los acuerdos alcanzados tienden a reflejar intereses burocráticos en lugar de consensos programáticos. Como ya se anotó,

---

<sup>43</sup> CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit., p. 208.

esta pluralidad de fuerzas representadas en el Congreso conduce a una falta de profesionalización de la carrera legislativa; hecho que coincide con el diagnóstico regional:

En contraste con los miembros del Congreso de los Estados Unidos, muchos legisladores latinoamericanos están menos enfocados en la reelección, más dependientes de sus líderes partidistas, y en época de elecciones están más preocupados por los rivales intra-partidarios que por los oponentes de un partido mayoritario y enfrentando distintas amalgamas de poderes constitucionales<sup>44</sup>.

Antes y después de la Constitución de 1991, las leyes sobre la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos y las normas generales sobre comercio exterior y deuda externa, han sido reservadas a la iniciativa presidencial. En la Constitución de 1991, dos nuevas áreas de legislación han quedado bajo el control del ejecutivo, que antes pertenecían al Congreso: la autoridad para negociar contratos y préstamos; y para establecer los ingresos y gastos de la administración. Otro factor importante para caracterizar los actores políticos claves en el proceso de diseño de políticas, es la relación entre la actuación del legislador y su afiliación partidista.

### **2. 1. 3. Partidos políticos**

Antes de la Constitución de 1991, el sistema partidista en Colombia desde su formación en 1840 fue predominantemente bipartidista (Partido Liberal y Partido Conservador); y la constitución vigente regía desde 1886 con algunas modificaciones en el sistema político pero sin cambiar el tipo de régimen. La combinación de estos dos hechos a lo largo de más de un siglo, moldeó la cultura política del país y llevó –primero– a la violencia partidista de los años cincuenta y –después– al acuerdo de paridad y alternancia partidista del Frente Nacional (1958-1974) como fórmula para remediar los daños sociales y políticos que trajo consigo

---

<sup>44</sup> MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America Legislatures. En MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.) Legislative Politics in Latin America. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002, p. 413.

'la Violencia'. Un acuerdo que acarreó consecuencias para el mismo sistema partidista: por un lado, "la ausencia de una competición entre partidos redujo el tradicional reclamo de las élites dirigentes [Jefes Naturales] de tener prerrogativas especiales"<sup>45</sup>, como dictar las listas del partido, determinar las estrategias electorales y controlar la organización interna; y por otro, le dio "fuertes incentivos a los jefes locales y regionales para competir con las élites por el control de los partidos"<sup>46</sup>.

Sin embargo, para inicios de los años ochenta, "a pesar de los éxitos aparentes en términos de resultados en política económica, las instituciones políticas y las consecuentes reglas del juego político derivadas del acuerdo fueron insostenibles"<sup>47</sup>. En este sentido, el triunfo electoral en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de movimientos políticos emergentes como la Alianza Democrática-M19 (izquierda liberal) y el Movimiento de Salvación Nacional (social conservador) se entiende como el rompimiento de la hegemonía bipartidista que llegaba a su agotamiento<sup>48</sup>. Según Ana María Bejarano, "los partidos tradicionales y la clase política representada en el Congreso no sólo estuvieron al margen de este proceso convulsivo [la convocatoria a la Asamblea Constituyente] sino también fueron vistos como los responsables del estancamiento institucional que había llevado a la crisis"<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> ARCHER, Ronald. Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy. En: MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.) Building Democratic Institutions. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995, p. 179.

<sup>46</sup> Ibid. p. 179.

<sup>47</sup> CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit., p. 204.

<sup>48</sup> BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá: Tercer Mundo, 1993, p. 338-344.

<sup>49</sup> BEJARANO, Ana María. The Constitution of 1991. An Institutional Evaluation Seven Years Later. En: BERGQUIST, Charles; PEÑARANDA, Ricardo y SÁNCHEZ, Gonzalo (comps.) Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001, p. 56.

Por su parte, la Reforma Política del 2003 estableció un mínimo de participación (2% de los votos válidos en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado) para conservar la personería jurídica de los partidos políticos. A consecuencia de esto sólo 14 partidos ganaron representación en el Congreso para el 2006, mientras que 72 movimientos obtuvieron por lo menos un escaño en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2002<sup>50</sup>. Aunque estas cifras dicen más del sistema partidista que de la estructura del Congreso. Cárdenas et al. señalan que, dada la participación de los congresistas en las distintas comisiones, la membrecía a un partido político es importante porque “muestra que detrás del velo de fragmentación y atomización, las estructuras de partido juegan un papel importante en la organización de la actividad legislativa”<sup>51</sup>, y en el proceso mismo de negociación de políticas pues la “disciplina” de partido resulta necesaria para la aprobación o veto de las iniciativas legislativas.

Con los cambios introducidos por la Constitución de 1991 y por la Reforma Política de 2003, por una parte, se fortalecieron los frenos y contrapesos del sistema político con el robustecimiento del papel del Congreso y de la Corte Constitucional y, por otra, se limitaron las facultades del Presidente que, no obstante, siguen siendo extremadamente fuertes, frente a los estándares de América Latina. Según Cárdenas *et al.*, como consecuencia del mayor número de actores relevantes y de la eliminación de las barreras que restringen la participación política (múltiples facciones presentan listas bajo el mismo partido), el sistema político ha ganado en términos de representación. Sin embargo, este mismo hecho ha conducido a una reducción en las tasas de éxito legislativo, entendido como el número de iniciativas aprobadas frente al número de iniciativas presentadas, debido a la presencia de un Congreso más dividido, como se aprecia en la Tabla 4:

---

<sup>50</sup> CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit., p. 211.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 211.

Origen	Iniciativas			
	Congreso		Ejecutivo	
Periodo	Antes de 1991 (1982-1983, 1986-1987)	Después de 1991 (1991-2003)	Antes de 1991 (1982-1983, 1986-1987)	Después de 1991 (1991-2003)
Tasa de éxito (%)	24	10	64	51

Tabla 4. Éxito Legislativo antes y después de Constitución 1991<sup>52</sup>.

Esta disminución del éxito legislativo, se puede entender también como resultado del aumento de los costos asociados a la transacción política, que hacen más difícil los logros en materia de cooperación. Sin embargo, como veremos a continuación la constitucionalización de algunas normas y temas de reforma (como los cambios en la política fiscal) reduce los espacios de negociación política. Otras áreas (como la política monetaria y la regulación de los servicios públicos) se han delegado oficialmente a la tecnocracia, convirtiéndose así en un actor clave en el diseño de políticas, que logra adaptarse fácilmente a las crisis económicas, y producir mejores resultados.

#### 2. 1. 4. Cortes

Como se anotó en el Capítulo anterior, una vez se avanzó en la implementación de las primeras reformas macroeconómicas, la segunda generación de reformas del Estado –promovidas a partir del Consenso de Washington ampliado– se dirige a reformas institucionales y administrativas que buscan fortalecer las capacidades del Estado para el desempeño de su función. Esto incluye reformas a la legislación laboral, al régimen de empleados públicos y por supuesto a las cortes y al sistema de justicia.

En Colombia estas reformas se han llevado a cabo paulatinamente en los últimos años: reforma laboral (Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2002), reforma al régimen de salud y de pensiones (Ley 100 de 1993), reforma a la administración pública (Ley 489 de 1998, y Decreto 1444 de 1999); sin embargo, la reforma al sistema de

<sup>52</sup> Adaptada de CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit., p. 222.

justicia ha sido más difícil. Aunque con la Constitución de 1991 se creó la Fiscalía General de la Nación, y posteriormente se introdujo el sistema penal acusatorio (Ley 906 de 2004), una reforma fundamental de la justicia no ha tenido lugar desde entonces.

De acuerdo a la separación de poderes en Colombia, a partir de la Constitución de 1886, la Corte Suprema dirimía las disputas constitucionales entre el ejecutivo y el legislativo, y ejercía el control ex officio de todos los decretos expedidos por el ejecutivo durante los periodos de excepción (estado de sitio y emergencia económica). No obstante, debido al recurrente uso de estos poderes por parte de éste, la Corte se convirtió en la última instancia de decisión sobre temas controversiales. Como se mostró en la Tabla 3 sobre la evolución de los poderes presidenciales en Colombia, antes de 1991 sólo con la firma de los miembros del Gabinete el Presidente podía hacer uso de poderes extraordinarios y expedir decretos en un periodo de 90 días. Con la nueva Constitución, la presencia de la Corte Constitucional ha restringido los poderes presidenciales y ahora es la encargada de ejercer el rol de actor de veto. No obstante, en la práctica, el Presidente mantiene la libertad de hacer uso del “estado de emergencia” para la formulación de política. Según Cárdenas et al.

La introducción de la revisión de las leyes por parte de la Corte Constitucional ha aumentado los costos de transacción para el ejecutivo, que ya no puede apoyarse sólo en los “acuerdos de corto plazo” con el congreso para promulgar su política (...) [sino que] la Corte Constitucional impone la mayor dificultad para los intentos del presidente por cambiar el status quo<sup>53</sup>.

Un aspecto crítico del ejercicio del veto tiene que ver con la elección de los magistrados. Mientras que los jueces de la Corte Suprema son elegidos a partir de listas que el Presidente remite al Congreso, los jueces de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado, a partir de una lista en la que sólo una tercera parte

---

<sup>53</sup> CÁRDENAS; JUNGUITO y PACHÓN. Op. cit, p. 219.

de ésta es propuesta por el ejecutivo, garantizando así una mayor independencia de este importante actor en el diseño de políticas públicas.

Y hasta ahora este papel de actor de veto parece ejercerlo de manera más efectiva: Mientras la Corte Suprema (entre 1886 y 1991) declaró inconstitucionales el 25% de los decretos expedidos por el ejecutivo durante los periodos de excepción, la Corte Constitucional (entre 1991 y 2003) declaró inconstitucionales el 39% de los decretos ejecutivos promulgados con poderes excepcionales<sup>54</sup>. Este aumento del protagonismo de la Corte Constitucional se debe en parte a que varios asuntos de políticas públicas han sido elevados al rango constitucional, y requieren revisión de las normas por parte de la Corte.

Este protagonismo también ha conducido a críticas sobre los fallos de la Corte en asuntos que parecen escapar a su competencia. Por ejemplo, anteriores miembros de la Junta del Banco de la República, como Sergio Clavijo, han señalado que la decisión de la Corte (C-955 del 2000), a través de la cual se le ordenó al Banco de la República fijar de manera permanente un límite a las tasas de los créditos de vivienda –con el argumento de defender el derecho a la vivienda digna que fija la Constitución de 1991 (Art. 51)– no tiene en cuenta las consecuencias económicas del fallo porque éste obliga al Estado a otorgar subsidios a quienes acceden a tales créditos, pero no determina los mecanismos para la obtención de tales recursos. Según Clavijo “el común denominador de los errores económicos de la Corte está en el detrimento de la distribución del ingreso a través del uso de criterios de supuesta igualdad, para casos que requerían precisamente tratamientos diferentes”<sup>55</sup>. Por su parte, Salomón Kalmanovitz, criticó las medidas adoptadas por la Corte Constitucional ante la crisis del sistema UPAC que favorecían indistintamente a todos los deudores, incluso a aquéllos que

---

<sup>54</sup>Ibid., p. 214.

<sup>55</sup> CLAVIJO, Sergio. Fallos y fallas económicas de las altas cortes: El caso de Colombia 1991-2000. En: Borradores de Economía. No. 173 (Marzo 2001); p. 4; ver también p. 29.

aspiraron a viviendas suntuosas por encima de su capacidad de pago. Para Kalmanovitz,

Todos los fallos económicos han mostrado que la Corte requiere de un cuerpo técnico asesor muy capacitado, de economistas doctorados que muestren imparcialidad política y que contrate con firmas especializadas asesorías de tipo financiero (...) La Corte debiera además auto-imponerse límites a su poder absoluto cuyo despliegue ha mostrado ser inconveniente para el país. Es el único organismo del estado colombiano que no tiene otro poder que contrapesa su enorme influencia<sup>56</sup>.

En síntesis, estas críticas coinciden no sólo en la poca previsión económica por parte de la Corte, sino –especialmente– en la falta de competencia de ésta frente a los temas técnicos y, por tanto, señalan la necesidad de recurrir a juicios de expertos en política monetaria y fiscal. Esto conduce a la tarea de caracterizar un nuevo e importante actor clave en el diseño de políticas, la “tecnocracia”.

## **2.2 Tecnocracia y Reforma del Estado**

Como se ha señalado desde el inicio de este trabajo, la tecnocracia vinculada a las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, BID, etc.) ha contribuido a moldear la política regional a través del Consenso de Washington. A su vez, cuando se caracterizó el perfil de líderes latinoamericanos –como Gonzalo Sánchez de Lozada (México), Domingo Cavallo (Brasil), Alejandro Foxley (Chile), Carlos Salinas de Gortari (México)– se presentó la distinción que Stanislaw y Yergin, (*Commanding Heights*, p. 237) establecieron entre tecnócratas y “tecnopolíticos”. Por definición, la tecnocracia trata de estar al margen del proselitismo político y prefiere ejercer su influencia en el proceso de diseño de políticas desde instituciones privadas y centros de pensamiento (*Think Tanks*). No obstante, en la práctica resulta más efectiva su labor desde las agencias técnicas del Estado o desde ministerios técnicos como hacienda, finanzas, o economía, según la estructura del ejecutivo en cada país. Ahora, se centra la discusión en el

---

<sup>56</sup> KALMANOVITZ, Salomón. Los efectos económicos de la Corte Constitucional. Bogotá: Banco de la República, 1999, p. 3.

rol de la tecnocracia nacional que, como se señaló en las críticas a los fallos económicos de la Corte Constitucional, resulta relevante por la supuesta imparcialidad y experticia que la caracteriza.

Si bien Cárdenas *et al.* no le dedican una amplia discusión al rol de estos actores en el proceso de diseño de políticas, sí enfatizan que la dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) –como entidad técnica de nivel ministerial aunque sin iniciativa legislativa– históricamente ha estado en manos de la tecnocracia. Y desde ahí ésta ha sido decisiva en el diseño de los documentos CONPES (Consejo de Política Económica y Social), que son una herramienta del ejecutivo para la formulación de políticas económicas y sociales; como fue el caso de la formulación del PRAP. En el ámbito privado, la tecnocracia nacional ha ejercido su influencia desde la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF-Centro de Estudios Económicos) y el Centro de Estudios de Desarrollo (CEDE) de la Universidad de Los Andes, centros independientes del gobierno aunque no ajenos a una agenda de intereses sectoriales.

Otro lugar, según Cárdenas *et al.*, destacado para la participación de la tecnocracia como actor clave en el proceso de diseño de políticas ha sido la Junta del Banco de la República (la banca central); cuya independencia ha sido garantizada por la Constitución de 1991. Sin embargo, esta independencia no es completa pues el Ministro de Hacienda actúa como presidente de la Junta del Banco y el Presidente de la República puede nombrar a dos de los cinco miembros de la Junta, una vez transcurridos dos años de su mandato.

En cuanto a la política cambiaria, la Junta del Banco ha logrado mantener su independencia; sin embargo, otras áreas de la política pública no han quedado fuera de la influencia del Ejecutivo. Por mandato constitucional (Art 373) el Banco de la República debe tomar medidas para controlar la inflación pero en ocasiones las metas inflacionarias del Ejecutivo han resultado contrarias a las previstas por el

Banco. Como lo señaló la llamada “misión alesina”<sup>\*</sup>, una banca central en verdad independiente no contradice los principios de la democracia si ‘el pueblo’ delega una cierta función (como la política monetaria) en una institución que mantenga su independencia para cumplir su deber en beneficio del pueblo mismo. Entre otras reformas al Estado (en temas de política, educación, justicia, presupuesto, etc.), para fortalecer la independencia de la Junta la misión alesina recomendó: excluir al Ministro de Hacienda de la Junta; reducir de cinco a tres miembros la Junta (más el Presidente del Banco); aumentar el periodo de cuatro a siete años, para que no coincidan con los periodos del presidente; y prohibir que se nombre en la junta a quien haya sido funcionario público en el gobierno responsable de la designación<sup>57</sup>.

### **2. 2. 1. Tecnocracia estatal**

El rol de la tecnocracia vinculada al Estado, como actor clave en el diseño de reformas y políticas públicas, se puede caracterizar a partir del papel de legitimación que, según Jairo Estrada Álvarez, desempeña esta “élite intelectual” encargada de:

La producción de política económica en el sentido del diseño y la toma de decisiones desde posiciones de conducción política y de encausamiento estratégico del Estado. Desde luego que la noción de élite intelectual presume tanto su circulación como la estructuración de redes y, por tanto, supone la superación de las fronteras estatales<sup>58</sup>.

---

\* Estudio contratado por FEDESARROLLO, en 2001, liderado por Alberto Alesina, profesor de economía de la Universidad de Harvard.

<sup>57</sup> ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto y STEINER, Roberto. Towards a Truly Independent Central Bank in Colombia. En: ALESINA, Alberto (ed.) Institutional Reforms in Colombia. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005. p. 337-360.

<sup>58</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Élités intelectuales y producción de política económica en Colombia. En: \_\_\_\_\_ (ed.) Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Convenio Andrés Bello. Colciencias, 2005, p. 264-265.

Esta función legitimadora de la formulación de políticas públicas depende, por un lado, del uso del lenguaje experto de la economía, basado en la estadística y la modelación matemática (ya no en la retórica de los economistas clásicos del siglo XIX). Y por otro, es el resultado de la profesionalización de la economía en el país, respaldada por la formación doctoral en universidades anglosajonas promotoras del modelo neoclásico keynesiano; en gran parte auspiciada por un sistema inter-institucional de concesión de becas. En este sentido, según Marco Palacios, “podemos suponer que los economistas colombianos de alto nivel se sienten formando parte de una comunidad epistémica internacional cuyos principales centros de irradiación están situados en las más prestigiosas universidades norteamericanas y algunas británicas”<sup>59</sup>.

Este ascenso de la tecnocracia económica como actor clave en el proceso de formulación de políticas no es un fenómeno nacional aislado. Hace parte de un proceso continental de desplazamiento del poder que antiguamente ejercía la élite jurídica: jueces y abogados (usualmente formados en universidades europeas) representantes de la aristocracia terrateniente y comerciante que accedían al poder político. Sin embargo, esta élite jurídica no siempre fue vista como promotora de la modernización del Estado sino como defensora del status quo o – en el peor de los casos– promotora de sus propios intereses, familiares y de clase. Al respecto, Yves Dezalay y Bryan Garth –que han estudiado este enfrentamiento entre abogados y economistas en México, Chile, Brasil y Argentina– concluyen que “la nueva ciencia política se ha alineado con los economistas para entronizar a los políticos tecnócratas como las figuras claves en la promoción del Estado democrático liberal”<sup>60</sup>. Para Dezalay y Garth, la nueva élite jurídica –renovada y doctorada en universidades norteamericanas– se encuentra ahora en estos países

---

<sup>59</sup> PALACIOS, Marco. Saber es poder: el caso de los economistas colombianos. En: \_\_\_\_\_ De populistas, mandarines y violencias. Bogotá: Planeta, 2001, p. 103.

<sup>60</sup> DEZALAY, Yves y GARTH, Bryan. The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002, p. 164.

ejerciendo un papel legitimador ya sea en la defensa de los Derechos Humanos (desde las universidades y las ONG's,) y de los derechos de los negocios (desde los bufetes de abogados) o en la negociación de tratados internacionales (NAFTA, etc.).

Más que un registro histórico, este desplazamiento de funciones y áreas de influencia –del derecho a la economía– materializa la idea según la cual la modernización y reforma estructural del Estado se debe llevar a cabo por un grupo técnico y profesionalizado capaz de administrar racionalmente los recursos públicos. En Colombia, se puede decir que esta competencia entre economistas y abogados, tal como la presentan Dezalay y Garth, se corresponde con el surgimiento de la tecnocracia nacional que se inició con la creación del Departamento Nacional de Planeación (1968), y coincide en parte con el fin de las misiones lideradas por economistas extranjeros (la última, la misión “Musgrave” de 1969) y con la creación de FEDESARROLLO (1970).

Este hecho da lugar a la formulación de las reformas económicas “autóctonas” a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, el primero de ellos “Las cuatro estrategias” del Gobierno de Misael Pastrana (1970-1974). Reformas autóctonas por ser diseñadas por expertos nacionales, aunque no necesariamente autónomas pues éstas representan una importación de las ideas dominantes de la teoría económica neoliberal. A continuación, caracterizaremos el papel de la tecnocracia en los PND de los últimos gobiernos.

### **2. 2. 2. Tecnocracia y reforma del Estado (1982-2002)**

Como se anotó al inicio de la sección anterior, existe una profunda relación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)\*, y los Planes Nacionales de Desarrollo (PND),

---

\* El CONPES (Ley 19 de 1958) está dirigido por el Presidente de la República y lo integran los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura; también toman parte el Director del DNP, los

que le permiten al presidente y sus ministros apoyarse en esta entidad técnica para orientar las políticas nacionales. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaria Ejecutiva del CONPES y se encarga de coordinar y presentar para su análisis estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programa y proyectos del Gobierno Nacional. Este proceso de diseño y aprobación se corresponde en gran parte con las experiencias de reforma de otros países de Latinoamérica, presentadas en el capítulo anterior, en el que los “equipos de diseño” se encargan de la formulación de políticas para el ejecutivo y éste asume los costos de transacción con el legislativo. En Colombia se trata de una práctica institucionalizada.

Según una investigación realizada por la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, sobre el desarrollo de la tecnocracia en las entidades de planeación económica en el país, existen unos canales de movilidad de alto nivel entre la Universidad de los Andes y el DNP, puesto que la mayoría de los Directores Generales así como los Subdirectores Generales y los Directores de Unidad son egresados de la Facultad de Economía de esa Universidad o al menos tiene título de maestría en economía de Los Andes. Pero este canal es de doble vía, porque directores y subdirectores del DNP han salido de la institución a ocupar cargos importantes en la Facultad de Economía. Sin embargo, más que un caso de meritocracia que ponga en evidencia las cualificaciones de la élite económica, la investigación –a partir de entrevistas y encuestas– estableció que los mecanismos de reclutamiento de funcionarios de alto nivel en el DNP:

---

gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros; así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Consejero presidencial para la Equidad de la Mujer.

Por los cuales estas personas mencionadas, egresadas de Los Andes, han ocupado estos altos puestos en la institución son informales y se debieron a contactos personales obtenidos en la Universidad o en antiguos trabajos. Para los cargos de dirección y subdirección general que son designados directamente por el ejecutivo fue fundamental la cercanía con las campañas presidenciales, los ministros de Hacienda y los asesores del Presidente en asuntos económicos<sup>61</sup>.

Ahora bien, para avanzar en el propósito de caracterizar la participación de la tecnocracia en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo, se sigue al autor Jairo Estrada Álvarez en su caracterización de las fases de configuración, consolidación, y expansión de la tecnocracia en nuestro país tras la creación del DNP (1968)<sup>62</sup>. Los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos siete gobiernos se resumen en la siguiente Tabla:

<b>Años</b>	<b>Presidente</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>Etapas de la tecnocracia (Según Jairo Álvarez Estrada)</b>
1982-1986	Belisario Betancur	<i>Cambio con equidad</i>	1966-1984: Constitución y apuntalamiento
1986-1990	Virgilio Barco	<i>Economía Social</i>	1985-1990: Estabilización y consolidación
1990-1994	César Gaviria	<i>Revolución Pacífica</i>	1990-en adelante: Expansión y profundización
1994-1998	Ernesto Samper	<i>El Salto Social</i>	
1998-2002	Andrés Pastrana	<i>Cambio para Construir la Paz</i>	
2002-2006	Álvaro Uribe Vélez	<i>Hacia un Estado Comunitario</i>	
2006-2010	Álvaro Uribe Vélez	<i>Estado Comunitario: Desarrollo para todos</i>	

Tabla 5. Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 1982-2006 y Tecnocracia

La etapa de formación y configuración (1966-1984) corresponde a la crisis y transición conflictiva del antiguo régimen de acumulación basado en el mercado interno, en la economía cafetera y en la sustitución de importaciones, hacia el mercado de capitales y la ortodoxia neoliberal, en el que

<sup>61</sup> GÓMEZ, Víctor Manuel; GONZÁLEZ DÍAZ, Liliana y FORERO RUBIO, Ricardo. Formación de élites y educación superior: meritocracia y reclutamiento en el Departamento Nacional de Planeación. En: Revista Colombiana de Sociología. No. 28 (2007); p. 171.

<sup>62</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit., p. 259-320.

las demandas del proyecto político-económico y de la regulación económica conllevaron la necesidad de una creciente apropiación social del conocimiento y de la técnica de la economía, así como su incorporación en la conducción política del Estado y del proceso económico<sup>63</sup>.

Demandas necesarias para superar las deformaciones de la política y de los políticos tradicionales. En esta etapa de configuración, Estrada Álvarez destaca la llegada a mediados de los años 70 de estudiantes colombianos graduados en la universidades de Chicago, MIT, Rice, Stanford y California, que fueron acogidos en posiciones del gobierno en las administraciones de López Michelsen y Turbay Ayala: Rodrigo Botero, Ministro de Hacienda; Miguel Urrutia, director del DNP; Guillermo Perry, director de Impuestos Nacionales; Eduardo Wiesner, Ministro de Hacienda, quienes escalaron posiciones en la tecnocracia nacional a medida que ésta se consolidó.

La segunda etapa, de estabilización y consolidación (1985-1990), corresponde a las medidas de reacción, ante la crisis capitalista mundial de inicios de la década de 1980, tomadas localmente por el gobierno del presidente Betancur. Estas medidas, si bien empezaron por el restablecimiento temporal de las protecciones al sector productivo nacional (levantadas en el gobierno de Turbay Ayala) y por el control a la especulación de los grupos económicos, terminaron por agravar el déficit fiscal y aumentar la deuda pública.

El Plan de Desarrollo “Cambio con equidad”, del presidente Betancur, se presentó como resultado de la concertación con los asesores económicos presidenciales y la Comisión de Análisis Económico y de Concertación. En la presentación que hace Hernán Beltz Peralta, director del DNP en 1983, de uno de los rasgos distintivos del Plan dice que en su formulación “se llevaron a cabo debates con distintos representantes de la comunidad en foros académicos y en comités especiales creados para tal propósito, consolidándose así un nuevo sistema de la planeación basada en la participación constante y solidaria de la Nación entera en

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 267.

la formulación e instrumentación de las políticas de desarrollo”<sup>64</sup>. Presentado de esta manera, no parece un Plan que apela a la tecnocracia sino a los estamentos sociales en busca de legitimación. Sin embargo, al momento de formular los mecanismos para alcanzar los tres grandes objetivos del Plan (Reactivación económica, Consolidación del desarrollo y Ordenamiento del cambio social) se pasa al terreno propio de la tecnocracia:

La estrategia del Plan contempla el diseño e instrumentación de políticas de cambio estructural, que modifican el entorno en el cual se desenvuelve la actividad económica tales como el reordenamiento y democratización del sector financiero, la reforma al régimen fiscal, la implantación de sistemas apropiados de protección y estímulo al trabajo y a la industria nacional y el acceso de los grupos de población de bajos ingresos a la vivienda y a la educación técnica<sup>65</sup>.

Por su parte, las medidas del *plan de ajuste macroeconómico* 1985-1986 (como reducción del gasto público, liberalización cambiaria, y control a la inflación) tomadas por el gobierno Betancur, se correspondieron con las medidas recomendadas por el FMI para otros países del continente, y fueron una ocasión para la consolidación del trabajo coordinado de la tecnocracia estatal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República y el DNP, según el “modelo Garay-Marulada”<sup>\*</sup>, entendiéndolo por ello:

Una organización *ad hoc* según la cual se confirió autoridad a los asesores del ministro de Hacienda para dirigir y coordinar los equipos técnicos de las tres instituciones en forma tal que se atendiera de una manera eficiente y prioritaria todo lo necesario para manejar adecuadamente el proceso de definir, acordar, desarrollar, monitorear y cumplir con el programa de ajuste<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Cambio con equidad. Bogotá: 1983, p. 11.

<sup>65</sup> Ibid., p. 31.

<sup>\*</sup> El modelo Garay-Marulanda hace mención a Luis Jorge Garay y Oscar Marulanda quienes ofrecieron sus servicios de consultoría técnica a los gobiernos Betancur, Barco y Gaviria.

<sup>66</sup> MARULANDA, Oscar. Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1999, p. 93, citado por ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit., p. 280.

Durante el gobierno de Virgilio Barco, una vez superada la crisis de inicios de la década, se presentó el debilitamiento de la economía cafetera y la emergencia de la economía del narcotráfico. Sin embargo, el impulso dado al ajuste macroeconómico y a la apertura económica por parte del Ministro de Hacienda César Gaviria, la desregulación comercial promovida por el Ministro de Desarrollo Oscar Marulanda, y la “Política social” –como lo anunciaba el nombre del Plan Nacional de Desarrollo– de las reformas urbanas y laborales, se constituyeron en los tres campos de acción de la tecnocracia estatal que afianzarían el camino para la política neoliberal y el tránsito a las reformas estructurales.

De manera similar a lo ocurrido en la presentación del PND del Gobierno de Betancur, en esta oportunidad María Mercedes Cuellar de Martínez, como directora del DNP durante el gobierno de Barco, insta al Congreso a aprobar las medidas adoptadas por el ejecutivo, apelando al respaldo legitimador de la economía y de la tecnocracia que formula las medidas:

Existen además razones de orden técnico que hacen urgente que el Congreso debata y apruebe los planes y programas del Gobierno. En efecto, para “racionalizar y planificar la economía”, es indispensable sujetar las leyes anuales de presupuesto a planes y programas de inversión definidos y con fuerza legal<sup>67</sup>.

Al final del período de estabilización y consolidación de la tecnocracia, los organismos multilaterales jugaron un papel relevante en la formulación y supervisión de las políticas de orden económico como la desregulación comercial, las reformas al mercado de capitales y la reestructuración productiva, entre otras medidas. En efecto, Oscar Marulanda señala que:

La dinámica del proceso de reforma estuvo liderada en casi todo momento por los organismos multilaterales de crédito, particularmente el FMI y el Banco Mundial, los cuales para inducir en el mismo a las autoridades

---

<sup>67</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Economía social. Bogotá, 1987, p. 12.

contaban en todo momento con la posibilidad de suministrar al país los recursos del crédito externo<sup>68</sup>.

La tercera etapa de expansión y profundización (1990-en adelante) corresponde al despliegue e institucionalización de las políticas neoliberales en el país, y coincide con la implementación de las medidas del Consenso de Washington y con las reformas políticas que trajo consigo la nueva Constitución de 1991. Si bien la apertura económica comenzó gradualmente en el gobierno predecesor de Virgilio Barco, desde los inicios del gobierno Gaviria aumentó el ritmo de la apertura, con resultados que marcaron definitivamente la historia económica del país. Durante el gobierno de César Gaviria, caracterizado por el lema “apertura económica y modernización del estado”, se presentaron las reformas en curso como parte de una “Revolución pacífica”, según el nombre del Plan Nacional de Desarrollo, que mostraba el carácter imprescindible y progresista de las reformas.

Por su parte, “La Revolución Pacífica” se dirigió al ajuste institucional y la descentralización, porque este PND requería de un Estado eficiente y muy ligado a la vida de los ciudadanos, lo que obligaba a un rediseño de las instituciones públicas y una definición de las funciones del Estado central y de los diversos entes territoriales. En cuanto al ajuste institucional, las entidades responsables ajustaron sus estructuras administrativas para responder a las funciones que debían conservar y que podían cumplir de manera eficiente. En cuanto a la descentralización, “La Revolución Pacífica” propuso fortalecer la capacidad técnica y de planeación mediante el apoyo al desarrollo institucional de los municipios, el Plan Nacional de Rehabilitación y el programa de desarrollo de la capacidad gerencial pública.

Con el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Samper, “El salto social”, las expectativas de cambio se empezaron a moderar; la agenda económica del

---

<sup>68</sup> MARULANDA, Oscar. Economía política del manejo macroeconómico en Colombia, p. 103, citado por ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit., p. 285.

gobierno –exceptuando consideraciones de forma– habría de dar continuidad, en lo esencial, a la implantación del orden neoliberal en Colombia”<sup>69</sup>. Estas diferencias de forma obedecen al procedimiento concertado, al pacto social, y a los acuerdos sectoriales de competitividad. Sin embargo, “El salto social” se presentó como modelo alternativo de desarrollo que “sin desprestigiar el valor indicativo del mercado, tampoco renuncie a la función de un buen gobierno, más transparente, más eficiente, y más descentralizado”<sup>70</sup>.

El gobierno de Ernesto Samper, si bien “le puso corazón” a la apertura económica, continuó el proceso de liberalización de la economía y redefinición de las funciones del Estado al incorporar la legislación de la Organización Mundial del Comercio a la legislación interna, aumentar la desregulación de la telecomunicaciones, proteger la inversión extranjera y con el surgimiento de nuevos negocios auspiciados por el Estado como los contratos a través de concesiones. Aunque al inicio del Gobierno de Samper existieron dudas sobre su compromiso con el programa neoliberal, éstas se disiparon al final de su mandato.

Por el contrario, a finales de la década de los 90, con el triunfo de Andrés Pastrana ya no había dudas de su compromiso de proseguir con la agenda de reformas neoliberales, correspondientes a las “reformas de segunda generación”. El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” alude al ofrecimiento del gobierno de una respuesta negociada al conflicto interno. Sin embargo, este Plan hacía énfasis en el “crecimiento sostenible con cohesión social” que significa no sólo una expansión de las capacidades sociales para perseguir sus fines sino mejorar la eficacia y equidad en la asignación de los recursos públicos.

Este tipo de compromisos demanda una revisión del funcionamiento del Estado, pues la ineficiencia en la prestación de servicios y en la satisfacción de las

---

<sup>69</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit., p. 292.

<sup>70</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. El salto social. Bogotá, 1994, p. 8.

necesidades de la población, la falta de compromiso de los servidores públicos y la carencia de efectivos sistemas de evaluación fueron factores que propiciaron una crisis de credibilidad en la administración pública; problemas a los que también respondía el Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, el “Cambio para construir la paz” le daba continuidad a la Ley 489 de 1998 (que reguló el funcionamiento de la Administración Pública) en cuanto a reformar la estructura y funcionamiento del aparato institucional de la administración nacional. El Plan anunció como política de Estado “un proceso unificado, coordinado y evaluable de reforma de la administración pública nacional, que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales o los esfuerzos aislados”<sup>71</sup>, que permita al Estado cumplir con sus fines. Esta reforma incluyó una redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones que, como vimos en el primer capítulo, corresponden a las reformas de “segunda generación”.

En el primer periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, comprometido con el afianzamiento del modelo económico y el fortalecimiento institucional, el rol de la tecnocracia estatal en el diseño de reformas públicas estaba libre para avanzar en la formulación de reformas estructurales de segunda generación. En este último periodo de profundización de la tecnocracia estatal:

La conducción política del proceso económico quedó, en lo fundamental, en manos de la élite intelectual de la producción económica. Dentro de ella se impuso la facción que puede considerarse más ortodoxa, esto es, más cercana a los postulados neoclásicos y del neoliberalismo económico que encontraron asiento en los diseños del “consenso de Washington”. La

---

<sup>71</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Cambio para construir la paz. Bogotá, 1998, p. 160.

facción predominante de la élite jugó un papel predominante en la definición del “modelo económico”.<sup>72</sup>

Este modelo aparece hoy en los procesos de modernización del Estado, y la tecnocracia estatal hace presencia también en la negociación del tratado de libre comercio (TLC) con Estado Unidos.

### **2.3. Formulación del PRAP**

Como se señaló previamente, la tecnocracia en Colombia ha ganado importantes espacios en la construcción de políticas públicas a lo largo de las últimas tres décadas y hoy se concibe como un actor clave en la formulación de las acciones de gobierno que buscan dar respuesta a las demandas de la sociedad.

El Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP, se corresponde con las experiencias de reforma del Estado en los países de América Latina en cuanto a la forma en que emerge y en cómo se desarrolla. En consonancia con los estudios que sugieren que las propuestas de cambio se conciben desde el ejecutivo, acompañadas por tecnócratas nacionales e internacionales, el PRAP refleja y conjuga en su diseño un entramado técnico y político, así como un liderazgo reformista que da cuenta de los cambios estructurales que pueden suceder al interior del Estado.

Igualmente se planteó, en la sección anterior, que la formulación de reformas a través de los PND es un campo de acción privilegiado para la tecnocracia estatal. Ahora, antes de pasar al siguiente capítulo dedicado al análisis de actores en el diseño del PRAP, es pertinente situar de manera introductoria el PRAP dentro del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe; pues este programa fue una de las primeras prioridades del gobierno; para lo cual se parte de un análisis del Plan Nacional de Desarrollo, por ser el instrumento rector de la planeación que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y

---

<sup>72</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Op. cit., p. 296.

política del país. En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, se resaltan cuatro objetivos fundamentales que orientan la acción del gobierno para el cuatrienio:

- Brindar seguridad democrática
- Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo
- Construir equidad social; e
- Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado

En desarrollo de éste último objetivo, el Plan expone la problemática del Estado colombiano en cuanto al crecimiento exagerado del gasto público, como amenaza de la sostenibilidad de las finanzas públicas y centra en la corrupción, la politiquería y la ineficiencia, la pérdida de confianza en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes. Para superar estas dificultades el Plan señala:

El Gobierno Nacional está comprometido con una reforma de la administración pública, de las relaciones interregionales y del ordenamiento territorial del país.

La reforma de la administración pública puede dividirse en dos grupos: El primero comprende un rediseño institucional dentro de cada ministerio e entidad. El objetivo es aumentar la eficiencia y la gestión de cada uno mediante la recomposición de la planta de personal hacia labores misionales y un ajuste de la estructura hacia lo que verdaderamente se requiere. El segundo comprende el conjunto de reformas transversales para solucionar los problemas más cruciales y urgentes del Estado.

El objetivo último es volver a las principales directrices del estado Comunitario: un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá, 2002, p. 27.

De esta primera lectura, resulta claro el lugar prioritario que ocupó la reforma de la administración pública en los propósitos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo formulado por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Esta renovación de la administración pública se fijó en 3 pilares fundamentales de actuación. El primero, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición, la ejecución y la vigilancia de las tareas públicas como una prioridad del Estado Comunitario. El segundo, la creación de un Estado Gerencial para lo cual se pondrían en marcha un conjunto de reformas tendientes a la construcción de una nueva cultura gerencial de administración de lo público. Las reformas, desde la concepción plasmada en el PND implican (i) austeridad y (ii) eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados. Y en tercer lugar la transparencia y lucha contra la corrupción entendida no solamente como saqueo del erario sino como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general. El lugar del PRAP en el PND, y la manera como responde aquél responde a los objetivos de éste, se ilustra en la siguiente figura:



Figura 1. Ubicación del PRAP en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

A partir de la figura anterior, se aprecia entonces la articulación existente entre el

PND y el PRAP, en términos de los objetivos que se persiguen por parte del Gobierno. Como se mostrará en el Capítulo siguiente, este programa no trata solamente de una reforma del andamiaje del Estado, o de uno programa de disminución del tamaño del Estado, sino de una política pública que buscar recuperar la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para cumplir con sus metas, aumentar la transparencia e incorporar prácticas gerenciales en el manejo del Estado. El capítulo siguiente permitirá apreciar cómo los actores claves en el diseño del PRAP participaron para alcanzar tal articulación.

### 3. DISEÑO DEL PRAP Y ANÁLISIS DE ACTORES

Como se apreció en el capítulo anterior, el PRAP ocupa un lugar central en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; en particular en su propósito de incrementar la transparencia y eficiencia del Estado a través de un rediseño institucional y de una nueva cultura gerencial de administración de lo público. En este capítulo, se analiza la participación de los principales actores en el diseño del PRAP y las interacciones que tuvieron lugar para su formulación final.

#### **3. 1. Actores en el proceso de diseño del PRAP**

Los tres actores fundamentales en el diseño del PRAP, según se ha identificado en esta investigación, son: El BID como organismo multilateral, orientador de reformas macroeconómicas y políticas (a través del especialista en reforma del Estado Carlos César Pimenta); la tecnocracia estatal como agente encargado del diseño de programas de gobierno desde el DNP (por medio de Santiago Montenegro y Claudia Jiménez); y la visión externa de un consultor privado (Jaime Maldonado), como órgano de consulta del gobierno. Como se advirtió en la Introducción, en este análisis se comenta ampliamente las respuestas que dieron estos actores en las entrevistas personales, sin transcribir literalmente sus opiniones, por petición de ellos mismos. Veamos cómo fue la participación de cada uno de ellos.

##### **3. 1. 1. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

La idea de una institución para el desarrollo de América Latina y el Caribe surgió con ocasión de la Primera Conferencia Panamericana de 1890, cuando se adelantaron las primeras actividades para crear un sistema interamericano. Casi setenta años después, el BID se volvió una realidad tras la iniciativa del entonces Presidente de Brasil Juscelino Kubitschek, cuando la Organización de los Estados Americanos redactó el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (1959). Actualmente, el BID ofrece soluciones para afrontar los retos

del desarrollo en los 26 países miembros de América Latina y el Caribe, y como organismo multilateral mantiene relaciones con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Entre sus funciones, el BID presta recursos financieros y otorga donaciones; comparte sus investigaciones; ofrece asesoría y asistencia técnica para mejorar áreas fundamentales como la educación, la reducción de la pobreza y la actividad agropecuaria; procura, además, asumir un papel protagónico en cuestiones transfronterizas como el comercio internacional, la infraestructura y la energía.

El BID está organizado a través de Departamentos, Oficinas y Sectores. Dentro de los 6 sectores estructurados al interior del Banco, se ubica el Sector de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF) como el responsable de conceptualizar, preparar, apoyar la ejecución y supervisar las operaciones del Banco relacionadas con la gobernanza, fortalecimiento y reforma del sector público, descentralización, temas económicos y fiscales, el desarrollo de mercados de capital e instituciones financieras, y la competitividad a escala nacional, regional y local.

El ICF se encarga de preparar políticas, estrategias, lineamientos operativos y programas sectoriales para mejorar la capacidad institucional y las finanzas; realizar investigación y análisis así como estudios de casos en el sector, en busca de mejores prácticas; y brindar apoyo técnico sectorial especializado a las actividades y operaciones en países miembros prestatarios. Este sector trabaja con los departamentos respectivos de los países en el diseño y ejecución de programas y proyectos nacionales y regionales, financieros y no financieros, y evalúa los resultados de esas intervenciones en materia de desarrollo. También refuerza la calidad de los proyectos y programas de capacidad institucional y finanzas, incluyendo la orientación, diseño y preparación de la ejecución de los productos del Banco, y el análisis y mitigación de los riesgos.

Por lo anterior, se desprende que el BID, a través de su Sector de Capacidad Institucional y Finanzas ICF, fue el organismo pertinente para participar amplia y

determinante en la formulación y diseño del PRAP. En particular, el “especialista senior” en modernización del Estado del BID Carlos C. Pimenta fue quien actuó como líder del equipo del Banco en las discusiones que se iniciaron desde mayo de 2002. Como contraparte del Gobierno de Colombia, actuó Santiago Montenegro, quien –una vez posesionado el Presidente Álvaro Uribe– asumiría el cargo de Director del Departamento Nacional de Planeación. La participación de Montenegro resultaría estratégica con el fin de articular las líneas base de reforma del Estado con todo el Plan Nacional de Desarrollo.

De la entrevista con Carlos Pimenta líder del equipo de reforma conformado en el BID para el caso de Colombia, llevada a cabo el 27 de octubre de 2008 en Washington, resulta claro que el Gobierno de Colombia toma contacto con el BID aun antes de la posesión de Álvaro Uribe, con el fin de agenciar ante este organismo internacional el apoyo para la formulación de una estrategia de reforma que permitiera implementar unas de las principales banderas de campaña del presidente Uribe: una respuesta estatal efectiva, y la erradicación de la politiquería y la corrupción.

Según relata Pimenta, a partir de ese momento el Banco conforma un grupo y nombra una misión para adelantar un diálogo técnico con el fin de apoyar al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el diseño y puesta en marcha de un Programa de Modernización de la Administración Pública Nacional (APN).

En estos diálogos iniciales se compartieron visiones de ambas partes sobre lo que debería ser la administración pública moderna, y se discutieron experiencias exitosas de otros países, así como mejores prácticas a implementar. El resultado fue la adopción de un modelo de reforma propio. Sin embargo, es importante aclarar que este modelo tomó en consideración la amplia experiencia del Banco en el sector, a través de aprobaciones de préstamos y cooperaciones técnicas de reforma de la administración pública y otros temas conexos en distintos países de la Región. En particular, Carlos Pimenta resalta que las experiencias de Uruguay y

Brasil fueron los referentes en las discusiones para la formulación del modelo para Colombia. Por la importancia de estas dos experiencias para el caso colombiano, a continuación se resumen los rasgos característicos de estas reformas.

### **El Modelo de reforma de Uruguay**

El BID apoyó a Uruguay en la reestructuración y reconversión laboral a través de un crédito por US\$153.6 millones que respaldó el programa de modernización de la gestión pública entre 2001 y 2003. Por parte del gobierno de Uruguay, este programa fue liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y se adelantó a través de cuatro componentes básicos:

<b>Modelo de Reforma Uruguay</b>	
<b>Componente</b>	<b>Acciones emprendidas</b>
1. mejorar la gestión de los recursos públicos	modernización de la administración de los ingresos estatales
	aumento de la eficiencia del gasto público
	reducción de los costos y una mayor transparencia en las adquisiciones estatales
	mejor gestión de los bienes inmuebles estatales
2. aumentar la competitividad	simplificación de los trámites burocráticos
	racionalización de las regulaciones, precios y tasas fijados por la administración central
3. mejorar la calidad de los servicios provistos por la administración central a los ciudadanos	promoción de la transparencia de los actos del estado
4. modernización del marco jurídico para la gestión de los recursos humanos de la administración central	reformas a la Oficina del Servicio Civil Nacional
	implementación de nuevos sistemas de información

### **El Modelo de reforma de Brasil**

El BID respaldó con asistencia técnica y con recursos que ascendieron a US\$ 114 millones el Programa de Modernización del Estado-Gobierno Federal de Brasil, entre 1997 y 2008, cuyo objetivo general fue contribuir para mejorar el desempeño de la administración pública federal brasileña, buscando aumentar la eficiencia y

efectividad en la ejecución de las funciones de su competencia. El programa se orientó a fortalecer la capacidad técnica, capacitar los recursos humanos y mejorar los medios logísticos de la administración federal. Para alcanzar el objetivo señalado, el programa se implementó a través cuatro subprogramas:

<b>Modelo de reforma de Brasil</b>	
<b>Subprograma</b>	<b>Componente</b>
1. Reforma Institucional	a) reestructuración de la estructura de la administración pública federal (APF)
	b) la transformación de fundaciones y autarquías gubernamentales en agencias ejecutivas, a partir de una definición de las actividades exclusivas y prioritarias del gobierno federal. Dichas agencias se administraron a través de contratos de gestión con los ministerios cabezas del sector.
	c) implantación de organizaciones sociales, transformación de entidades públicas estatales en organismos privados sin fines de lucro, en áreas culturales, educativas, de salud, de investigación y de asistencia social
2. Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos	a) administración de recursos humanos de la (APF). Implantación de un sistema informatizado para la gestión eficiente de los recursos humanos del nivel federal
	b) definición del sistema de carreras públicas, regímenes de trabajo y remuneración en la administración federal
	c) fortalecimiento del centro de documentación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).
	d) formación de cuadros para la seguridad pública, modernización del curriculum de la Academia Nacional de Policía y de las academias estatales, la capacitación de profesores y mejoras en infraestructura logística y tecnológica.
3. Gestión y tecnología de la información	a) Planificación de la informatización y capacitación en informática. Implantación de un sistema de identificación de recursos de informática, un sistema de contabilización de costos y un sistema de planeamiento de los recursos tecnológicos de la APF
	b) infraestructura y normalización tecnológica. Implantación de una infraestructura tecnológica, informática y de telecomunicaciones que interconecte las instituciones del Gobierno Federal
	c) Gestión y difusión de la información. Implantación de un sistema integrado de información gerencial y de aplicaciones gestión de la información entre las instituciones del gobierno federal
4. Atención al Ciudadano	a) Centros de Servicios de atención al ciudadano (ventanilla única). Implantación de servicios integrados de atención al

	ciudadano, que concentren en un solo lugar, servicios como licencias de conducir, pasaportes, pago de impuestos, etc.
	b) comunicación social. Financia el desarrollo de una estrategia de comunicación social para informar e involucrar tanto a la sociedad civil como a los servidores públicos en lo relacionado con la reforma de la administración pública
	c) preparación de proyectos y estudios en ciudadanía y modernización del estado. Financia estudios y propuestas de proyectos innovativos en materia de modernización del Estado.

A partir de los cuadros anteriores, es posible apreciar que los modelos de reforma adoptados en Uruguay y Brasil fueron respaldados por el BID a través de asistencia técnica y financiera y sus resultados coinciden enormemente con el modelo formulado para Colombia tras el intercambio de visiones entre el banco y el equipo de Colombia para la formulación del PRAP. En todos estos casos, el modelo de reforma del Estado apunta a racionalizar la administración pública a partir de una redefinición de las funciones del Estado; a desarrollar la carrera administrativa; a gestionar sistemas de información para el Estado; y a acercar al ciudadano al Estado.

En este sentido, resulta pertinente afirmar que el BID jugó un papel preponderante en su formulación y la asistencia técnica prestada fue respaldada a partir de la experiencia previa del banco en procesos de reforma en otros países de la región. Esta afirmación se refuerza en el documento de préstamo (CO-0266), cuando el BID señala que apoyó muy de cerca al gobierno de Colombia en el diseño de la estrategia de modernización del Estado, actuando como catalizador a fin de lograr consensos en el modelo conceptual de la reforma, compartiendo con el DNP las lecciones aprendidas en la materia y proporcionando orientaciones de política y estrategias generales. Entre algunas lecciones aprendidas, que el BID consideró para aprobar la operación de crédito con Colombia se destacan:

<b>Lecciones aprendidas de la experiencia del BID en la región en modernización del Estado</b>
a) Fundar la operación en la apropiación por parte de las autoridades políticas del país al más alto nivel, contando con la voluntad política imprescindible y el consenso de los principales actores críticos

b) Tener una concepción integral y de largo plazo del proceso de reforma, aunque selectiva y gradual en la identificación de proyectos para el corto y mediano plazo
c) Incidir sobre las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores
d) Verificar la viabilidad de la aplicación de reformas adoptadas en otros países y adaptarlas al contexto local bajo las particularidades del entorno político institucional de cada país
e) Construir sobre prácticas institucionales que funcionen con éxito en el país e identificar los campos prioritarios de intervención
f) Basar la ejecución sobre las instituciones técnicas especializadas y permanentes, con autoridad clara para la ejecución del proyecto
g) Concebir la implantación como un proceso no mecánico, asumiendo un seguimiento más próximo de la operación
h) Adoptar diseños flexibles que permitan adaptarse frente a situaciones cambiantes

Estas y otras lecciones hacen parte de la nueva estrategia de Modernización del Estado del BID. El Banco y el gobierno de Colombia adicionalmente reconocen que el esfuerzo para apoyar al país en la estrategia de renovación de la APN, tanto en términos de asistencia técnica y asesoría, financiamiento y en la implantación de las reformas, está estrechamente coordinado con los organismos multilaterales. La operación de U\$18.811.000 del BID, se ocupó de la reestructuración de la APN, de la reforma del empleo público, del fortalecimiento de sistemas transversales de gestión (gestión de activos y gestión jurídica), y de la integración de la información para la gestión pública; mientras que el Banco Mundial mediante una operación programática de política por US\$900 millones, incorpora las áreas de manejo presupuestal y racionalización de los ingresos tributarios de manera que va más allá de la reforma administrativa que conlleva el PRAP. Es importante anotar que esta última no es objeto de esta investigación por cuanto este tipo de operación está dirigida a actividades de varios sectores y resulta complementaria para efectos del PRAP. Con este contexto el Banco y el gobierno de Colombia definieron una reforma amplia, sobre la base de cuatro componentes.

<b>Modelo de reforma BID-Gobierno de Colombia</b>	
Componente	Objetivos
1. reestructuración de la APN	Apoyar la reorganización de ministerios y entidades del gobierno central, incluyendo su reestructuración interna y una estrategia de

	liquidaciones, así como la ejecución de un plan de rehabilitación laboral para apoyar la reconversión, reinserción, readaptación y capacitación de servidores desvinculados
2. reforma en la gestión del empleo público	Mejorar la gestión de personal, buscando la observancia del principio de mérito, así como la flexibilidad para permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos
3. fortalecimiento de sistemas transversales de gestión	Mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la Administración Pública Nacional, a saber, la gestión jurídica y la gestión de activos fijos
4. integración de la información para la gestión pública	Hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con trámites, servicios y contratación pública, a partir de la promoción de acciones de Gobierno Electrónico y del diseño e implementación de un sistema de compras y contrataciones gubernamentales

Al comparar este resultado de la discusión técnica entre el BID y los representantes del gobierno colombiano, con los modelos de reforma de Uruguay y Brasil, se puede concluir que existe un alto grado de “isomorfismo institucional” en la región, en gran parte debido a la incorporación de las lecciones aprendidas en la región en asuntos de modernización del Estado.

### **3. 1. 2. El Alto Gobierno**

Esta sección está dedicada al análisis de los principales actores del Gobierno Nacional que intervinieron en la formulación del PRAP y de cuyo rol se desprenden los rasgos técnicos y políticos más visibles en su construcción. Como se señaló previamente, la institucionalidad del PRAP se ubicó en el Departamento Nacional de Planeación y este capítulo se ocupa de describir la arquitectura que rodeó su creación como política pública. Para tal efecto, se presentan los resultados de las entrevistas con los dos principales actores que participaron en su diseño e implementación y que después del Presidente de la República, tuvieron el comando más visible durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006): Santiago Montenegro y Claudia Jiménez. . En cuanto al

primero, Montenegro<sup>\*</sup> se vincula a la administración Uribe a los pocos días de resultar electo como Presidente de la República, en la Dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Fue el segundo funcionario nominado por el Presidente en todo el gobierno, a los pocos días de designar al Dr. Roberto Junguito como su Ministro de Hacienda, a finales del mes de mayo de 2002.

Con el Beneplácito del Presidente del Consejo de ANIF, Luis Carlos Sarmiento Ángulo, donde Montenegro se desempeñaba como Presidente, éste dio inicio a sus labores a favor del nuevo gobierno, hasta el momento de la posesión del Presidente, en Agosto del mismo año. En consecuencia, resulta importante el período mayo – agosto de 2002 en el diseño del andamiaje técnico político que daría vida no solamente al PRAP sino a los pilares fundamentales que guiaron la administración del Dr. Santiago Montenegro, a la cabeza del DNP.

Al indagar sobre el contexto en que se dan los acercamientos iniciales con el BID, Montenegro señala que las primeras discusiones sobre la reforma del estado, fueron acompañadas por el BID, en un momento previo a la posesión del Presidente Uribe y fueron el resultado de una solicitud del nuevo gobierno, concretada en una primera misión exploratoria de la Banca Multilateral que visitó al país y que tuvo un escenario de aproximación más amplio en el contexto de empalme de los gobiernos salientes y entrantes. Es importante señalar que una de las primeras actuaciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito, y el Director del DNP, Santiago Montenegro, previa la posesión de Álvaro Uribe, fue la visita a las instituciones Multilaterales en Washington para concretar su apoyo en las discusiones y prioridades del nuevo gobierno.

---

\* Economista (Universidad de Los Andes), Doctor en Economía (Universidad de Nueva York). Fue Director de Departamento Nacional de Planeación, Presidente de ANIF y Director Alterno del Banco Mundial. En la actualidad es presidente de Asofondos. Entrevista realizada el 10 de junio de 2009, en Bogotá.

Posteriormente se produjo una segunda misión del BID con presencia de especialistas en reforma del estado, entre ellos, Koldo Echebarría Ariznabarreta<sup>\*</sup>, en la que el nuevo gobierno solicitó aportes más específicos en materia de reforma. Fruto de estas reuniones se logró una mayor organización de las ideas centrales de la reforma, que se veía necesaria para el logro de las metas sociales y económicas del nuevo gobierno, y a juicio de Santiago Montenegro el rol del BID se ubicó en la construcción conceptual, pero más importante aún fue el trabajo y desarrollo que a partir de ese punto se lideró desde las Direcciones Técnicas del DNP con el apoyo directo de Montenegro.

Frente al alcance de la reforma se identifican dos visiones. Una, que venía de las propuestas de campaña del Presidente Uribe, inspirada en una necesidad de generar ahorros y sustentada principalmente en la fusión de Ministerios; y otra visión más amplia orientada a buscar, además de reducción de costos, reformas más estructurales y eficientistas como un medio para lograr las metas económicas y sociales de gobierno, atribuida principalmente a Montenegro y Jaime Maldonado, quienes lideraron desde el empalme el área temática de reforma de la administración pública. En esta última concepción, jugaban un papel central los sistemas de información y el avance hacia la construcción de una sociedad de la información como verdadera vía para democratizar el Estado. Como se señala mas adelante, estas reformas quedaron incompletas y no se logró plasmar en unos buenos instrumentos ni en un reconocimiento acerca de su importancia.

Si bien el criterio orientador que venía de la campaña de Uribe se centró en la fusión de ministerios, como base de producción de ahorro, esta decisión no es valorada tan positivamente por Montenegro, tras 6 años de la expedición del Decreto 200 de 2003, particularmente la fusión de los Ministerios del Interior y de

---

\* Especialista principal en reforma del Estado. División Estado y sociedad civil. Banco Interamericano de Desarrollo. Invitado directamente por el Director del DNP, Santiago Montenegro. A la segunda misión del BID a Colombia, una vez ganadas las elecciones presidenciales

Justicia y del Derecho, y la conformación del Ministerio del Interior y de Justicia. En opinión de Montenegro, es muy poco lo que se ahorra y particularmente esa decisión no tuvo un espacio de ejecución atribuible al PRAP sino que fue el resultado de una decisión del Presidente Uribe, respaldada inicialmente en un consejo de ministros que sesionó ad hoc, antes de la posesión del Presidente y del cual no participó Montenegro por encontrarse en Washington, como se señaló previamente. El sustento de esta opinión radica en que no se contó con estudios técnicos suficientes para su realización y resultó un Ministerio con unas funciones muy grandes y con unos departamentos muy importantes y muy débiles que no pudieron fortalecerse dentro de la reforma del estado. Tal es el caso de la defensa jurídica de la nación que era uno de los capítulos importantes de las reformas transversales del estado y que no contó con la estructura técnica necesaria para soportar esa importante función.

El Director del DNP acompañó la totalidad de discusiones que se orientaron a la definición filosófica y conceptual de la reforma del estado y si bien Santiago Montenegro y Claudia Jiménez, coinciden en señalar en el BID una importante gestión en la estructuración del programa de reforma y su financiación, los criterios rectores en cuanto a la concepción conceptual corresponden a la propuesta que durante la campaña hiciera el asesor externo Jaime Maldonado Fischer. La participación de Jiménez y Maldonado se trata en profundidad más adelante en este capítulo. No obstante, resulta claro a partir de la documentación consultada en el marco de esta investigación, que es un denominador común en las discusiones sobre la orientación de los procesos de reforma en América Latina, la necesidad de emprender esfuerzos que de una parte generen ahorros e impacto fiscal y que paralelamente hagan más eficiente el aparato estatal y acerquen el estado al ciudadano. Criterios que sobresalen en las experiencias de reforma de otros países de la región particularmente en Brasil y Uruguay, como lo señala esta investigación.

Si bien para Montenegro la participación del BID fue útil en la medida en que aportó elementos y organización en su concepción inicial, su rol no fue tan determinante en su construcción e implementación y reconoce que de manera general las multilaterales son tímidas y cautas a la hora de proponer recomendaciones a los gobiernos, para no interferir con su independencia y gobernabilidad. En ese sentido, el PRAP no fue una excepción y es preciso destacar que la consolidación exitosa del programa es atribuible ante todo a tres factores: al respaldo político del Presidente, al respaldo técnico dado por Montenegro a la institucionalidad del Programa en cabeza del DNP y sus Direcciones Técnicas, al equipo que tuvo bajo su responsabilidad la conducción de esta política pública, en especial a Claudia Jiménez quien logró un alto posicionamiento dentro del DNP y el alto gobierno. El liderazgo de Montenegro y su reconocimiento dentro del equipo de gobierno contribuyó a que el PRAP se mirara con mucho respeto a nivel del alto gobierno; detrás de cada Decreto de rediseño institucional había una serie de documentos técnicos que respaldaban las decisiones políticas asegurando la validez jurídica y política de las reformas.

Cuando el impulso de las reformas disminuyó, Montenegro se dio a la tarea de construir una visión de país en un ejercicio prospectivo de planeación, denominado Visión Colombia II Centenario: 2019, cuyo objetivo es pensar y construir el país que todos los colombianos deseamos para el segundo centenario de vida política independiente. En ese documento se plantea un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales en materias como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras. La visión del segundo centenario se erige sobre dos principios básicos, consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad; y afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social. Estos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos: una economía que garantice mayor nivel de bienestar;

una sociedad más igualitaria y solidaria; una sociedad de ciudadanos libres y responsables, y un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos. Así, este documento continúa parte de los objetivos planteados inicialmente en el PRAP.

Claudia Jiménez<sup>\*</sup> tras culminar sus estudios de doctorado en Francia sobre ‘Poderes Preventivos y Represivos de las Autoridades Administrativas Independientes Francesas y las Superintendencias Colombianas’ regresó a Colombia, y se desempeñaba como jefe de regulación de la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de establecer contacto con Santiago Montenegro, en mayo de 2002, cuando se estaban conformando los equipos de empalme del nuevo gobierno. A partir de su experiencia, casi de inmediato fue invitada –por Montenegro– a participar en la primera misión del BID en Colombia, señalada previamente, este ofrecimiento fue más allá de participar en las reflexiones sobre reforma de las superintendencias y Claudia Jiménez fue encargada de asumir el liderazgo del PRAP.

A partir de ese momento se habló de un Programa Presidencial, que estaría en cabeza del DNP, decisión que destaca Claudia Jiménez como estratégica para el Programa y que se respaldó en reflexiones funcionales y de competencias técnicas institucionales. De una parte, por tratarse de un Programa cuyo alcance trascendería, cuando menos desde su formulación, a futuros gobiernos no podía ser competencia de una sola institución. Por competencia de funciones el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) debería asumir un liderazgo natural pero, según Jiménez, “por no contar con el músculo técnico” fue designada como entidad co-ejecutora. En esta apreciación coincide el

---

\* Profesional en Derecho y Ciencias Políticas. Doctorado en Derecho Administrativo y Administración Pública (Francia). Fue Directora del PRAP y Directora encargada del Departamento Nacional de Planeación, Asesora del despacho y Jefe de la Oficina de Regulación de la Superintendencia de Industria y Comercio. Embajadora en Suiza y Liechtenstein. Actualmente es Ministra Consejera de la Presidencia de la República. Entrevista realizada el 23 de abril de 2009 en Bogotá.

representante del BID al señalar las dificultades en la aproximación conceptual del PRAP, en las primeras discusiones con el DAFP.

La valoración que se hizo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) resultó similar en tanto su visión presupuestal y de corto plazo; aunque sin duda estratégica al momento de concretar iniciativas de reformas estructurales y definir el tamaño de la estructura del estado. En este sentido, el Ministerio de Hacienda fue también designado como organismo co-ejecutor. Santiago Montenegro y Claudia Jiménez coinciden en señalar al DNP como el organismo técnicamente más competente, con una verdadera visión sectorial y transversal sobre la cual cabría la responsabilidad de planeación y ejecución del PRAP. Para estos actores el PRAP no hubiera tenido la trascendencia e impacto logrados, de no haberse situado en el DNP y de no haber contado con el apoyo político y técnico, del cual fue revestido por el Presidente Uribe y el Dr. Santiago Montenegro. En palabras de Jiménez, las grandes ideas creadoras e innovadoras sobre el rumbo del estado y la evolución desde el punto de vista institucional no podrían salir de Función Pública ni de Hacienda, sino de una institución técnica por excelencia como el DNP, con Ministros líderes en la cabeza de los sectores.

Resulta importante para el análisis del diseño de esta política pública, las reflexiones en torno a la institucionalidad del PRAP y la decisión estratégica de ubicar el programa en el DNP. Adicionalmente se destaca el perfil tecnócrata de quienes asumieron el liderazgo del PRAP y las decisiones que condujeron a la conformación del equipo de trabajo que bajo el liderazgo de Santiago Montenegro y Claudia Jiménez orientarían su ejecución. De las entrevistas a los actores del alto gobierno sobresalen algunos actores externos que participaron en las primeras discusiones y que acompañaron la consolidación del PRAP y su puesta en ejecución.

Por invitación del Dr. Montenegro, participó el consultor Jaime Maldonado, quien voluntariamente acompañó al equipo en las primeras aproximaciones del gobierno

con la Banca Multilateral. Los aportes de este consultor se señalan más adelante, en el análisis del actor consultoría externa. De igual forma Jaime Silva, quien había sido un consultor del gobierno desde los años 90 y había servido como consultor de Montenegro cuando éste trabajaba para el Banco Mundial en Washington, se vinculó desde el inicio al equipo de reforma junto con Daniel Aldana a través de la firma BOT (Base – Operación – Transferencia) Concesiones en Gerencia, con el fin de apoyar la estructuración de lo que iba a ser la reforma del Estado.

Para Claudia Jiménez el papel de esta firma consultora fue central en la formulación del PRAP y fue el primer recurso que el gobierno puso a su disposición para consolidar el programa. El modelo de trabajo de BOT ofrece un importante valor agregado al combinar el establecimiento de las bases de diseño y estrategia para un alto rendimiento, hacer la operación inicial formando y consolidando la gerencia y demás áreas requeridas, y finalmente realizar una transferencia fluida a la organización con el seguimiento y evaluación como herramientas de mejoramiento continuo.

Bajo el liderazgo de Claudia y las instrucciones del Director de Planeación y el Presidente de la República, la firma BOT ayudó a concebir estratégica y operativamente el PRAP, lo puso a funcionar y cuando estuvo maduro ayudó en la conformación de un equipo que asumiera el Programa. A juicio de Jiménez, este modelo debería adoptarse a nivel de todo el Estado para garantizar que los programas y proyectos se conciban e implementen exitosamente. El trabajo con BOT a lo largo del primer año y medio aseguró la estructura técnica y altos estándares en la estructuración del programa y el perfil del equipo. La integralidad del trabajo puso a disposición del alto gobierno más allá de un consultor, un verdadero equipo de trabajo.

Al evaluar el inicio de su participación en la Dirección del PRAP, Claudia Jiménez reconoce que contó con 2 herramientas esenciales: El BID con su equipo de

expertos en reforma del estado, un grupo de consultores externos que jugó un rol central en la estructuración del programa; y por su parte esta alta funcionaria programó una ronda de entrevistas con expertos y líderes de reforma del Estado en Colombia. Ella destaca los contactos que tomó con Jorge Hernán Cárdenas, Liliana Caballero y Emilio José Archila Peñalosa, llegando a dos conclusiones: la necesidad de armar un buen equipo de trabajo con los consultores y la necesidad de adelantar las gestiones necesarias para la consecución de recursos.

Es a partir de ese punto que se empieza a gestionar un crédito con el BID y de manera transitoria el PRAP operó durante el primer año con unos rendimientos de la ACCI (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional), cercanos a U\$ 1.000.000.

Parte esencial de la estructura operativa del programa, establecida por Claudia Jiménez con apoyo de los consultores externos mencionados a lo largo del capítulo, incluyó un gerente de rediseño en cada Ministerio, designado al más alto nivel, que en general fueron los Secretarios Generales, quienes actuaban como líderes sectoriales; un equipo laboral y un equipo jurídico que trazaron las estrategias respectivas de cada área y que se ven reflejadas en las herramientas jurídicas, particularmente a nivel de las Circulares Instructivas del DNP y una estrategia de comunicaciones a cargo de un equipo asesor para el manejo político de opinión.

Claudia Jiménez resalta como ventaja del acompañamiento de un organismo internacional en temas de política pública y que tocan el desempeño del estado, la capacidad de concentrar información relevante sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas como resultado de la experiencia y acompañamiento a otros países, que se traduce en una visión panorámica muy amplia. En este sentido, destaca que al ser la reforma del Estado un tema recurrente de política pública, resulta muy útil contar con un organismo supranacional que aporte ideas creativas e innovadoras sobre modelos de reforma.

No obstante, contrasta con esta apreciación la visión de Montenegro sobre la pertinencia de algunas de las recomendaciones y algunas veces el desconocimiento de estos organismos de la dinámica local de actuación del aparato estatal. En este sentido, es pertinente anotar que en el modelo de reforma concebido por el Director del DNP, un pilar fundamental lo constituían los sistemas de información que no se logró plasmar en unos buenos instrumentos ni en la interiorización de este eje transversal de reforma. En parte, como lo señala Montenegro, porque las mismas multilaterales no conocían en profundidad el tema y no fue posible contratar expertos en flujos de información. Como resultado, se hizo mucho menos de lo que se esperaba y algunos de los procesos de reforma sugeridos por el Banco Mundial no fueron acertados, tal es el caso del INCO que fue creado por recomendación del Banco Mundial. En el capítulo 4 se señalan las principales apreciaciones acerca del balance del PRAP como política pública.

Esta investigación ha planteado como objetivo central, identificar la manera como el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) responde a los lineamientos de reforma del Estado, propuestos por el BID así como los rasgos característicos de esta política pública. En este sentido, a partir del análisis de actores descrito aquí como alto gobierno, se refuta parcialmente esta hipótesis ya que su formulación conceptual responde a una arquitectura propuesta desde la tecnocracia del alto gobierno que pretendía una reforma integral y estructural del estado, para el logro de unas metas de gobierno económicas y sociales que demandaban un estado más democrático y eficaz.

Los hechos descritos en este Capítulo permiten afirmar que el PRAP como política pública obedece a una formulación a partir de la tecnocracia local e internacional, en un modelo de construcción de arriba hacia abajo, aspecto que se analiza en profundidad en el Capítulo 4. No obstante, en el proceso de construcción se contó con un análisis de las vías legales que hicieran posible la reforma y se identificó la necesidad de tramitar un proyecto de ley que expidiera las disposiciones

generales para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgaran las facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Los dos actores del alto gobierno coinciden en señalar que el trámite del proyecto de ley de iniciativa gubernamental ante el Congreso, permitió la socialización y participación que incluyó a las centrales obreras, que por su naturaleza institucional se opusieron al proyecto. El Senador Carlos Holguín Sardi de la comisión primera del Senado, fue el actor que lideró las discusiones a favor del proyecto y contribuyó significativamente en la expedición de la Ley 790 de 2003.

Finalmente, es relevante señalar algunas apreciaciones acerca de la institucionalidad del PRAP, que como se ha anotado a lo largo del análisis, se ubicó como uno de los programas prioritarios en el DNP y contó con un plan de gerencia de la reforma que contempló su ejecución en 3 fases, como se ilustra a continuación, en donde se aprecia la fase desarrollada antes de la posesión del presidente Uribe; y el impulso inicial en los primeros meses de gobierno.

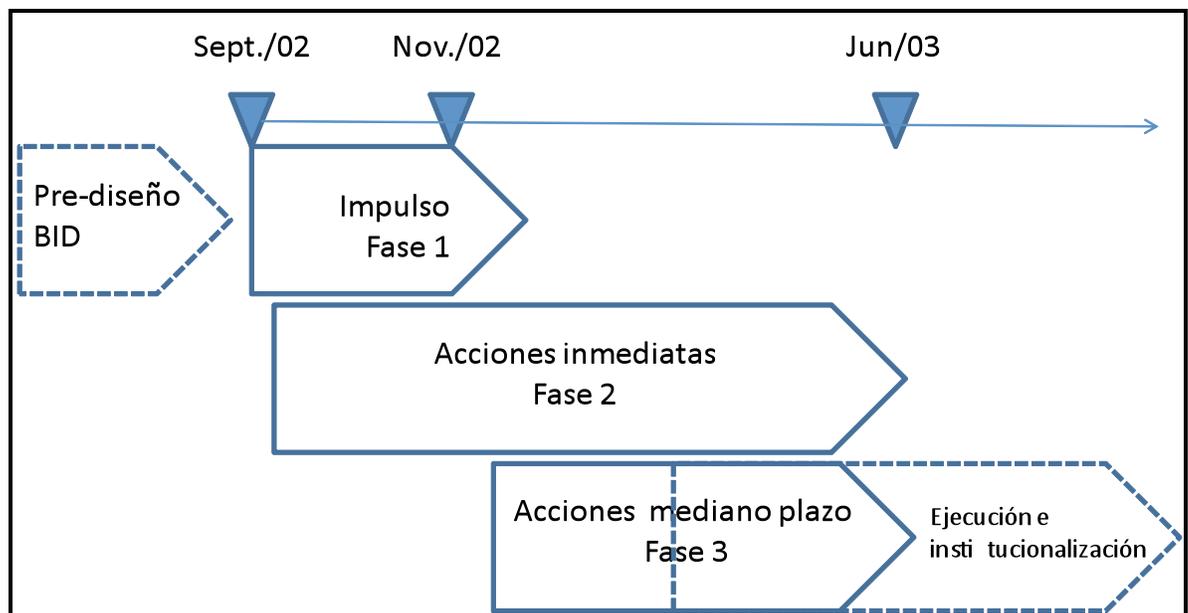


Figura 2. Fases de gerencia del PRAP

Con mayor contundencia Montenegro señala la institucionalización del programa como una de las tareas incompletas porque a su juicio el PRAP perdió fuerza y las posteriores administraciones del DNP no lo ubicaron como prioridad ni ha contado con el respaldo político e impulso dado inicialmente. Lo anterior pondría en riesgo la institucionalidad y continuidad de las reformas que no han sido completadas y al ser un programa presidencial sin respaldo institucional visible, tiende a desaparecer con el período de gobierno.

### **3. 1. 3. Consultoría Externa**

Como se indicó al inicio del Capítulo, uno de los actores centrales dentro del modelo en la formulación conceptual del PRAP identificado en esta investigación corresponde a la consultoría externa, y en particular se ha señalado a dos actores que jugaron un rol protagónico. El primero, BOT. Consultoría Gerencial, firma que participó por invitación de Santiago Montenegro y cuyo rol giró primordialmente alrededor de la implementación y operación inicial del PRAP y el segundo actor, más relevante para efectos de la investigación, Jaime Maldonado Fischer\* quien podría considerarse el principal gestor conceptual del Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia para el período presidencial (2002-2006).

Con un amplísimo conocimiento del sector público en Colombia y basta experiencia en consultoría empresarial, Jaime Maldonado fue contactado por Rudolf Hommes, quien para la época fungía como asesor de política económica para la campaña presidencial de Álvaro Uribe. Tras expresar su inquietud frente al tratamiento jurídico y normativo que se estaba dando desde la campaña a

---

\* Socio fundador de Arcadia Capital Partners. Su experiencia está concentrada en áreas de estrategia corporativa y de negocios, finanzas corporativas, planeación de inversiones de capital y riesgo, y asuntos regulatorios y económicos. Fue socio para América Latina de la firma de consultoría gerencial Booz Allen Hamilton, por más de doce años. Trabajó (1987-1993) en el DNP como Director de Infraestructura y Energía. Representó al gobierno en las juntas directivas de varias empresas estatales de energía, transporte, comunicaciones, así como en entidades financieras. Jaime Maldonado es Ingeniero Civil (Universidad de los Andes), Master of Science (Ohio State University), y Master of Technology and Policy (MIT). Entrevista realizada el 17 de junio de 2009 en Bogotá.

temáticas centrales de gobierno, Hommes solicitó a Maldonado que desde su punto de vista como asesor empresarial aportara ideas sobre la reforma del sector público.

Maldonado estructuró un documento con unas iniciativas que partían de la aplicación de unos modelos empresariales tipo holding al gobierno, donde hubiera especialización de las actividades misionales y centralización de actividades de soporte, con el fin de lograr unas eficiencias. Parte esencial del análisis se sustentaba en el resultado de su propia experiencia de trabajo en el gobierno, en el sentido de optimizar el tamaño de las organizaciones eliminando los cargos dedicados a trámites propios de la descentralización. El otro eje del análisis se planteó desde el punto de vista del déficit público, como un ejercicio macroeconómico. Si había un déficit del sector público consolidado de 2 puntos o 3 puntos del PIB, planteaba que implementar esa estructura de eficiencia empresarial podría generar un ahorro entre medio punto y un punto del PIB, con lo cual se reduciría en un 30% o 40% el déficit del sector público por eficiencia. Este pilar de la propuesta generó el sustento conceptual para lo que se denominarían reformas verticales.

Haciendo un símil del gobierno con una empresa y ya no mirando ingresos y egresos sino mirando el balance, surgía en el análisis de Maldonado el hecho que en el sector público existen una inmensa cantidad de activos no productivos o no utilizados productivamente y que el financiamiento de muchas organizaciones y entidades podría venir de la explotación más adecuada y coherente de los activos, incluyendo su venta. No solamente privatizaciones y venta de empresas, que ya estaban cuantificadas en los ingresos fiscales sino liquidaciones de edificios, terrenos, oficinas, etc. y aprovechamiento de otros activos intangibles como radiofrecuencias, con lo cual se podría crear una estructuración de ingresos por productividad de activos con un impacto cercano a 2 puntos del PIB. Este segundo pilar correspondió a lo que dentro de las reformas transversales se conoce como gestión de activos.

A juicio de Maldonado fue poco lo que se avanzó en esta materia y persiste una incapacidad administrativa y gerencial de las entidades para interiorizar la importancia de la explotación de activos y el uso eficiente de los mismos.

La mirada de las reformas transversales en la propuesta de Maldonado no se limitó a la gestión de activos sino a las funciones que en la gran mayoría de instituciones públicas son repetidas; presupuesto, nómina, compras, carrera administrativa, defensa jurídica, entre otras, que contribuirían a la eficiencia del aparato estatal. La propuesta preparada por Maldonado fue de amplia acogida del entonces candidato presidencial Álvaro Uribe quien solicitó avanzar en su construcción.

Con las elecciones ganadas en primera vuelta, se montó una organización para el manejo de la transición y el empalme de la nueva presidencia, comandada por Rudolf Hommes y Fabio Echeverri. Se designaron áreas temáticas y grupos de trabajo con coordinadores a la cabeza, varios de éstos últimos resultarían ser los ministros, directores o gerentes de entidades durante el primer período de gobierno de Uribe.

Dado que el tema de reforma del sector público no tenía ministerio o entidad superior, Rudolf Hommes designó en Jaime Maldonado la responsabilidad de coordinación temática. No obstante, y casi de manera inmediata, Maldonado expresó su limitación de tiempo para ejercer la coordinación y dicha titularidad fue delegada en Santiago Montenegro quien contó de manera irrestricta con el apoyo de Maldonado para efectos de consolidar el modelo conceptual de reforma.

Como se mencionó previamente, para el momento de empalme Claudia Jiménez se integró al equipo y en la construcción conceptual y de alcance del PRAP que se gestó desde el período de empalme participaron, además de Jaime Maldonado, Alejandro Gaviria que sería el Subdirector del DNP y Juan Ricardo Ortega que sería el Viceministro de Hacienda, al tiempo que se sentaron las bases del Plan Nacional de Desarrollo bajo el claro liderazgo de Santiago Montenegro.

Al preguntar sobre el momento en que se da la participación del BID en las discusiones de reforma del sector público, Maldonado señala que en general durante el proceso de empalme de todos los gobiernos los organismos multilaterales, con su interés legítimo y natural de colocar crédito, buscan vincularse y asociarse con el nuevo gobierno para identificar áreas y temas prioritarios. Una primera reunión tuvo lugar con el Banco Mundial y el BID en el Hotel Casa Medina durante la época de empalme para tratar, entre otros temas, la reforma del sector público y la necesidad de contar con recursos de inversión y expertos para su estructuración.

A juicio de Maldonado, en general la participación de los organismos multilaterales en este tipo de iniciativas es relevante en la medida en que le da solidez y estructura de tiempos y plazos a los programas y proyectos. La apreciación de este consultor resulta coincidente con la señalada por Santiago Montenegro en el sentido de no asignar un papel determinante al BID en la construcción conceptual del modelo de reforma adoptado por Colombia. Con mayor énfasis señala Maldonado las limitaciones que tiene un organismo como el BID para identificar desde Washington lo que debe hacer un país en materia de reforma y con frecuencia los bancos apelan al análisis estadístico de la región dejando por fuera variables locales propias del contexto social, económico y político.

Particularmente, en las primeras discusiones abordadas con el BID para tratar el tema de reforma en Colombia, el Banco presentó un análisis comparativo del tamaño del sector público en América Latina, indicando que Colombia era uno de los países con el gasto público per cápita más bajo de la región, señalando además que la reforma no era un tema de reducción del tamaño del estado y recursos sino de capacidades. Si bien, el análisis estadístico es posible, a juicio de Maldonado el mercado laboral en Colombia es más barato comparado con otros países como México donde el nivel de remuneración en el sector público puede superar 4 o 5 veces a Colombia; igualmente la empresa privada paga 4 o 5 veces menos en Colombia comparativamente con Brasil, México o Chile. Por tanto, este

tipo de análisis no es indicativo de eficiencia porque en esta lógica no es relevante si es mucha o poca gente sino con cuánta gente se puede hacer más eficientemente la gestión estatal.

Sentadas las bases conceptuales del PRAP desde una perspectiva técnica y con un claro enfoque empresarial, el rol de Maldonado incluyó acompañamiento en la conformación del equipo y asesoría sobre la organización e interacciones necesarias para adelantar los grandes procesos de transformación. El primer producto se concretó en la expedición de la Directiva 10 de agosto 20 de 2002 y una vez estructurado el PRAP, con Claudia Jiménez a bordo de la Dirección, Maldonado acompañó las discusiones del modelo de transformación de Ecopetrol a sociedad anónima y la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

### **3. 2. Instrumentos jurídico - institucionales del PRAP**

Sentadas las bases conceptuales, el gobierno elevó a Directiva el Programa de Renovación de la Administración Pública y la Directiva No. 10 de Agosto 20 de 2002, fijó las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública, que conduciría el nuevo gobierno. La Directiva anunció cuatro hechos importantes; el primero, la expedición de un CONPES que haría las veces de Consejo Directivo para la Reforma de la Administración Pública, establecería los lineamientos generales del programa, su alcance y mecanismos de evaluación; el segundo, fijó en el DNP la responsabilidad directa de la coordinación y orientación del programa, señalando como co-ejecutores de la reforma a la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública y cada Ministerio en lo pertinente.

El tercero, estableció que la reforma de la administración pública sería un proceso a dos velocidades: acciones de corto plazo, sobre las cuales hizo énfasis la Directiva, y que hacía referencia a los principios éticos de los servidores públicos – transparencia e integridad en la gestión, austeridad, servicio al ciudadano y

participación de la sociedad civil; y las acciones tendientes a aliviar las presiones fiscales, para lo cual se determinaron algunas acciones dirigidas a la reducción del gasto público, a través de la supresión y restructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo, con fundamento en las facultades administrativas permanentes que la ley 489 de 1998 le reconoce al Presidente de la República para suprimir, disolver, liquidar o modificar la estructura de las entidades administrativas.

El cuarto anuncio, respaldaba el trámite de una iniciativa ante el Congreso de la República para revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias para, entre otras, fusionar algunos ministerios y entidades, reasignar funciones y competencias orgánicas, escindir entidades y crear entidades.

La Directiva señaló como reformas de mediano y largo plazo, las dirigidas al logro de objetivos intermedios y finales consistentes en la creación y consolidación de una política de Estado permanente y gradual de modernización y gestión de la administración pública, y en el establecimiento de un estado gerencial que se caracterice por su responsabilidad fiscal. El logro de estos objetivos intermedios haría posible el cumplimiento de los objetivos finales de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción y la legitimidad del Estado. Dentro de estas reformas se anunciaron las reformas verticales y transversales, que se detallan más adelante.

En desarrollo de la Directiva No. 10 el gobierno expidió el CONPES 3248 de octubre 20 de 2003 validando el marco conceptual, los principios y la estrategia contenidos en el Programa y se delegó en el DNP junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el diseño y desarrollo de los mecanismos e instrumentos de orden metodológico necesarios para asegurar que el proceso de reforma se adelantara en todos los sectores de acuerdo con las normas generales y las directrices de la Presidencia de la República.

El CONPES, profundizó en el marco conceptual y en las variables de diagnóstico que son mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la propuesta de préstamo preparada por el BID (CO-026) para el apoyo financiero del Programa. En otras palabras, el CONPES sentó a su vez las bases de una operación de crédito por valor de U\$ 10.890.439.

- **Reformas Transversales**

Con el apoyo conceptual del BID y su equipo de reforma, el CONPES explicó el alcance y la estrategia para cada una de las reformas transversales que hicieron parte del PRAP y que resulta pertinente para el análisis por la similitud con los procesos de reforma adoptados en Brasil y Uruguay. Estas reformas se resumen a continuación:

<b>Reformas Transversales</b>	
<b>Empleo público</b>	El objetivo de esta iniciativa, reflejada en el CONPES es definir una política estatal integral sobre empleo público y diseñar e implantar una nueva institucionalidad para la gestión del personal al servicio del Estado. Para este efecto se propuso desarrollar un análisis de la situación del sistema de administración de personal de los empleados públicos de la rama ejecutiva en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal revisando las experiencias exitosas de otros países.
<b>Gestión de activos</b>	El objetivo de esta iniciativa es establecer una política para la administración de activos del Estado, incluidos los procesos de inventario, de titulación, de adquisición, de asignación, de uso y de disposición de los bienes del Estado. Se pretende que la administración de los activos responda a criterios de seguridad, de productividad, de eficacia y de eficiencia, en función del interés general.
<b>Estrategia jurídica de la Nación</b>	El propósito de esta reforma es diseñar una estrategia jurídica y judicial del Estado, con la finalidad de establecer una política integral en la materia, prevenir el daño patrimonial derivado de las actuaciones antijurídicas y de la pobre defensa que se hace de los intereses del Estado, minimizar el número de demandas y de condenas en contra, así como el costo de éstas.
<b>Sistema presupuestal</b>	Es necesario redefinir las instituciones presupuestales para que el presupuesto sea un instrumento que permita asignar de manera eficiente y equitativa los recursos públicos, así como facilitar su ejecución por parte de todas las entidades. La disciplina fiscal, la flexibilización presupuestal, la eficiencia técnica, la transparencia y el logro de una clasificación coherente con los estándares internacionales, son los objetivos fundamentales de la reforma al

	sistema presupuestal
<b>Gestión por resultados</b>	La finalidad es formular una política integral de gestión pública que permita fortalecer los instrumentos gerenciales de la administración del Estado para orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. Igualmente, se propone impulsar la evaluación de las principales políticas y programas del gobierno buscando que, en conjunto, estos aspectos hagan más eficiente y transparente la asignación de los recursos, mejoren la eficacia de las políticas, los programas y las instituciones del Estado y permitan la rendición de cuentas a la ciudadanía.
<b>Gobierno electrónico</b>	La finalidad de esta estrategia es definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice plena transparencia de la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y en las relaciones con el sector productivo y condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional. El propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración, e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado.
<b>Sistemas de información</b>	El propósito era lograr una gestión pública moderna que tenga como eje la información. La política en este campo incluye una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica, incluyendo el esquema institucional recomendable. Con estas reformas el Gobierno propondrá un esquema institucional de racionalización de la estructura institucional, la optimización de la cooperación entre los sectores público y privado, y la transparencia y la confiabilidad de la información resultante. Igualmente, se procurará garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la aplicabilidad de la información oficial básica relacionada con los aspectos sociodemográficos, el territorio y el medio ambiente. Para esto se estructurará el Sistema Nacional de Información Oficial que reordene las entidades públicas encargadas de la gestión de la información oficial del país, buscando la optimización de su calidad, accesibilidad y uso adecuado.
<b>Sistema de contratación pública</b>	La reforma a la contratación pública tendrá como eje la formulación de una política pública en la materia, que se base en la lucha contra la corrupción y en la búsqueda de la eficiencia en la ejecución de los recursos. El objetivo es lograr que toda la contratación esté a la vista de los ciudadanos, estandarizar los procesos para evitar procedimientos complejos o amañados, eliminar requisitos y costos innecesarios y garantizar el seguimiento de la ejecución de los contratos.
<b>Estrategia antitrámites</b>	Este tema busca establecer un marco de política que permita simplificar, integrar y racionalizar los trámites de la administración pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano
<b>Regulación, supervisión y control</b>	El objetivo es establecer un marco de política para el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión y control por parte del Estado, definiendo el esquema institucional más apropiado y sus

	competencias
--	--------------

- **Reformas Verticales**

Para mitigar los efectos generados por la desvinculación de un número importante de servidores públicos, el gobierno adelantaría un Plan de Protección Social. Bajo la iniciativa del gobierno Uribe, la Ley 790 de 2002 (modificada en cuanto a su vigencia por el artículo 8 de la Ley del plan 812 de 2003), estableció como Plan de Protección Social una garantía de estabilidad laboral para las madres cabeza de familia sin alternativa económica, los discapacitados y los pre-pensionados (“retén social”), un reconocimiento económico para los funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción no directivos, así como programas de rehabilitación profesional y técnica.

<b>Reformas Verticales</b>
Repensar el papel que debe cumplir el Estado en el sector
Diseñar una estructura organizacional para la entidad cabeza de sector coherente con sus obligaciones redefinidas en función de la nueva concepción sectorial
Diseñar una red institucional coherente con las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer en el sector
racionalizar la planta de personal y los demás factores generadores de gasto y, en consecuencia, reducir los costos de funcionamiento del aparato estatal, liberando recursos que puedan reasignarse a la provisión de bienes y a la prestación de servicios a los ciudadanos

En desarrollo del Programa, tuvieron lugar varias actuaciones de gobierno que quedaron consignadas a nivel de las siguientes herramientas:

Directiva Presidencial No. 10 - Agosto 20 de 2002	Programa de Renovación de la Administración Pública
Directiva Presidencial No. 13 – Octubre 15 de 2002	Racionalización de las plantas de personal como acción inmediata del programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario
Circular Instructiva No. 530 DNP – Septiembre 3 de 2002	Metodología de rediseño institucional reforma vertical
Circular Instructiva No. 582 DNP – Octubre 2 de 2002	Instrucciones sobre la estrategia laboral del PRAP
Circular Instructiva No. 614 DNP –	Lineamientos generales y parámetros básicos

Noviembre 6 de 2002	aplicables al proceso de rediseño institucional del PRAP
Ley 790 de diciembre 27 de 2002 y Decreto Reglamentario No. 190 de 2003	Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República.
Ley 797 de 2003 – enero 29 de 2003	Por la cual se reforma algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes de Pensiones exceptuados y especiales.
Carta MinHacienda, DNP, DAFP y 2 encuestas bimensuales de Empleo Público	Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Empleo Público
Memorando Instructivo No 66 del DNP – Febrero 24 de 2003	Lineamientos para la expedición de decretos dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública
Memorando Instructivo No. 403 del DNP – Junio 6 de 2003	Inscripción y Seguimiento – Plan de Protección Social (PPS)
Memorando No. 474 del DNP – Julio 8 de 2003	instrucciones para realizar la desvinculación de servidores públicos en desarrollo del programa de renovación de la administración pública (PRAP)
Circular Instructiva No. 507 DNP DAFP – Julio 15 de 2003	Cumplimiento del artículo 18 de la ley 790 de 2002. Estrategia de pensionados
CONPES 3248 - Octubre 20 de 2003	Renovación de la Administración Pública
CONPES 3249 – Octubre 20 de 2003	Política de contratación pública para un Estado gerencial. Proyecto de Contratación Estatal BIRF - DNP
CONPES 3250 – Octubre 20 de 2003	Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes
CONPES 3251 – Octubre 20 de 2003	Renovación de la Administración pública: programa para la gestión eficiente de activos públicos (fase I: activos fijos - inmobiliarios)
CONPES 3493 – Octubre 8 de 2007	Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA
BID-TC0211033 - 23 Junio 2003	Proyecto de cooperación técnica con recursos no reembolsables del Fondo General de Cooperación España ( <b>ATN/FG-8349-CO</b> ) por €297.000 para apoyar al DNP en el diseño y puesta en marcha del PRAP
Crédito BID CO-0266 - 2004	Operación por US\$18.811.000 para ejecutar cuatro componentes del PRAP: (i) reestructuración de la Administración Pública Nacional (APN) (ii) reforma en la gestión del empleo público, (iii) fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, y (iv) integración de la información sobre la gestión pública.

Tabla 6. Instrumentos jurídico-institucionales del PRAP

### 3. 3. Lecciones aprendidas en el diseño del PRAP

Si bien la evaluación e impacto del PRAP no se propuso como objetivo de esta investigación, resulta útil presentar algunas reflexiones de los principales actores sobre cómo evalúan ellos el desempeño del PRAP. En una mirada retrospectiva y a manera de balance, Montenegro señala que muchas de las reformas transversales no se pudieron hacer bien o quedaron incompletas. El reto de dejar establecidos unos instrumentos robustos que dieran cuenta de su implementación y sostenibilidad, se cumplió parcialmente y en esta tarea tampoco se contó con el apoyo de la Banca Multilateral. Otro factor que contribuyó al logro parcial de los objetivos fue la pérdida de impulso y respaldo político del Presidente durante la segunda mitad del período presidencial para acometer las reformas. A juicio de Montenegro las dos reformas más importantes fueron: la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la liquidación de Telecom, a la cual el Presidente inicialmente se opuso porque dentro de sus promesas de campaña tenía un lugar importante la permanencia de la entidad. No obstante, fue un proceso técnicamente conducido y posteriormente se convirtió en un modelo de reforma que fue replicado por otras empresas del sector de comunicaciones.

Dentro de los grandes temas de reforma que a juicio del ex director del DNP no salieron bien se encuentra la creación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), que como se señaló previamente surgió como recomendación del Banco Mundial, la reforma de regalías y su ubicación como dirección en el DNP y la defensa jurídica del estado que, como reforma transversal, quedó débil. Dentro de los aciertos además de la intervención de las entidades señaladas anteriormente, se logró una reducción de gastos de consumo del gobierno.

Por su parte Jaime Maldonado considera que en procesos de reforma, tanto en el sector público como en el sector empresarial el esfuerzo debe ser sostenido y demanda grandes sacrificios. Si bien, en comparación con otras iniciativas de administraciones anteriores se lograron transformaciones más profundas, efectivas y en plazos menores, uno de los grandes desafíos que enfrenta este tipo de procesos es el cambio cultural en las organizaciones y la estructuración de

incentivos de largo plazo. A su juicio, el impulso con el que se contó inicialmente para acometer las reformas verticales decayó y al no lograrse la estructuración de incentivos asociados a la productividad, algunas organizaciones perdieron eficiencias ganadas, corriendo el riesgo de volver a su forma inicial. Frente a las reformas transversales, este consultor considera que el tema no se abordó y terminó reducido a la problemática legal de transformación de la ley de contratación en otra ley sin mejoras sustantivas.

Esta apreciación coincide parcialmente con la expresada por Santiago Montenegro ya que si bien el ex director de Planeación considera que las reformas transversales quedaron incompletas, a su juicio el impacto del PRAP en comparación con otras reformas del estado, es muy inferior. En su opinión, el gobierno de Gaviria fue un gobierno que promovió reformas del Estado profundas y amplias, extraordinariamente positivas, que no fueron planteadas como reformas del Estado pero condujeron a una transformación estructural, tal es el caso de la Ley 100 y las Leyes 142 y 143 de servicios públicos domiciliarios.

Una mirada de los expertos entrevistados a la posición de la administración pública colombiana y los esfuerzos de reforma frente a la región, permite afirmar que en Colombia la reforma estatal, acotada en el seno del ejecutivo, no ha alcanzado la “mayoría de edad” y posiblemente en la región tampoco. Quienes jugaron un rol determinante en la formulación conceptual del PRAP coinciden en señalar que el programa fue un esfuerzo importante del gobierno, que produjo reformas estructurales en algunos sectores y ahorros significativos en el gasto estatal.

Santiago Montenegro y Jaime Maldonado señalan que países como Perú, en donde aun pesa la tradición virreinal, ha evolucionado en la reforma del sector público con resultados contundentes en materia de privatizaciones y sistemas de información fiscal y presupuestal. Igualmente anotan que Colombia está lejos de Estados como Chile donde ha habido un proceso de transformación largo y

continuado con una estructura estatal mucho más responsable. Brasil se percibe como un estado con expresiones más complejas y diversas pero con grandes similitudes en cuanto a los esfuerzos estatales de reforma. En México, persiste un aparato lento, grande y corrupto pero tiene un nivel de profesionalización muy alto y unas instituciones estatales muy fuertes y estables. La política de empleo público ha alcanzado altísimos niveles de profesionalización con escalas remunerativas muy superiores a Colombia. Maldonado destaca que la corrupción ha adquirido connotaciones extremas en Colombia. Mientras que el sistema mexicano se basa en estructuración de privilegios y rentas a partir de la generación de monopolios de industria o creando barreras de entrada que limitan la competencia, en Colombia la forma de lucrarse del estado ha adoptado múltiples formas y ha escalado al sector privado.

Asimismo se identifican diferentes posturas en torno a la institucionalidad del PRAP. Tanto Claudia Jiménez como Santiago Montenegro coinciden en señalar que la consolidación del programa fue posible por haber ubicado dentro del DNP su institucionalidad y un peso importante del éxito de las reformas estructurales adelantadas serían atribuidas al respaldo político del Presidente y de Montenegro, en especial durante la primera mitad del período presidencial.

Al ser revestida esta política pública de reforma dentro de un programa presidencial, la ex directora del Programa Claudia Jiménez señala que enfrentó dificultades como suele suceder en general con todas las políticas públicas para la consecución de los recursos. Al no existir una institucionalidad formal se apeló a diferentes vías e instituciones para garantizar el presupuesto que haría viable el rediseño institucional, generando una suerte de desgaste por la necesidad de ubicar fondos hasta para el propio equipo a cargo de las principales funciones dentro del programa. No obstante, señala esta alta funcionaria que las dificultades presupuestales le imprimen un toque de profundidad y hace que los procesos sean más concienzudos. Por su parte, Montenegro señala que la pérdida de impulso político produjo casi una desaparición del programa y en el segundo

período de gobierno han sido exiguos los resultados. Contrasta con estas posturas, la tesis de Jaime Maldonado quien sostiene que uno de los riesgos de estos programas es convertirse en una burocracia alterna con una rutina más dentro de la funcionalidad estatal. Más allá de la propia institucionalidad del programa, el esfuerzo debe dirigirse a generar unas estructuras e instrumentos robustos, que persistan una vez se elimine el programa y su institucionalidad.

A su juicio, los programas que terminan en oficinas permanentes pierden el énfasis y el PRAP fue concebido para ejecutarse en dos años, y parte esencial de su diseño era poderse auto eliminar, lo cual implica que las instituciones deben alinear los incentivos con los ahorros o la productividad para incorporarse de manera natural y permanente a la funcionalidad interna. Visto en el conjunto, la institucionalidad estatal viene de las grandes estructuras del estado como el Ministerio de Hacienda, el DNP o la Función Pública y es al interior de estas entidades donde debe articularse de manera definitiva los procesos de transformación.

Una vez analizada la participación de estos actores claves en el diseño del PRAP, el capítulo siguiente se centra en analizar las consecuencias de esta reforma administrativa en tanto política pública pues, como se mostró al final del Capítulo 2, se trata de un programa que articula las metas del Gobierno con el funcionamiento del Estado.

#### 4. CONSECUENCIAS DEL PRAP COMO POLÍTICA PÚBLICA

En el capítulo anterior se analizó el papel de los tres actores fundamentales en el diseño del PRAP, a partir de sus niveles de involucramiento en la concepción del programa, de sus evaluaciones sobre el respaldo institucional y político dado al Programa, y a partir de sus interacciones con los demás actores claves involucrados. En el presente capítulo se abordará ya a manera de conclusión las consecuencias del PRAP en tanto política pública, que afecta el funcionamiento del aparato estatal y la manera en que los ciudadanos se relacionan con el Estado a través de sus instituciones.

Es posible afirmar que todo asunto que afecte las relaciones entre los ciudadanos, así como la relación de éstos con el Estado, es susceptible de convertirse en un problema público. Y por tanto, es un asunto que puede formar parte de la agenda gubernamental; es decir de un programa de actuación del gobierno. En este sentido, cuando el Estado –en este caso desde el ejecutivo– se plantea una reestructuración del andamiaje institucional y del funcionamiento administrativo del Estado, en respuesta a las demandas de mayor eficiencia y transparencia del Estado en la prestación de sus servicios, está orientando sus esfuerzos hacia el diseño de una política pública a favor de las metas de un gobierno y en beneficio del principal actor, la sociedad.

Ahora bien, de acuerdo con el enfoque teórico que se aborde se puede llegar a distintas conceptualizaciones de lo que se entiende por política pública. En el orden académico, con diferentes grados de profundidad y amplitud, se podrían identificar múltiples definiciones. Se puede mencionar algunas interpretaciones influyentes. Thomas Dye caracteriza una política pública simplemente como lo que gobierno hace o deja de hacer; aunque reconoce que el análisis de las políticas públicas requiere no sólo saber lo que el gobierno hace, sino “por qué lo hace y

qué diferencia produce”<sup>74</sup>. Buscando ampliar el concepto, B. Guy Peters añade que la política pública “es la suma de las actividades de gobierno, a través de actuaciones directas o a través de agentes, y que influyen en la vida de los ciudadanos”<sup>75</sup>. Como se ve, estos intentos de definición apuntan a caracterizar la política pública en términos de la actuación del gobierno. Para sintetizar estas distintas pero pertinentes definiciones, se acoge aquí el concepto propuesto por Carlos Salazar Vargas según el cual las políticas públicas son entendidas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”<sup>76</sup>.

Bajo este postulado, y como se mostró a partir del análisis de los actores claves, el PRAP desde su formulación fue concebido para resolver el problema de falta de eficiencia y transparencia del Estado que se evidenciaba en un crecimiento exagerado del gasto público y en la pérdida de confianza en la capacidad del Estado, como resultado de la corrupción, la politiquería y la ineficiencia para atender las necesidades más apremiantes. Cuando se señala en la definición adoptada que la política pública es un conjunto de respuestas del Estado, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, y que por lo general involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial<sup>77</sup>. En este sentido, como se mostró anteriormente en este trabajo los programas del Estado no se dan de manera aislada e improvisada sino como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo, que presentan de manera coherente las metas y programas del gobierno. Por tanto, el PRAP plantea un conjunto de acciones que, vistas de manera integral, promueven una profunda

---

<sup>74</sup> DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987, p. 6.

<sup>75</sup> PETERS, Guy. *American public policy: promise and performance*. Chatam, NJ: Chatham House Publishers, 1996, p. 4.

<sup>76</sup> SALAZAR VARGAS, Carlos. *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Konrad Adenau Stiftung, 2008, p. 45.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 46.

renovación del Estado y un esfuerzo integrado, al menos al momento de su formulación.

De esta forma, la motivación del PRAP coincide y hace parte de los objetivos señalados desde Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. En esta carta de navegación del primer periodo del presidente Uribe, se señala como eje central la necesidad de reformar el Estado como condición para superar su insuficiente desempeño en la provisión de los servicios. Como se mostró en la primera parte de este trabajo, esta necesidad ha estado presente y ha sido inspiradora de las reformas en América Latina; en este sentido el PRAP obedece a una situación problemática objetiva, y no se trata simplemente de un programa de gobierno oportunista o caprichoso.

Esta manera de enfrentar el problema en busca de un mejor desempeño del Estado, coincide con las recomendaciones formuladas por Joseph Stiglitz (presentadas en el primer Capítulo) sobre la necesidad de reformular el rol del Estado –más allá del papel regulador de los mercados– mediante el fortalecimiento de sus instituciones y sus capacidades administrativas y técnicas, así como mediante mecanismos que provean a los funcionarios públicos de los incentivos suficientes para que actúen en busca del interés colectivo y restrinjan la acción arbitraria y corrupta<sup>78</sup>.

Como se ha mostrado en este trabajo, esta serie de recomendaciones, presentes en el PND del presidente Álvaro Uribe, conlleva a reformas institucionales y administrativas que se hacen viables una vez se ha avanzado en la estabilización macroeconómica tras las primeras reformas recomendada por Washington. Por tanto, esta coherencia entre las lecciones aprendidas tras una década de reformas inspiradas por Washington y lo descubierto tras las entrevistas con los actores

---

<sup>78</sup> STIGLITZ, Op. Cit., p. 24.

claves, obedece no sólo a la coherencia interna de esta investigación sino a una realidad política de la región.

La discusión intelectual promovida por el Consenso de Washington, y las consecuentes reformas adaptadas a los contextos propios de los países de la región –primero en lo macroeconómico y después en el manejo del Estado– ha traído consigo un proceso de redefinición de las tareas del Estado, y ha modernizado su funcionamiento. Sin embargo en el caso del PRAP, como se señaló en el capítulo anterior, persiste un desacuerdo entre los actores claves de su diseño sobre cuánto se ha avanzado en este proceso tras la implementación del Programa.

Sobre lo que existe poco desacuerdo es sobre la naturaleza política de este Programa administrativo. Como vimos, en el proceso de concepción y diseño del PRAP, los esfuerzos se dirigieron, primero, a la discusión de lo que debe y no debe hacer el Estado; es decir una redefinición de sus tareas prioritarias; cuyos resultados se tradujeron en las reformas verticales del PRAP. Segundo, a la redefinición del tipo de relación entre el Estado y el resto de la sociedad; y tercero, a la revisión de los procesos estructurales de la administración pública, que incluye tanto las relaciones interinstitucionales como los trámites que realizan los ciudadanos en su relación con el Estado; que se tradujeron en las reformas transversales.

Por tanto, como resultado de la actuación de estos actores claves del diseño del PRAP, las reformas que conlleva este Programa conducen a un cambio más allá de lo administrativo:

Dada la naturaleza de las acciones requeridas, el proceso es de mediano y largo plazo. Más allá de los cambios en la estructura de la administración y de los procesos inherentes a su operación, el Programa implica un cambio

profundo en la cultura de la administración pública del país<sup>79</sup>.

En este sentido, los resultados de las acciones recomendadas por estos actores se tradujeron de manera efectiva en importantes reformas que afectan y modifican positivamente la vida de los ciudadanos y su relación con el Estado. A la larga, pese al poco optimismo mostrado por algunos de esos actores claves entrevistados, podemos decir que el PRAP ha de conducir a ese cambio cultural y administrativo.

Como se mostró en el análisis de los instrumentos jurídicos e institucionales en los cuales se encarna el PRAP, este Programa contempla dos tipos de “dimensiones” en las cuales adelantar la reforma: La dimensión “vertical”, que involucra la organización sectorial, compuesta por las entidades cabeza de cada sector y la red institucional respectiva. Y la dimensión “transversal”, que hace referencia a los cambios en los procesos estructurales requeridos para el correcto funcionamiento de la administración pública, comunes a todos los sectores. En este sentido, se enfatiza en estas conclusiones que el PRAP es una reforma “integral” porque obedece a la coherencia y unidad de ambos tipos de reformas. De nuevo, a pesar de la correcta formulación de esta “integralidad” del Programa, persiste el desacuerdo entre los actores claves que lo diseñaron sobre qué tanto se ha alcanzado esta coherencia.

Adicionalmente, la definición acogida agrega que la política pública se decide frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. En cualquier sociedad siempre hay problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos por múltiples factores: recursos limitados, intereses, coyunturas específicas, etc. El Estado, entonces establece prioridades en función de intereses, circunstancias o presiones de orden político o social. En el análisis de estas circunstancias se identifican las variables de diagnóstico que estuvieron

---

<sup>79</sup> COLOMBIA. Departamento de Planeación Nacional. Documento CONPES 3248: Renovación de la Administración Pública. Bogotá, 2003. p. 36.

presentes a lo largo del proceso de diseño del PRAP, como se pudo apreciar a partir del recuento de los actores claves entrevistados. A manera de recapitulación, estas variables son:

- Cambios estructurales de los mercados, tecnologías e instituciones.
- Gasto en exceso del Estado central
- Ineficiencia en el gasto: el Estado no produce los resultados esperados, no hay manejo gerencial de los recursos, no hay retorno social.
- Estado central disperso y complejo, y duplicidad de funciones entre entes nacionales y territoriales
- Corrupción
- La ciudadanía no tiene los medios ni la cultura para informarse y ejercer el control en forma permanente sobre el uso de los recursos del Estado
- Se requiere liberar recursos para inversión social

Visto el PRAP, no sólo desde una perspectiva conceptual adoptada sino desde la interpretación de sus diseñadores, es posible reconocer que este programa como política pública pretende resolver una problemática a través de una respuesta estatal, materializada en acciones concretas, sostenidas a lo largo del tiempo.

Ahora bien, en el universo del análisis de políticas públicas algunos componentes aparecen de manera constante y reflejan el verdadero andamiaje de su configuración. Larry N. Gerston identifica cinco componentes básicos que deben estar presentes y hacerse visibles en toda política pública. Primero, los aspectos o situaciones en controversia que aparecen en la agenda pública, dentro de los cuales el autor distingue categorías sustantivas y simbólicas, relacionadas con el nivel de impacto que tienen en la sociedad.

En segundo lugar, identificar los actores encargados de presentar, interpretar y responder a una problemática detectada. En tercer lugar, evaluar los recursos requeridos, entendidos como los costos o 'precio pagado' por resolver los problemas. Cuarto, las instituciones involucradas, que se convierten en los vehículos a través de los cuales las políticas públicas son formuladas e implementadas; y finalmente, las áreas del poder público que abordan los temas o

áreas en controversia, y en las cuales se toman las decisiones legislativas o constitucionales necesarias para llevar a cabo las políticas<sup>80</sup>.

Ahora bien, es posible identificar estos mismos componentes de la política pública en un programa como el PRAP, de tal forma que esto permita validar la calificación del PRAP como un caso de una política pública. Esto se muestra en la siguiente tabla:

<b>Componente de la Política Pública (L. Gerston)</b>	<b>Componente en el PRAP</b>	<b>Acciones en la ejecución de la política pública</b>
1. Situación en controversia – Problema	Falta de Desempeño del Estado	Plan Nacional de Desarrollo (CONPES, Directivas presidenciales, etc.)
2. Actores	DNP, BID, Consultoría Externa, otras instituciones del ejecutivo	
3. Recursos	MinHacienda, BID	
4. Instituciones	MHC, DAFP, Sec. Jurídica de la Presidencia, Vicepresidencia de la República, cada ministerio en lo pertinente.	
5. Ramas poder público	Senado y Cámara, Ejecutivo.	Reforma legal o constitucional

Tabla 7. Componentes del PRAP como política pública

Según la Tabla anterior, estos componentes identificados por Gerston efectivamente están presentes en el PRAP; por lo tanto, según esta perspectiva teórica es posible concluir que el PRAP es una política pública, que se ofrece como una respuesta institucional a los problemas de falta de eficacia del Estado.

Ahora bien, dependiendo de la forma como esta política fue diseñada y concebida, se puede catalogar como una política elaborada “de arriba hacia abajo”; es decir, desde la tecnocracia estatal hacia las distintas instituciones del Estado, que la ejecutan y afectan la vida de todas las personas en su relación con el Estado. A continuación veremos lo que significa que el PRAP sea una política de este tipo.

---

<sup>80</sup> GERSTON, Larry. Public Policy Making. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004, p. 8-12.

Thomas Dye sostiene que las políticas públicas, en todas las naciones, reflejan los valores, intereses y las preferencias de la élite gobernante. La afirmación generalizada según la cual la política pública refleja las "demandas de la gente" expresa el mito, más que la realidad de la democracia. A pesar de que este mito ha sido defendido históricamente, en especial por las diferentes vertientes teóricas, la realidad es que la política pública se hace de arriba hacia abajo.

Afirmar que la política pública en una sociedad democrática se hace de arriba hacia abajo no es un desprestigio para la democracia. Los valores subyacentes de la democracia –la libertad y la igualdad– definen a nivel individual la dignidad de las personas. Estos son los valores morales fundamentales, no concedidos por los gobiernos, sino pertenecientes a cada individuo, como una cuestión de derecho. A su vez de manera libre en el ejercicio democrático los votantes expresan sus preferencias y confieren poder a un gobierno, validando el derecho de la libre elección en igualdad de condiciones. Sin embargo, el poder está distribuido de forma desigual en todas las sociedades. Ningún gobierno puede prometer a sus ciudadanos una participación efectiva en todas las decisiones que afectan sus vidas y sólo unos pocos tienen influencia directa sobre las políticas públicas.

Frente a la objeción anterior es posible afirmar que la idea de un "contrato social" entre el gobernante y los gobernados respalda la idea según la cual unos pocos funcionarios del Estado toman medidas a favor y en representación de todos los ciudadanos. Por lo anterior, se reconoce que el poder en la sociedad está concentrado en las manos de relativamente pocos que controlan las organizaciones e instituciones más importantes. Estas personas hacen la política en una nación, son la "élite nacional" y éste es un hecho de la vida política. Una vez aceptada la existencia de esta élite, surgen otros problemas asociados a la movilidad, capacidad de acción, composición, y compromisos ideológicos de ésta; sin embargo, en esta investigación la indagación ha girado particularmente alrededor de la élite tecnocrática (tanto en el BID, en el DNP, y en la consultoría externa) y en su rol en la formulación de una política pública concreta, el PRAP.

Por otro lado, la construcción de políticas “de arriba hacia abajo” no implica necesariamente la opresión o explotación de las masas. Las élites nacionales pueden optar por promover reformas en interés del bienestar general, incluso en algunas ocasiones a expensas propias. Las élites pueden estar motivadas por un sentido de altruismo, o más probablemente por un sentido de auto-preservación. Es decir, las élites nacionales podrán llevar a cabo reformas populares para preservar el sistema existente y su lugar en el mismo. Esta idea de “elite nacional” hace mención entonces a una categoría más amplia que la élite de la “tecnocracia”, pues, según Dye:

La élite nacional está compuesta por aquellos individuos que formulan, manejan y dirigen las políticas y actividades de los gobiernos, las corporaciones, los bancos, las compañías aseguradoras y de inversiones, los medios de comunicación, firmas prestigiosas de abogados, grandes fundaciones y universidades, e influyentes organizaciones cívicas y culturales<sup>81</sup>.

En este modelo de formulación de políticas se reconoce que las políticas pueden cambiar con el tiempo, pero lo hacen en respuesta a las redefiniciones de las élites en función de sus propios intereses y preferencias, lo cual no implica la ausencia de cambios, ni una visión estática de la política pública. Es cierto que las élites nacionales son generalmente conservadoras, en el sentido de querer preservar el sistema político y económico existente y su posición dominante en él. Pero es cierto también que hay comprensión frente a la responsabilidad del proceso político prefiriendo cambios incrementales más que revolucionarios.

Este enfoque de la política “de arriba hacia abajo” se evidencia en el PRAP, no sólo por la manera cómo fue concebido por la tecnocracia local, sino especialmente porque sus actores reconocen la necesidad de modificar el Status Quo aun a expensas del propio programa, pues –como vimos- el PRAP estaba

---

<sup>81</sup> DYE, Thomas. Top Down Policymaking. New York, NY: Seven Bridges Press, 2001, p. 3.

concebido con una vida útil limitada, para que desapareciera una vez adelantadas e implementadas las reformas.

Por otro lado, a partir del recuento histórico del empoderamiento de la tecnocracia estatal que hace Jairo Estrada Álvarez, se puede concluir que la élite de la tecnocracia nacional en el momento de su aparición fue conservadora en la medida que promovió una transición moderada del modelo proteccionista de sustitución de importaciones; y luego se comprometió con programas abiertamente reformistas a partir de los años 90. Como se ha señalado, tras una etapa de reformas incrementales en los años 2000, tras cierta estabilidad macroeconómica; ahora la participación de esta élite estatal en la formulación del PRAP manifiesta nuevamente una acción reformista modernizante de la acción del Estado.

Para Dye el modelo de elaboración de políticas de arriba hacia abajo describe los procesos por los cuales la élite nacional va transformando sus propios valores, intereses y preferencias en políticas pública. En el caso colombiano, como lo muestra Estrada Álvarez, estos valores y preferencias se expresan en gran parte en la concepción de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Según Dye, el proceso de formulación de políticas comienza por identificar un problema en la agenda pública y (como se señaló en la Tabla 7) es la primera y más importante etapa en el proceso de formulación de políticas. Condiciones de la sociedad que no están identificados como “problemas” nunca se convertirán en asuntos de política, nunca se convertirá en “noticias”, nunca obtendrá la atención del gobierno. Decidir cuál será el problema es aún más importante que decidir cuál será la solución. Esta situación se pudo apreciar en las experiencias de reforma de América Latina, presentadas en el primer capítulo, en las cuales la formulación del problema fue parte esencial de las discusiones de los grupos a cargo de las reformas. Por el contrario, en los casos particulares de descentralización, modernización del funcionamiento del Estado, etc., estos temas ya estaban

identificados como situaciones problemáticas. En suma, la formulación de políticas públicas no es sólo un asunto de plantear soluciones sino de identificar y plantear correctamente los problemas.

Igualmente, como se presentó en el análisis de los campos de acción de la tecnocracia, la formulación de la política comienza en muchas oportunidades cuando los intereses de las élites se comunican a gremios, ONG's, *Think Tanks*, organizaciones de planificación de política, entre ellos organismos internacionales. Estas organizaciones se encargan de estudiar las cuestiones políticas, sociales y económicas y contribuir en la construcción de consensos frente a posibles soluciones. En el caso del PRAP, esta discusión sobre cómo adelantar esta política pública se dio tanto a nivel de los organismos técnicos del gobierno, de la banca multilateral, como de la consultoría externa.

En síntesis, los actores relevantes identificados en el capítulo anterior, claramente representan una élite de la tecnocracia sobre la cual recae el diseño del PRAP y sus líneas rectoras. A pesar de que el interés de esta investigación no es la evaluación del Programa, resulta pertinente resaltar que los pilares fundantes del PRAP continúan, después de ocho años, siendo los mismos en su ejecución.

El alto gobierno a través de la Dirección del DNP, órgano técnico por excelencia, permite ubicarlo en la tecnocracia local; y a su vez en el plano internacional el BID asume un papel protagónico en cumplimiento de su función de prestar asistencia técnica y financiera para mejorar un espacio central del estado.

Ahora bien, en el orden político resulta necesario hablar de las implicaciones de esta forma de política pública. Si bien hay un interés de la élite en el diseño de políticas públicas que respondan a las necesidades de toda la sociedad, éstas políticas corren el riesgo de ser vistas por las masas como “impuestas”, como imposiciones injustificadas, porque no les fueron consultadas. Este tipo de rechazo se hace más evidente en políticas como el PRAP que han implicado enormes sacrificios en términos de reducción de puestos de trabajo en la burocracia estatal;

de ahorro en gastos de funcionamiento; y en términos de elección de prioridades para el Estado. La manera como se evidencia este rechazo, depende en gran medida de la forma como el PRAP ha sido presentado en los medios de comunicación. A pesar que este riesgo fue contemplado y se institucionalizó en el PRAP un grupo de comunicaciones para el manejo adecuado de la opinión pública mensajes como el del diario *El Tiempo* en uno de sus titulares afirmaba “Barrida de 8.463 empleos estatales”:

El Gobierno avanzó ayer en su propósito de reducir la nómina estatal, mediante la firma de varios decretos en los que suprimió 8.463 puestos de trabajo en 81 entidades. Con esta decisión termina la primera etapa del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), cuyo objetivo es eliminar 40.000 cargos durante el cuatrienio<sup>82</sup>.

Presentado de esta manera, el PRAP se percibe popularmente como una reforma dirigida exclusivamente al despido de empleados públicos; las notas de prensa presentan las cifras de los logros únicamente en términos de ahorro en gastos de nómina, pero no dicen nada sobre el aumento de la eficiencia del Estado; y se presenta como un mecanismo de ahorro, como su única justificación.

Esta imagen distorsionada y el descontento popular que conlleva se traducen en un aumento en los costos de transacción para el ejecutivo, al momento de lograr la legitimación del programa. Pues además de la oposición laboral, el ejecutivo se debe enfrentar a la negociación con los legisladores, quienes a su vez se verán desfavorecidos por promover acuerdos contrarios a los intereses de sus electores. Estas consecuencias políticas son propias de cualquier reforma que implique recortes y despidos, pero por ser una política aplicada “de arriba hacia abajo” los efectos parecen acentuarse; este tipo de críticas pasan por alto el hecho de que El PRAP no fue pensado sólo como un mecanismo de generación de ahorro del gasto público si no para generar eficiencia del Estado.

---

<sup>82</sup> EL TIEMPO, Sábado 31 de enero de 2004.

De manera similar, se puede decir que al interior de los organismos en los cuales la élite está involucrada, se dan negociaciones y transacciones, porque la élite puede estar envuelta en la burocracia de los organismos multilaterales; es decir, el que sea una política diseñada por una élite, no implica necesariamente que ésta sea completamente autónoma en sus decisiones.

Es pertinente precisar también que dada la amplitud del concepto, esta investigación se ocupó del análisis y práctica de la reforma administrativa, como cambio institucional, definida a través del contenido de las políticas públicas y el ámbito de responsabilidad que asume el Estado frente al individuo en particular, y frente al conjunto de actores que intervienen en sus relaciones.

Del análisis de la conceptualización del PRAP como política pública, es posible ubicar este esfuerzo de gobierno como un modelo de reforma eficientista, desde su formulación; lo anterior apelando a la visión de reforma administrativa que hace Koldo Echebarria Ariznabarreta<sup>83</sup>.

La visión eficientista del PRAP se hace visible con su aproximación a la administración científica moderna, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. La política de empleo en este modelo se percibe en términos de factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, como las técnicas de análisis de cargas, la valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados. Las estructuras administrativas ideales, en este modelo, privilegian una lógica de agrupación del trabajo en grandes unidades productivas y de integración o externalización de actividades en función de criterios de costo. En los procedimientos decisionales, la información resulta imprescindible y en este modelo se concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico.

---

<sup>83</sup> ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (2000); p. 1-32.

Este modelo de reforma de corte eficientista, propende por generar un cambio administrativo, operativo y cultural de toda la organización y una vez logrado e interiorizado, el programa de reforma, como política pública desaparece, quedando integrado a la estructura estatal mayor, como se pensó inicialmente el PRAP. La estructuración de incentivos asociados a la productividad es central en el modelo porque propende por generar entendimiento y escrúpulo frente al ahorro y el dividendo público cuya fuente primera y última es el propio contribuyente. De no lograrse quedarían los mismos incentivos de siempre, que es progresar políticamente sin sumarle los que reducen el déficit público y el bienestar, que están inexorablemente entrelazados con la gestión estatal efectiva.

Resulta visible la importancia que tuvo en la construcción de esta política pública, el respaldo político dado por el presidente y particularmente el respaldo personal que Montenegro dio a dos decisiones fundamentales. El mandato de ubicar el Programa Presidencial dentro del DNP con la consecuente fuerza que adquirieron las direcciones técnicas de la institución y el apoyo irrestricto a quien fuera su Directora, así como su posicionamiento al interior del alto gobierno.

Desde otra perspectiva, si bien el PRAP a través de sus reformas verticales y transversales apuntaba a consolidar una reforma de corte gerencialista al buscar superar la rigidez organizativa de las instituciones del estado para mejorar su desempeño, también perseguía cuando menos desde su formulación avanzar en la democratización del Estado, acercando al ciudadano a las instituciones y mejorando su representatividad y participación. Bajo el lente de esta investigación, la reforma democratizante del Estado sigue inconclusa porque, en buena parte las reformas transversales serían la hoja de ruta para su consolidación, y el avance descrito por los actores es relativamente poco frente a su planteamiento inicial.

Preocupa una suerte de distorsión que podría ser percibida como avance hacia la democratización del Estado, que se estaría gestando con el acercamiento del ciudadano a la figura del presidente a través de los consejos comunales de

gobierno. En efecto, la percepción general es positiva pero en últimas resulta ser una cercanía de orden personal que con dificultad moviliza las estructuras del Estado en favor del ciudadano.

Sobre esta reflexión, es pertinente anotar que las políticas públicas en todas sus expresiones buscan reconfigurar las relaciones Estado-sociedad y algunos analistas, como Jesús Carrillo, afirman que a lo largo de las últimas décadas, como resultado de importantes transformaciones políticas, sociales y económicas esta relación está evolucionando, hacia el agotamiento de la racionalidad legal-burocrática para dar paso a un enfoque decisional en el que los ciudadanos están más involucrados en la acción pública y en la toma de decisiones<sup>84</sup>. Bajo este postulado, el espacio decisional de la acción pública estaría abandonando la verticalidad a favor del dinamismo participativo del ciudadano.

Ese diagnóstico de transformación política puede resultar aplicable a algunas áreas de la discusión pública como la defensa del medio ambiente y la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, los resultados de esta investigación toman distancia de esta tesis conceptual, reafirmando que el modelo decisional es predominante en el estado colombiano en el campo de la reforma de la administración pública y llegar a un modelo participativo sería el resultado de la adecuada implementación de la reforma del Estado en sus dimensiones vertical y transversal propuestas por el gobierno, donde el rol del individuo se fortalecería a partir de la construcción de un aparato estatal a favor del ciudadano.

Sólo en este escenario se podría configurar una verdadera gobernabilidad democrática que desde el ejecutivo velaría por examinar las relaciones entre los actores intervinientes en la esfera ejecutiva a fin de estudiar su capacidad para formular políticas oportunas y coherentes, implementar dichas políticas y lograr los resultados esperados.

---

<sup>84</sup> CARRILLO, Jesús. Las nuevas relaciones en la acción pública: Roles emergentes en los procesos decisorios. En: Revista Papel Político. Vol. 13, No. 1 (Ene-Jun. 2008); p. 98.

## REFERENCIAS

ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto y STEINER, Roberto. Towards a Truly Independent Central Bank in Colombia. En: ALESINA, Alberto (ed.) Institutional Reforms in Colombia. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005. p. 337-360.

ARCHER, Ronald. Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy. En: MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.) Building Democratic Institutions. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995. p. 164-199.

ARCHER, Ronald y SHUGART, Matthew Sober. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Sober (eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 110-159.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: El Estado en un mundo en transformación. Washington, DC: Banco Mundial, 1997. 292 p.

BEJARANO, Ana María. The Constitution of 1991. An Institutional Evaluation Seven Years Later. En: BERGQUIST, Charles; PEÑARANDA, Ricardo y SÁNCHEZ, Gonzalo (comps.) Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001. p. 53-74.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control. En: CARRILLO, Fernando (ed.) Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. p. 111-141.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. The 1995 Public Management Reform in Brazil. Reflections of a Reformer. En: SCHNEIDER, Ben Ross y HEREDIA, Blanca (eds.) Reinventing Leviathan. Miami: North-South Press, 2003. p. 89-109.

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá: Tercer Mundo, 1993. 393 p.

CÁRDENAS, Mauricio; JUNGUITO, Roberto y PACHÓN, Mónica. Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. En: STEIN, Ernesto, et al. (eds.) Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies. Cambridge, MA: Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, 2006. p. 199-242.

CARRILLO, Jesús. Las nuevas relaciones en la acción pública: Roles emergentes en los procesos decisorios. En: Revista Papel Político. Vol. 13, No. 1 (Ene-Jun. 2008); 95-121.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago, Chile: La Comisión, 1990. 185 p.

CLAVIJO, Sergio. Fallos y fallas económicas de las altas cortes: El caso de Colombia 1991-2000. En: Borradores de Economía. No. 173 (Marzo 2001); p. 1-43.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Cambio con equidad. Bogotá, 1983. 232 p.

\_\_\_\_\_ Cambio para construir la paz. Bogotá, 1998. 761 p.

\_\_\_\_\_ Documento CONPES 3248: Renovación de la Administración Pública. Bogotá, 2003. 46 p.

\_\_\_\_\_ Economía social. Bogotá, 1987. 349 p.

\_\_\_\_\_ Hacia un Estado Comunitario. Bogotá, 2002. 295 p.

\_\_\_\_\_ Reporte de evaluación N° 30. Bogotá, 2006. 17 p.

\_\_\_\_\_ El salto social. Bogotá, 1994. 215 p.

DEZALAY, Yves y GARTH, Bryan. The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002. 352 p.

DYE, Thomas. Understanding Public Policy. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987. 382 p.

\_\_\_\_\_ Top Down Policymaking. New York, NY: Seven Bridge Press, 2001. 181 p.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (2000); p. 1-32.

EL TIEMPO, Sábado 31 de enero de 2004.

ENGLISH, Robert. *Russia and the Idea of the West*. New York: Columbia University Press, 2000. 401 p.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. *Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia*. En: \_\_\_\_\_ *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Convenio Andrés Bello. Colciencias, 2005. p. 259-320.

FLEURY, Sonia. *Reforma del Estado*. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 14-15 (2003); p. 81-122.

GARAY, Luis Jorge. *Globalización y Crisis: ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Bogotá: Tercer Mundo, 1999. 203 p.

GERSTON, Larry. *Public Policy Making*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004. 169 p.

GÓMEZ, Víctor Manuel; GONZÁLEZ DÍAZ, Liliana y FORERO RUBIO, Ricardo. *Formación de élites y educación superior: meritocracia y reclutamiento en el Departamento Nacional de Planeación*. En: *Revista Colombiana de Sociología*. No. 28 (2007); p. 161-180.

GRINDLE, Merilee. *Designing Reforms: Problems, Solutions, and Politics*. Faculty Research Working Paper Series, John F. Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University, 2001. 39 p.

KALMANOVITZ, Salomón. *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*. Bogotá: Banco de la República, 1999. 5 p.

LINZ, Juan. *The Perils of Presidentialism*. En: *The Journal of Democracy*, Vol. 1 no. 1 (1990); p. 51-59.

MORGENSTERN, Scott. *Explaining Legislative Politics in Latin America Legislatures*. En: MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. p. 413-444.

\_\_\_\_\_. *Towards a Model of Latin America Legislatures*. En: MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. p. 1-19.

NAIM, Moisés. *Latin America: the Second Stage of Reform*. En: *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 4 (October 1994); p. 32-48.

O'DONNELL, Guillermo. El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa. En: CARRILLO, Fernando (ed.) Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. p. 101-109.

PALACIOS, Marco. Saber es poder: el caso de los economistas colombianos. En: \_\_\_\_\_ De populistas, mandarines y violencias. Bogotá: Planeta, 2001. p. 99-151.

PETERS, Guy. American public policy: promise and performance. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996. 470 p.

PIMENTA, Carlos César. El programa colombiano de modernización de la administración pública nacional. Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003. 22 p.

RODRIG, Dani. After Neoliberalism, What? En: After Neoliberalism: Economic Policies that Work for the Poor. Washington, DC: New Rules for Global Finance Coalition, 2002. p. 1-12.

SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas Públicas & Think Tanks. Bogotá: Konrad Adenau Stiftung, 2008, 528 p.

STANISLAW, Joseph y YERGIN, Daniel. Commanding Heights: The Battle for the World Economy. New York: Free Press, 2002. 488 p.

STIGLIZ, Joseph E. La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch, 2000. 756 p.

\_\_\_\_\_ Más instrumentos, metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Pos-Washington. En: Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998); p. 1-28.

\_\_\_\_\_ Los descontentos con la globalización. En: Revista de Occidente, N° 266-267 (2003); p. 83-108.

VON HALDENWANG, Christian. Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. En: Revista de la CEPAL. No. 85 (Abril 2005); p. 35-52.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. En: \_\_\_\_\_ (Ed.) Latin America Adjustment: How Much Has Happened? Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1990. p. 7-40.

## ANEXOS

Anexo A. Cuestionario de indagación de la participación de actores claves, aplicado a Claudia Jiménez y Carlos Pimenta.

Breve recuento de su participación en la discusión y diseño del PRAP

¿Quiénes conformaban el equipo técnico en Colombia y cual fue el criterio de selección de esas personas para armar el equipo?

¿Cómo fue concebido inicialmente el proyecto y cuál es su apreciación frente al resultado final de la propuesta de crédito?

¿Qué documentos escritos por usted o su equipo podemos consultar sobre el proceso de diseño?

¿Cómo describiría la relación entre la misión del Banco y el equipo de Colombia?

¿Qué experiencias de reforma en otros países se tuvieron presentes a la hora de diseñar el PRAP?

¿Cuáles fueron los criterios rectores en el diseño del PRAP? ¿Cuáles de esos venían del Presidente, cuáles del Director del DNP y cuáles del banco?

¿Cuáles fueron los principales actores institucionales en el diseño del PRAP?

¿Qué tan difícil resultaron los consensos alcanzados? ¿Qué dificultades encontraron?

¿Hubo participación del legislativo en la fase de diseño?

¿Podría referir a otro actor clave en el equipo de Colombia?

¿Cómo ve el desempeño del PRAP frente a otras iniciativas de reforma en la región?

Anexo B. Cuestionario de indagación de la participación de actores claves, aplicado a Santiago Montenegro (BID) y a Jaime Maldonado (BOT).

1. Origen (iniciativa):

¿Cómo se da su participación y en qué momento ocurre? ¿Siendo Álvaro Uribe candidato o presidente electo?

Con relación a su participación, qué pasa entre Mayo 22 (elecciones presidenciales 2002) y Agosto 7 (posesión de Álvaro Uribe)?

Previo a la posesión de Uribe, usted (siendo presidente ANIF) toma contacto con el BID ¿Con Carlos César Pimenta (Especialista en Modernización del Estado, BID Washington)? ¿En qué contexto se da este primer contacto?

2. Relaciones PRAP y PND “Estado comunitario”:

Es cierto que ya desde la campaña del presidente Uribe, éste había anunciado la fusión de ministerios y la modernización de entidades, pero todo lo que implica el PRAP aún no.

¿Cómo termina siendo el PRAP un eje central del PND?

¿Qué banderas de campaña terminan plasmadas en el PRAP?

3. Actores claves en el diseño (BID, BOT):

¿En qué momento interviene BOT, y qué rol les asignó, o tenía en mente para ellos?

¿En qué momento se recurre al BID?

¿Cuáles fueron las discusiones conceptuales con este actor? En términos de: función del Estado, estructura del Estado, para dónde dirigirlo.

¿Hasta dónde llegó su participación directa o fue delegada a un equipo negociador?

4. Top Down Policymaking

¿Cómo resaltaría el valor del PRAP como una política pública liderada por la tecnocracia (local e internacional)?

El PRAP es un caso de este tipo de formulación de política pública (Top-Dow), ¿qué opinión le merece esto?

¿Qué tipo de participación (popular, legislativo, etc.) se dio? (Si la hubo)

Comparado con otros países de la región, ¿cómo evaluar este tipo de reforma del Estado?

5. Balance:

En retrospectiva, ¿cómo percibe la participación de los actores claves:

BOT:

DNP:

BID: