

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**  
GESTIÓN PÚBLICA

# ¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?

Cuatro décadas de historia de reformas al Estado  
(1980-2022) desde las voces de los reformadores

Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido



¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?

Para citar este libro: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587986051.9789587986068>

### **Departamento Administrativo de la Función Pública**

César Augusto Manrique Soacha  
Director general

Jesús Hernando Amado Abril  
Subdirector general

Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto  
Secretaria general

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

Paulo Alberto Molina Bolívar  
Director de Gestión del Conocimiento

Gerardo Duque Gutiérrez  
Director de Desarrollo Organizacional

Henry Humberto Villamarín Serrano  
Director de Gestión y Desempeño Institucional

Francisco Camargo Salas  
Director de Empleo Público

Armando López Cortés  
Director Jurídico

Jorge Iván De Castro Barón  
Jefe de la Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco  
Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones

Alveiro Tapias Sánchez  
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

Jhon Ricardo Morales Franco  
Jefe de la Oficina de Tecnología de la Información  
y las Comunicaciones

Camilo Ernesto Sanabria Olaya  
Jefe de la Oficina de Relación Estado Ciudadanías

Darío Alexander Sánchez Urrego  
Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno

### **Universidad de los Andes**

Raquel Bernal Salazar  
Rectora

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

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Coinvestigador principal

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

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

### **Universidad EAFIT**

Claudia Restrepo Montoya  
Rectora

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

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

Felipe Nieto Palacio  
Asistente de investigación,  
Centro de Valor Público

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**

**GESTIÓN PÚBLICA**

## **¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?**

Cuatro décadas de historia de reformas al Estado (1980-2022) desde las voces de los reformadores

Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido



Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo

UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

**Valor Público**  
Centro de estudios e incidencia



**Función Pública**

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

Título: ¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana? : cuatro décadas de historia de reformas al Estado (1980-2022) desde las voces de los reformadores / Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2024. | x, 153 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm. | Investigación EGOB. Gestión pública

Identificadores: ISBN 9789587986051 (rústica) | 9789587986068 (e-book) | Materias: Administración pública – Colombia | Reforma administrativa – Colombia

Clasificación: CDD 351.861 –dc23

SBUA

Primera edición: abril del 2024

© Pedro Pablo Sanabria Pulido y Santiago Leyva  
© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo, Universidad EAFIT,  
Editorial EAFIT, Centro de Valor Público,  
Departamento Administrativo de la Función  
Pública

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

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

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

ISBN: 978-958-798-605-1  
ISBN *e-book*: 978-958-798-606-8  
DOI: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587986051.9789587986068>

Corrección de estilo: Manuel Antonio Romero  
Diagramación interior: María Victoria Mora  
Diseño e imagen de cubierta: Angélica Ramos

Impresión:  
Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S.  
Carrera 69H n.º 77-40  
Teléfono: 601 602 0808  
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Las opiniones expresadas por los entrevistados son únicamente suyas y no representan las de las instituciones coeditoras de esta publicación.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.  
Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.  
Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

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

## Contenido

Prólogo	IX
Capítulo 1	
¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho? Un análisis transversal a las narrativas de las reformas a la administración pública nacional	1
Las entrevistas y las narrativas de las reformas a la administración pública colombiana	5
Un análisis panorámico de las reformas a la Administración Pública colombiana desde los testimonios de los reformadores (1986-2022)	9
A modo de conclusión: ¿cuáles son los factores clave, los denominadores comunes y las particularidades de las reformas a la Administración Pública colombiana en las últimas cuatro décadas?	17
Capítulo 2	
Diego Younes Moreno: interdiscipliniedad y formación en administración pública para las grandes reformas	23
Capítulo 3	
Jorge Hernán Cárdenas: liderazgo para la construcción de una comunidad académico-práctica de la administración pública nacional y puesta en marcha de la nueva Constitución	39
Capítulo 4	
Edgar González Salas: un administrador público protagonista de las reformas para la configuración del Estado colombiano moderno	53
Capítulo 5	
Carlos Caballero Argáez: la historia de las reformas del Estado en Colombia	65

Capítulo 6	
Claudia Jiménez Jaramillo: la mirada del derecho público y la consolidación de la Nueva Gestión Pública en Colombia	77
Capítulo 7	
Paca Zuleta González: la mirada ejecutiva y pragmática de reformas enfocadas a la transparencia y la efectividad	89
Capítulo 8	
Liliana Caballero Durán: la amplia visión y experiencia de una carrera de servicio público en la administración pública colombiana	101
Capítulo 9	
Catalina Crane Arango: la internacionalización como fuente de reformas para la administración pública colombiana	115
Capítulo 10	
María Lorena Gutiérrez: la gerencia y la estrategia en las reformas a lo público	133
Capítulo 11	
Fernando Grillo Rubiano: de la Nueva Gestión Pública a la Nueva Gobernanza Pública con enfoque territorial	143

## Prólogo

Como producto del compromiso establecido en el convenio suscrito en el 2018 entre el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Universidad de los Andes y EAFIT, se divulga este segundo libro que contiene las apreciaciones individuales de algunas de las personas que, en su momento, participaron en las reformas a la administración del Estado desde 1986; valga decir, desde la presidencia del ingeniero Virgilio Barco Vargas.

Realmente no hay nada más complejo que escribir sobre las consideraciones individuales que los entrevistados expresaron como respuesta a las preguntas que los entrevistadores determinaron fundamentales para obtener una visión clara de la utilidad de las reformas en las que intervinieron, el modelo de administración pública que propusieron, la fuente técnica y científica —en términos de la Administración Pública— que consultaron y que les sirvió de fundamento para obtener la reforma y, lo que es más importante, la participación del órgano de gobierno que tiene bajo su responsabilidad la organización y el funcionamiento del Estado —función administrativa—, la administración del capital humano y del empleo público —función pública— y el aseguramiento de su actuación por medio de los recursos técnicos y físicos —gestión pública—, como es el Departamento Administrativo de la, hoy llamada, Función Pública.

Comoquiera que no voy a emprender tan complicada empresa, utilizaré entonces estas limitadas páginas sencillamente para hacer algunas reflexiones que, en nuestro Gobierno del cambio, nos hemos propuesto ejecutar con el fin de obtener la verdadera transformación de las administraciones públicas, con criterios esenciales de participación ciudadana, intervención social, no discriminación, inclusión y respeto por la diferencia, dentro de un marco jurídico y sociológico de sostenibilidad social, económica y ecológica para hacer de nuestro país una potencia de la vida.

Lo primero que debemos advertir es que en el Gobierno del presidente Gustavo Petro, el DAFP a mi cargo cumplirá con las funciones que la Constitución y la ley le han otorgado, las que serán ejercidas, como lo hemos venido haciendo, en directa coordinación e integración funcional con los demás sectores, principalmente con los de hacienda y planeación, pues, de acuerdo con lo expresado en la mayoría de

las entrevistas, la participación de estos dos órganos ha sido determinante —con un enfoque eminentemente fiscalista y centralista: de arriba hacia abajo—, desconociendo, incluso, en algunos momentos, la intervención del nuestro, que es el que tiene asignada la responsabilidad de dotar al Estado de una organización administrativa acorde con las demandas ciudadanas y en consonancia con los avances de la ciencia y la tecnología, garantizando su participación, en especial, la de los territorios.

En esta línea, desde el DAFP estamos proponiendo la reorganización de las administraciones públicas para establecer un modelo, tanto para lo nacional como para lo territorial, afín a lo expresado, de algún modo, por Carlos Caballero, Paca Zuleta y María Lorena Gutiérrez, que dé cuenta de una verdadera descentralización participativa, autorregulada y autocontrolada —de abajo hacia arriba o de la periferia al centro—, en el que se privilegie la comunicación entre los distintos sistemas de organización, de tal manera que los que se determinen como esenciales para la gobernabilidad y la gobernanza se estructuren en verdaderos ecosistemas de vida, cuya interacción comunicativa permitirá cumplir integralmente los fines esenciales del Estado.

La organización rígida y vertical que fue adoptada en la reforma de 1968 y ratificada en la reforma de 1998, por la Ley 489 —actualmente vigente— será suplida por ecosistemas administrativos compuestos o conformados por las entidades descentralizadas por servicios. Estas girarán interconectadamente en torno al gobierno central y desplegarán su accionar en todo el territorio nacional, con el fin de hacer realidad los principios constitucionales y legales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Esta manera funcional de concebir la organización de las administraciones públicas permitirá recomponer no solo su funcionalidad, sino que garantizará la participación de los actores directos e indirectos en el diseño, la formulación, la ejecución, el control y la rendición de cuentas de sus políticas públicas, además de preservar su armonización para que se obtenga la productividad social y económica. Todo esto dentro del modelo de la que hemos denominado *bioadministración pública*, llamada a preservar todas las manifestaciones de vida.

Nuestro Departamento Administrativo viene trabajando sobre los asuntos acá esbozados muy genéricamente, cuyo documento base para la discusión, reflexión y definición pronto será puesto en común con los actores nacionales y territoriales, con la academia liderada por la Escuela de Administración Pública (ESAP) y, por supuesto, con quienes han tenido un papel preponderante en la construcción de la historia de nuestra Administración Pública. Bienvenidos todos y todas a asegurar y fortalecer el Gobierno del cambio.

César Augusto Manrique Soacha  
Director Departamento Administrativo  
de la Función Pública

## Capítulo 1

# **¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho? Un análisis transversal a las narrativas de las reformas a la administración pública nacional\***

En este libro analizamos las narrativas de reforma del Estado desde las voces de los actores que fueron protagonistas en la formulación de las principales reformas de la administración pública colombiana entre las últimas décadas del siglo xx y las primeras del xxi. El libro se propone generar memorias de la administración pública colombiana a partir de una conversación con un grupo de reformadores que actuaron en distintos momentos de la historia reciente del país. Se trata de testimonios de actores claves que narran las transformaciones y los retos que tuvo y tendrá el Estado colombiano. Además, se trata de personas, todas con un perfil técnico, con largas carreras de servicio al país, y con una experticia y un conocimiento profundo de la administración pública. Líderes silenciosos poco consultados, o cuyas voces rara vez son escuchadas en los medios, por su perfil más técnico que político, en especial en un país en el que la voz de los políticos y figuras más mediáticas es preponderante.

El libro abre una conversación sobre el camino por el que se ha construido la administración pública colombiana moderna. Generar esta conversación sobre los propósitos, los retos, los obstáculos y los logros de las distintas olas de reforma desde los años ochenta hasta hoy en Colombia trae un gran valor en este momento de reformismo institucional. La entrada de cada nuevo gobierno pone en juego cambios al Estado y su arquitectura institucional, por eso resulta valioso en este momento en el que la historia parece estar más viva que nunca, escuchar las visiones y narrativas de los “antiguos” reformadores. Independientemente de su ideología o posición política, es importante entender los retos de su experiencia

\* Este es el segundo libro como parte de un convenio firmado entre el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT para trabajar las memorias del seminario El estado del Estado, realizado en el 2018 por parte del DAFP, el cual convocó a actores claves de las reformas a la administración pública colombiana a hablar sobre su historia. Los autores del libro agradecen el invaluable apoyo de Liliana Caballero y Fernando Grillo durante sus administraciones, y el apoyo y acompañamiento de funcionarios de la entidad en diferentes gobiernos como Magdalena Forero, Constanza González, Jesús Amado y Daniela Jiménez, así como la valiosa asistencia investigativa de Felipe Nieto, Pedro Estrada y Juanita Cortés de la Universidad EAFIT en la transcripción de las diez entrevistas hechas para este libro.

como reformadores expertos, como tecnócratas del cambio del Estado. El alcance de sus narraciones nos permitirá identificar los retos de reformar en un país como Colombia, las fuentes de inspiración de las formas y los modelos asumidos para el Estado colombiano y los procesos político-administrativos, así como los pasos que llevaron al éxito o al fracaso de las reformas. Igualmente, resulta valioso escuchar estas narraciones para entender cuáles son las organizaciones públicas colombianas que han liderado los cambios y los equipos y las personas que han movilizado esas grandes reformas al Estado.

Pero quizás lo más importante de este libro es reconocer lo que llamaremos las *trayectorias de modernización* del Estado colombiano. El concepto de trayectorias de modernización es tomado del trabajo de Pollitt y Bouckaert (2017), quienes señalan que se trata de un “patrón intencionado” de reforma a la administración pública, el cual implica que, para cada Estado, incluyendo el colombiano, existe un patrón o una ruta de reforma que han moldeado su estructura y sus procesos (Pollitt y Bouckaert, 2017). Esta trayectoria no es una camisa de fuerza, pero sí refleja que el cambio del Estado es producto de una trayectoria gradual (Pollitt y Bouckaert, 2017), o la llamada dependencia de la trayectoria del institucionalismo histórico, que además tiene una intencionalidad, unos valores y una racionalidad política que se pueden entender de manera conjunta (Waldo, 2006).

Esa trayectoria genera unas potencialidades y unas posibilidades que, si se reconocen, permitirán acelerar o modelar el cambio, en la medida en que se entienda que existe una tradición administrativa que se va creando y que se debe mejorar, corregir y potenciar. Ese uso de la mirada de procesos de reforma administrativa desde el neoinstitucionalismo histórico les permite a Pollitt y Bouckaert (2017) reconocer la importancia de entender la trayectoria como artilugio de aprendizaje de la administración pública, especialmente para construir un conocimiento de las reformas, que permita a los reformadores reconocer el *statu quo* y los procesos previos, evitar rupturas abruptas que destruyan capacidad y permitir crear una cultura administrativa propia que entienda la historia y la manera particular de operar en cada sistema administrativo público, en este caso el nuestro, el colombiano.

Desde esta perspectiva, esta aproximación a la configuración de la administración pública colombiana mediante entrevistas a los reformadores pretende entender cuál es el estado del Estado surgido después de casi cuatro décadas de reforma, tomando como punto de partida la perspectiva de los reformadores, sin imponer nuestras teorías o tesis como entrevistadores y académicos de la administración pública. Esto implicó que nuestras preguntas, muy al estilo de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967), no buscaran probar ninguna hipótesis, sino entender cómo los mismos reformadores analizaban este proceso para darle una línea de continuidad a partir de unas categorías. Buscábamos que se generara conocimiento por medio de la conversación, sin las rigideces de un trabajo de investigación tradicional. No obstante, queríamos que la disponibilidad de estas voces de los reformadores sirviera también para alimentar

las agendas de investigación sobre la historia de la administración pública colombiana y las reformas a nuestro Estado, para contribuir a la histórica deuda de elaboración de un conocimiento sistematizado desde la disciplina de la administración pública sobre estos procesos en el país. Esto también para evitar que otras disciplinas, como el derecho administrativo o la economía, sigan siendo las únicas voces disciplinares en contar o describir —de forma parcial— los procesos de cambio del Estado, y para que seamos los expertos académicos y practicantes de la administración pública quienes construimos la historia y el conocimiento de nuestra disciplina.

En términos teóricos en las entrevistas miramos las intenciones de las reformas y las contrastamos con sus resultados. Para ello exploramos las intenciones de los reformadores tomando como base el trabajo de Pollit (2013). Este trabajo estudia la evolución de las narrativas de reforma pública en el Reino Unido durante cuarenta años usando el análisis de los *White Papers* que esbozan las intenciones de las políticas de reforma pública. En nuestro caso no recurrimos a una narrativa escrita, precisamente porque no existe una tradición similar en Colombia, sino que directamente nos servimos de un método de entrevistas orales, en la medida en que el nivel de documentación de las reformas es muy dispar, como hemos mostrado en trabajos previos (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022), y que muchas de estas intenciones en las reformas colombianas realmente nunca fueron escritas o documentadas. Por esto decidimos escuchar directamente a los reformadores.

Siguiendo a Pollit (2013), entendimos que estas narrativas de reforma son historias que parten de “pasados insatisfactorios y [prometen] mejores futuros” (p. 901). Cada una de estas personas entrevistadas, de estos grandes reformadores, cuenta una historia en la que el Estado, antes de la intervención del gobierno de turno, tenía grandes problemas que fueron resueltos parcialmente por medio de un programa de reforma que creó una nueva situación mejorada. En otras palabras, son historias positivas que tienen un final feliz de renovación organizacional (Pollit, 2013). Se llega a un nuevo *statu quo* no con pocos obstáculos y limitaciones legales, políticas y de recursos, que precisamente queremos explorar en las entrevistas a los reformadores de la administración pública colombiana. Con el interés de conocer la descripción de los planes, los recursos, los actores y la intención de las reformas se hicieron las siguientes preguntas a cada uno de los entrevistados.

- ¿Cómo era el pasado insatisfactorio?
- ¿Cómo era el futuro prometido en términos de renovación organizacional?
- ¿Qué había que reformar?
- ¿Cuáles eran las intenciones de los reformadores?
- ¿Cuál era el origen de las influencias de las reformas?
- ¿Qué tipo de reforma era?

Como se puede observar, entonces, el primer objetivo de este libro será mostrar la manera como se construyeron en Colombia los imaginarios de cambio y

modernización administrativa entre 1980 y el 2022. Esta época, por su importante peso histórico en la construcción de una nueva república colombiana, tuvo sus propias narrativas y sus propios discursos de reforma del Estado, que permitieron construir unas racionalidades específicas que fueron formando no solo una, sino varias trayectorias de reforma a partir de diferentes olas de reforma como la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza Pública (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022). Desde nuestro punto de vista, entender estas trayectorias implica ir más allá del usual análisis normativo del derecho administrativo, como lo hace Younes (2004), y antes bien construir un nuevo marco de análisis desde el punto de vista de la administración pública para entender la construcción de una racionalidad reformista y modernizadora inspirada en trayectorias, momentos, olas de reforma, actores, recursos e ideologías. Esto, a su vez, nos permitirá entender, como sugeriría Waldo (1948), las orientaciones normativas y los imaginarios de las reformas, leyendo entre líneas las transformaciones en las grandes ideas de lo que se pretendía que fuera el nuevo Estado colombiano del siglo XXI.

No obstante, este no es solamente un libro de entrevistas que busca entender los ideales y problemas de los reformadores. También buscamos superar el enfoque exclusivamente basado en lo aspiracional y normativo, para lo cual también conversamos con los entrevistados sobre los resultados de cada reforma. En este sentido, nos apartamos del trabajo de Pollit (2013) pues en este solo se analizan los planes futuros, dejando de lado un análisis de la acción gubernamental. Al contrario, en este libro de entrevistas también nos interesó entender los resultados de las reformas previas (de otros gobiernos anteriores) y de las propias, desde los ojos de los reformadores.

En este sentido, indagamos la visión de los entrevistados sobre lo logrado años después, para comprender cómo veían y explicaban los cambios obtenidos. Otro libro, esta vez de Hood y Dixon (2015), inspiró nuestras preguntas sobre los resultados. En ese trabajo estos autores se preguntan qué se podía observar en el Reino Unido después de tres décadas de la implementación de reformas basadas en la Nueva Gestión Pública. En resumen, se preguntaban si se había logrado construir un gobierno que funcionara mejor y costara menos. En un sentido muy semejante, este libro indaga por los resultados de 35 años de reforma en Colombia. Si bien Hood y Dixon (2015) concluyeron que en el caso del Reino Unido en realidad se había generado un Estado con más altos costos y un mayor número de quejas (Hood y Dixon, 2015), no podremos afirmar lo mismo en este texto en la medida en que se trata apenas de un primer trabajo de entrevistas. Este libro es más bien la continuación de una agenda de trabajo conjunto entre los dos editores y autores del libro, que esperamos que nos permita en el futuro explicar el éxito o fracaso de las reformas a la administración pública colombiana.

Así, nuestras entrevistas también incluyeron preguntas sobre:

- ¿Qué reformas se llevaron a cabo?
- ¿Quiénes fueron los actores claves?

¿Quiénes han construido el Estado colombiano contemporáneo y cómo lo han hecho?

- ¿Cuáles fueron las restricciones administrativas, políticas, económicas, sociales?
- ¿Cuáles fueron las inspiraciones?
- ¿Qué prácticas se cambiaron?
- ¿Cómo fue el resultado obtenido?
- ¿Cómo fue el *performance* de las reformas?
- ¿Se desvió de lo esperado?
- ¿Surgieron nuevos problemas?
- ¿Qué surgió?

Sobre estas preguntas es importante señalar que desde la literatura general de las reformas al Estado se señala que no todos los deseos y sueños de los reformadores se hacen posibles, dado que estos tienen que interactuar con los regímenes político-administrativos que han surgido de la trayectoria de reforma ya mencionada. La inercia y el *path dependence* —o dependencia de la trayectoria— del institucionalismo histórico vuelven a ayudarnos a entender las evoluciones de las administraciones públicas (Leyva y Sanabria-Pulido, 2023). Como explican Pollitt y Bouckaert (2004, p. 40), este régimen incluye normas formales (constitución y leyes) y normas informales (la cultura administrativa) (Pollitt y Bouckaert, 2004). Igualmente, incluye toda una serie de actores que tienen involucradas estas ideas, organizaciones y modos de actuar, por lo que los reformadores enfrentan grandes retos, barreras y filtros que llevan a que muchas de sus ideas nunca se hagan realidad.

Por esto, entender qué aspectos de las reformas nunca se lograron y por qué es también una tarea muy importante para cualquier analista de las reformas al Estado. Existe sin duda en la experiencia de estos reformadores un gran conocimiento, que puede servir para que las nuevas reformas de los próximos cuarenta años obtengan mejores resultados. En ese sentido, este libro complementa nuestro primer libro de esta serie de reformas al Estado en el que diferentes autores académicos analizamos y explicamos, desde diferentes aproximaciones teóricas, la evolución de la formación de la administración pública colombiana (Leyva y Sanabria-Pulido, 2023).

## **Las entrevistas y las narrativas de las reformas a la administración pública colombiana**

Para este trabajo realizamos diez entrevistas en profundidad con actores claves de las reformas. Siguiendo un método de bola de nieve y entrevistas semiestructuradas, iniciamos con actores claves y evidentes en las reformas e indagamos con ellos por otros actores que consideraban que debían hacer parte de un esfuerzo analítico de este tipo. Las entrevistas tuvieron lugar entre el 2021 y el 2022 después de los eventos de El Estado del Estado, desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), los cuales reunieron a varios de nuestros entrevistados. Las

entrevistas fueron grabadas y transcritas, y posteriormente editadas por los autores del libro y autorizadas por los entrevistados. Como ya mencionamos, este libro es el segundo volumen de un convenio de trabajo conjunto y publicación entre el DAFP, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT (Sanabria-Pulido y Leyva, 2023).

Para este libro hemos entrevistado a actores fundamentales de las reformas del Estado que, si bien tienen menos figuración pública, han sido claves en la formación de la administración pública colombiana desde las prácticas y las reformas: Diego Younes Moreno, Jorge Hernán Cárdenas, Edgar González Salas, Carlos Caballero Argáez, Claudia Jiménez Jaramillo, María Margarita (Paca) Zuleta, Liliana Caballero Durán, Catalina Crane Arango, María Lorena Gutiérrez, Fernando Grillo, cuyos roles en las reformas y en diferentes gobiernos pueden verse en la siguiente línea de tiempo (véase figura 1).

Entre los reformadores predominan los abogados, pero han llegado otros profesionales, como ingenieros, administradores y sociólogos, que también han tenido un rol importante (véase cuadro 1). Llama la atención que la mayoría de estas voces son originarias de Bogotá o residen en esta ciudad, y son egresados principalmente de la Universidad de los Andes o de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá, lo cual confirma que la cercanía con los lugares de las reformas influye en la posibilidad de participar en ellas (Salas *et al.*, 2022). En cuanto a estudios de posgrado ya surge un perfil más específico, pues algunos de los reformadores hicieron estudios en administración o derecho administrativo, de maestría o incluso de doctorado. Son menos frecuentes estudios de administración pública, pero resaltan un egresado de la Escuela de Administración Pública (ESAP) y luego doctor en administración, una ingeniera industrial luego doctora en administración y una doctora en derecho público, quienes tuvieron un peso muy importante en las reformas.

En esa medida, si bien hemos señalado en otros trabajos que la ausencia de una comunidad académica consolidada en materia de administración pública en el país ha sido costosa para el modelamiento de las reformas al Estado (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022), el estudio detallado de las reformas revela la existencia de una pequeña pero articulada comunidad epistémica. Esta comunidad, entre ellos nuestros entrevistados, ha sido consistente en temas y procesos administrativos y ha estado enfocada en el servicio público, practicando la gestión pública, trayendo capacidades centrales al Estado colombiano y esculpiendo de forma silenciosa nuestra administración pública. Esto muestra la importancia misma del libro de ayudar a narrar y explicar la manera como este grupo de personas entendió, diseñó y abordó las reformas y cómo modeló lo que sería el Estado colombiano actual. Un esfuerzo que sin duda debe hacer parte del conocimiento esencial que deben tener los administradores públicos colombianos en el presente y en el futuro. Estas personas, con sus conocimientos administrativos y sus experiencias de servicio público y gestión, construyeron el estado actual de la administración pública nacional y así sus perfiles, voces e historias merecen ser estudiadas con detalle.

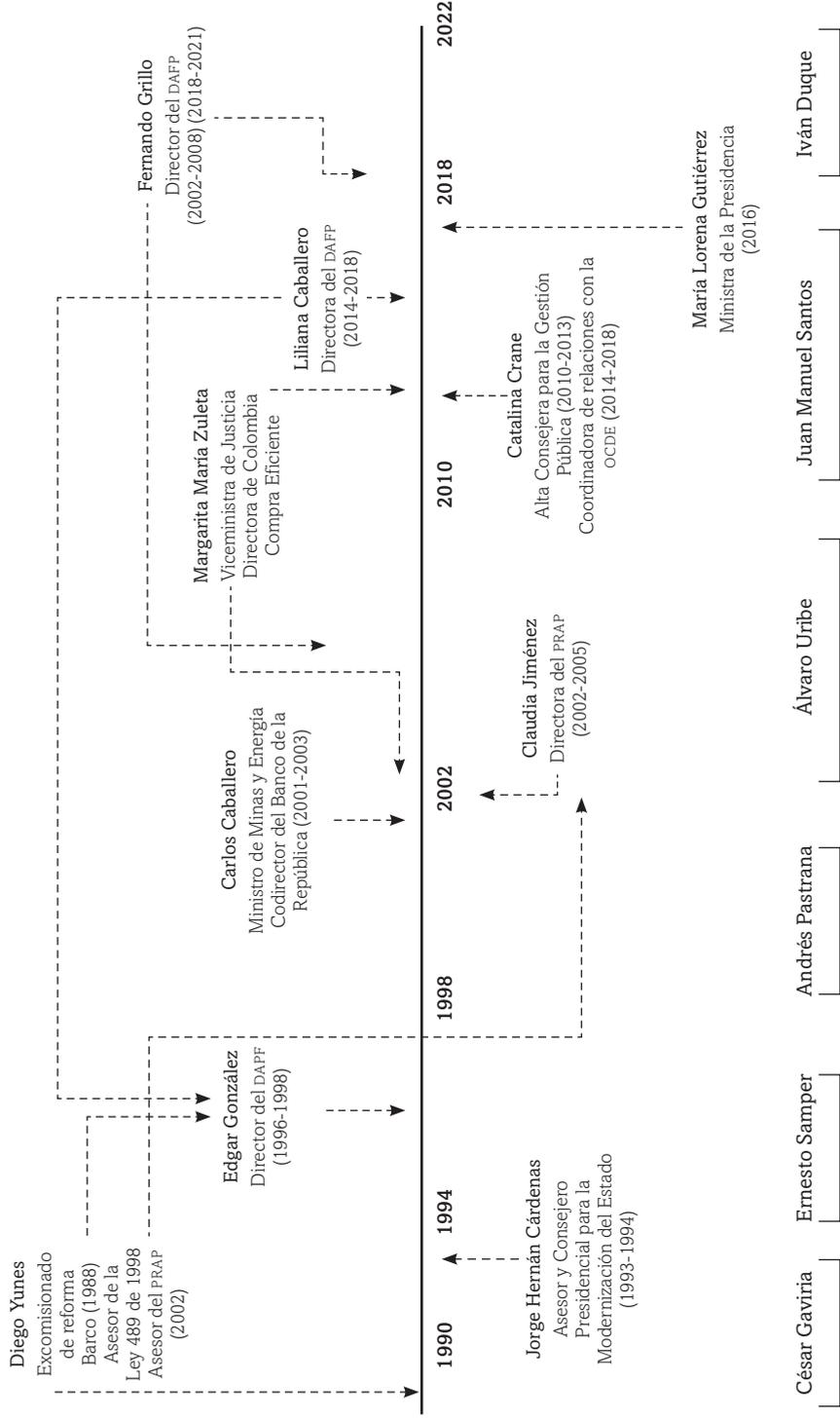


Figura 1. Línea de tiempo de los reformadores del Estado en Colombia

Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Perfiles y profesiones de los entrevistados

Entrevistada(o)	Formación de pregrado	Formación de posgrado
Diego Younes Moreno	Sociólogo y abogado, Universidad Nacional de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista en Administración Pública, Instituto Internacional de Administración Pública de Francia y Fundación Getulio Vargas, Brasil</li> </ul>
Jorge Hernán Cárdenas Santamaría	Ingeniero industrial, Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máster en Economía de la Universidad de Minnesota</li> <li>• Máster en Administración del Sloan School of Management del Massachusetts Institute of Technology (MIT)</li> </ul>
Edgar González Salas	Administrador público, ESAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máster en Sistemas Integrados de Gestión, Universidad Viña del Mar Chile</li> <li>• Maestría en Administración de Proyectos, Universidad para la Cooperación Internacional México.</li> <li>• Doctorado en ciencias de la administración, Universidad Hispanoamericana Justo Sierra</li> </ul>
Carlos Caballero Argáez	Ingeniero civil, Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máster en Ciencias del Transporte, University of California, Berkeley.</li> <li>• Máster en asuntos públicos, Princeton University</li> </ul>
Claudia Jiménez Jaramillo	Abogada, Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doctora en Derecho, Université de Paris II Panthéon-Assas</li> <li>• Diplomada en Administración Pública, International del École Nationale d'Administration (ENA, Francia)</li> <li>• Máster en Derecho Público y especializada en Derecho Administrativo, Universidad de Paris II Panthéon-Assas.</li> </ul>
Liliana Caballero Durán	Abogada, Universidad Nacional de Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista en Derecho Penal y Criminología, Universidad Nacional de Colombia</li> </ul>
Margarita María Zuleta	Abogada, Universidad de los Andes	
Catalina Crane Arango	Economista, Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máster en Administración Pública, Harvard University</li> </ul>
María Lorena Gutiérrez	Ingeniera industrial, Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista en Finanzas, Universidad de los Andes</li> <li>• Máster en Administración, Universidad de los Andes</li> <li>• Ph. D. en Administración, Tulane University</li> </ul>
Fernando Grillo Rubiano	Abogado, Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialista en Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales y Ciencia Política de Madrid (España)</li> <li>• Especialista en Derecho de Familia, Universidad Externado de Colombia</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## **Un análisis panorámico de las reformas a la Administración Pública colombiana desde los testimonios de los reformadores (1986-2022)**

Las entrevistas consignadas en este trabajo nos permiten, desde una perspectiva analítica, identificar varios elementos y momentos claves del proceso de reforma colombiano en el final del siglo xx y el inicio del siglo xxi. Por un lado, las reformas están marcadas sin duda por el efecto tangible de la Constitución Política de 1991 como fuente clave de los procesos de modernización y puesta a punto de las estructuras y los procesos de la administración pública colombiana en su historia republicana reciente. No obstante, dicho proceso debe empezar a entenderse como una elevación de las reformas previas (y los intentos fallidos) de los ochenta en los años anteriores a la Constitución.

### **El período preconstitucional de las reformas recientes de la Administración Pública colombiana**

Un punto inicial clave para este período de reformas fue el Gobierno de Virgilio Barco. Un gobierno con solidas ideas de reforma, pero con un perfil relativamente silencioso, que debió enfrentar enormes amenazas institucionales, pero que no dudó en plantear reformas claves en aspectos fiscales, relaciones intergubernamentales y el rol mismo del Estado nacional y subnacional. Había una idea de la necesidad de construir una administración pública mejor estructurada para resolver los complejos problemas de política pública que enfrentaba el país. Los entrevistados más cercanos a esa época mencionan entre las transformaciones claves la elección popular de alcaldes y gobernadores —que se empieza a idear desde el gobierno Betancur y lo gesta Barco—, los albores del modelo de descentralización colombiana y la misma reforma fallida de la Constitución, también del gobierno Barco, que constituyeron el caldo de cultivo para los posteriores esfuerzos de reforma.

En cuanto a las intenciones de reforma antes de la Constitución de 1991, es evidente que Barco era consciente de la necesidad de que la administración pública se modernizara para que el aparato funcionara. Como menciona Diego Younes en el capítulo 2, el presidente Barco planteó una pregunta no necesariamente usual en políticos menos influenciados por la técnica: ¿por qué no hacer un alto en el camino, diagnosticar y repensar la administración pública? La respuesta a esta pregunta recaería en manos de expertos que acompañarían al gobierno en la definición de los principales aspectos que debían transformarse para construir una administración pública más efectiva y mejor sintonizada con las múltiples amenazas y carencias institucionales del Estado colombiano. Proyectos como Colombia Eficiente (como lo menciona Younes en el capítulo 2) pondrían en la agenda un tema hasta entonces ausente en gobiernos

previos y casi permanente en los gobiernos hasta hoy: ¿cómo mejorar las relaciones con el ciudadano y cómo construir un Estado más atento y efectivo?

Durante este período puede pasar inadvertido el papel central del asesinado Luis Carlos Galán como *Policy entrepreneur* a la Kingdon, fuente de ideas de reforma para modernizar el Estado colombiano. Para Younes, Galán, como actor central de la política colombiana de fin de siglo, fue fundamental en formular e impulsar cambios en la administración pública con el fin de fortalecer la democracia e intentar reducir el patronazgo político y las prácticas clientelistas y patrimonialistas arraigadas fuertemente hasta hoy en el Estado colombiano. De acuerdo con el entrevistado, Galán fue el inspirador de varios elementos de la reforma administrativa y encontró eco en el Gobierno de Barco para adelantar proyectos de ley que buscaban generar una mayor separación entre la política y la administración pública y que solo se materializarían más tarde con la Constitución de 1991.

Sin duda, Virgilio Barco fue como presidente un gran inspirador y precursor de las estructuras y formas del Estado moderno colombiano, por las propias condiciones internas que debió enfrentar y por su fuerte énfasis en el acompañamiento técnico. Las alteraciones al orden público, el terrorismo del narcotráfico, los magnicidios, la violencia política y el creciente conflicto interno, con el consecuente proceso de movilización social por una nueva constitución, crearon de forma inédita un sentido de urgencia y el capital político necesario para empezar a plantear un cambio estructural en el Estado colombiano, cuyo único antecedente, y quizás de manera parcial, sería el Plebiscito de 1957. Como fuente de ideas de cambio es destacable el papel clave de sus comisiones de expertos, especialmente la Comisión de Reforma del Estado, y sus proyectos de ley en áreas claves de reforma a la administración pública, aunque en buena medida fallidos. Barco, al plantear la pregunta central de la administración pública, sin duda empezó a escribir los libretos de las reformas que seguirían sus sucesores y que definen la administración pública colombiana actual.

## **La Constitución de 1991 y el momento cumbre de las reformas del Estado colombiano moderno**

La llegada de César Gaviria al poder, con un discurso abiertamente reformador de la economía y el Estado, y la construcción de un capital político y social suficiente para el tamaño de la tarea, trajo consigo enormes bríos para plantear no solo una reforma a la economía, sino una reforma constitucional estructural sin parangón en la historia de la administración pública colombiana. El Estado colombiano moderno fue en parte modelado por una Asamblea Constituyente que utilizó el conocimiento técnico de la época y que se apoyó en expertos técnicos para plantear elementos claves que lo delinearían como es en la actualidad, tal como lo mencionan varios de los entrevistados.

De alguna forma, la Constitución, por el fuerte rol de la academia, la tecnocracia y la sociedad civil en el proceso constituyente, permitió formular cambios que de otra forma los políticos tradicionales nunca hubieran planteado ni menos llevado a reformas efectivas. Por otro lado, como lo describen en las entrevistas tanto Jorge Hernán Cárdenas como Liliana Caballero, actores claves de los equipos técnicos que apoyaron la Asamblea Constituyente, la voluntad férrea del gobierno Gaviria fue fundamental para adelantar las reformas. Los dos plantean que el presidente facilitó las condiciones para aprovechar el tiempo, finalizar el proceso constituyente y basarse en las recomendaciones técnicas, pero especialmente luego reglamentar rápidamente los textos de la Constitución y ponerla en marcha. Esa combinación de factores probablemente fue clave para que esa construcción del nuevo Estado colombiano diera frutos de forma relativamente rápida en los años subsiguientes al gobierno Gaviria. Un proceso sin antecedentes en la historia de las reformas colombianas del Estado, usualmente no implementadas y simbólicas, dominadas por angostos intereses y desajustadas por los actores y clanes políticos, poco interesados en alteraciones dramáticas de su *statu quo*, como lo mencionan varios entrevistados.

El período de 1990 a 1994 constituye así todo un laboratorio de construcción de una administración pública más ajustada a los enormes retos que enfrentaba la sociedad colombiana y representa quizás el momento cumbre de la modernización del Estado en las décadas recientes. Por otro lado, el evidente énfasis técnico de la Asamblea Constituyente facilitó no solo un amplio eclecticismo en los enfoques de las reformas, sino que probablemente limitó sesgos ideológicos que enfocaran las reformas únicamente a objetivos fiscalistas, o de recorte de la capacidad estatal, o de crecimiento desmesurado del aparato administrativo. Por el contrario, como lo muestran las entrevistas de Diego Younes, Jorge Hernán Cárdenas y Liliana Caballero, el enfoque mismo buscó la construcción de capacidad sin abandonar la idea de mantener una cierta higiene fiscal y garantizar la sostenibilidad de la nueva estructura proveniente de los mandatos constitucionales.

No obstante, la historia política colombiana subsiguiente se vería sacudida en el Gobierno de Ernesto Samper por el escándalo de los dineros del narcotráfico. La cuestionada legitimidad del gobierno ralentizó el avance de las reformas fundamentales provenientes de la Constitución en materia de estructura organizacional, empleo público, relaciones intergubernamentales, regulación y finanzas públicas. No obstante, plantea Edgar González Salas en su entrevista, si bien no hubo avances legislativos sustanciales en este período, este sí sirvió para formular de forma detallada proyectos de ley fundamentales que algunos gobiernos lograrían adelantar y poner en marcha.

Entonces, si bien esta crisis institucional limitó un avance más rápido en la configuración de la nueva administración pública colombiana delineada en la Constitución de 1991, no necesariamente implicó un cambio de rumbo en la dirección fijada por la Constitución. Justamente para asegurar la continuidad del cambio técnico, a

pesar de la crisis política, en este gobierno fue fundamental el rol técnico de actores como Diego Younes y Edgar González, expertos en administración pública, que al día de hoy todavía son escasos. Su participación permitió avances técnicos en la formulación de los proyectos de ley, que si bien no lograron su aprobación durante el período Samper, dieron línea a las reformas subsecuentes para construir un modelo postrimero de gerencia pública en Colombia, reformular la carrera administrativa, crear un modelo de evaluación del desempeño, adoptar aspectos claves de la política fiscal y las finanzas públicas, que después se concretaron en las leyes 343 y 489, movilizadas por el gobierno Pastrana. Esto a su vez permitió sentar las bases de la Ley 909 del 2004 que estableció el modelo de gerencia pública en el Gobierno del presidente Uribe.

En esa medida, aunque el Gobierno de Andrés Pastrana no planteó un modelo en particular para la administración pública, dio trámite a proyectos de ley relacionados con la administración pública, principalmente formulados en los gobiernos de Gaviria y Samper. No obstante, dicho proceso no estuvo exento de retos políticos y legales que dificultaban el avance de las aprobaciones y que determinaron cambios sustanciales en algunos de ellos debido a las objeciones establecidas por las cortes en materias claves de las reformas. A pesar de las diferencias y luchas políticas y legales entre los presidentes Samper y Pastrana, es llamativo que las reformas continuaron y que de alguna forma se mantuvo la trayectoria sin mayores cambios ideológicos o técnicos al enfoque de aspectos claves de las leyes 343 y 489, finalmente aprobadas en 1998. Esto habla del rol central de esta comunidad de actores claves que siguieron movilizándolo los temas de reforma en las transiciones gubernamentales.

## **El período posconstitucional y la búsqueda de nuevos modelos de Estado**

Álvaro Uribe Vélez llega al poder en el 2002 con un discurso que cuestionaba el tamaño y la eficiencia del Estado colombiano, caracterizando a este Estado de principios de siglo como “un Estado grande, ineficiente, poco austero con muchos ministerios y entidades, y un poco lejano a los ciudadanos”, como lo plantea Claudia Jiménez en su entrevista. No era inusual en el discurso gubernamental mencionar que la Constitución de 1991 había creado un aparato administrativo más grande y costoso, por el nuevo entramado de organizaciones públicas que consolidaron nuevas capacidades y trajeron temas claves y dolientes de estos temas a la agenda de políticas públicas, tales como la Fiscalía y los nuevos ministerios. Dado lo anterior, las entrevistas de Claudia Jiménez y Fernando Grillo señalan que las intenciones reformadoras de Uribe estaban orientadas a tener un Estado más reducido, austero y flexible, con fuerte influencia de un modelo de Nueva Gestión Pública, pero

también con una cierta preocupación por un Estado más abierto, cercano y efectivo para los ciudadanos.

Pero la tensión entre los factores técnicos y las presiones políticas también es mencionada como clave en el ajuste de la visión de Estado del gobierno Uribe. En la entrevista de Claudia Jiménez se sugiere esa cierta contradicción. Por un lado, aparecen las recomendaciones de reforma administrativa y económica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (factor técnico) y, por el otro, el tipo de liderazgo carismático del presidente Uribe con su visión conservadora y personalista del Estado que buscaba acuerdos con actores y dinastías políticas fundamentales para adelantar sus reformas (factor político). Mientras desde lo técnico se buscaba realizar una reestructuración de la administración pública orientada a reducir gastos para buscar la eficiencia (factor técnico), las negociaciones políticas implicaban cambios potencialmente en la dirección contraria. La eventual contradicción con lo anterior es que paralelamente hubo un proceso de búsqueda de mayores poderes y gobernabilidad para el alto Ejecutivo, en los procesos de regateo y negociación política con actores partidistas y regionales (factor político)<sup>1</sup> que, como mencionamos en otro estudio, más que una recentralización, generó una mayor concentración de poderes en la figura presidencial (Leyva, Sanabria-Pulido y Bello-Gómez, 2024).

Muchos de los elementos del discurso reformador de Uribe y sus posteriores prácticas se identifican como parte del modelo de la Nueva Gestión Pública. Como señala en su entrevista Claudia Jiménez, la idea era “Hacer más con menos”, al tiempo que se propendía por la digitalización y la tercerización de las funciones que no se consideraban misionales o permanentes. Todo esto se materializó en el Programa para la Reforma a la Administración Pública (PRAP), que buscaba implementar todas estas ideas en reformas bajo el liderazgo de Jiménez, una abogada antioqueña, doctorada en Francia, quien ayudó a interpretar las ideas de Uribe, dándoles forma bajo las ideas de la Nueva Gestión Pública. En su mirada, se buscaba mezclar esta visión del Estado austero con el propósito de modernizar el Estado. Esto se reflejó en las reformas transversales que abarcaron doce líneas, entre ellas según Jiménez “La reforma a la carrera administrativa, un presupuesto con resultados, constantes evaluaciones, la regulación a la contratación, la defensa estratégica de la nación, el *e-government*, etc.”.

Por otro lado, el modelo de Uribe también planteó algunas ideas al menos cercanas en el propósito a la Nueva Gobernanza Pública (Pollitt y Bouckaert, 2017; Sanabria-Pulido y Leyva, 2022). Según Jiménez y Grillo, las reformas planteaban generar un Estado “al servicio de los ciudadanos y cercano a ellos”, lo cual se reflejaba en un presidente que aparecía de manera mucho más activa saltándose la “burocracia” y generando recursos que se podían transferir y entregar directamente sin intermediación

1 Por ejemplo, Paca Zuleta menciona en su entrevista que Uribe quería que el Estado central tuviera mayor control sobre las entidades descentralizadas.

administrativa y con más política directa, lo cual se materializó en los consejos comunales (Leyva, 2012). En este sentido, la personalidad y el carácter del presidente Uribe fue también una influencia importante en las reformas. Esta visión que mezclaba esos dos modelos, con las ideas políticas de Uribe, se materializó en el concepto del “Estado comunitario”, que se refería a la unión de un Estado gerencial con un “Estado participativo”.

En lo que se refiere a los resultados concretos, se fusionaron los ministerios del Interior y de Justicia, los ministerios de Salud y Trabajo, y los ministerios de Vivienda y Medio Ambiente. Además el PRAP reestructuró 465 entidades del orden nacional y liquidó 60 más. Con estas reformas, el gobierno Uribe buscó alcanzar austeridad en el gasto del Estado. No obstante, como ya se ha dicho, el PRAP no fue solo un programa para reducir el Estado, sino también para modernizarlo. De acuerdo con Jiménez y Grillo, el gobierno Uribe obtuvo resultados como la implementación de los concursos públicos para suplir la planta de cargos de provisionalidad del Estado, el mejoramiento de la información pública, las compras públicas, los sistemas de información (SECOPI) y el control interno.

En una dirección contraria a otros entrevistados, para Claudia Jiménez la Ley 489 actuó como una barrera para las reformas, dado que en el gobierno Uribe se deseaba tener mucha más flexibilidad para hacer las reformas. Como se sabe, esta ley define las funciones del presidente y el Congreso para reestructurar entidades, así como la tipología de las entidades y sus fuentes de financiación. Igualmente, define el sistema transversal de mejoramiento a la administración pública. Esto para Jiménez le fija al presidente de turno una serie de límites y representa unos obstáculos, pues en su visión los presidentes deberían ser “libres como el viento” para reformar el Estado. Lo que la entrevistada identifica como un obstáculo es realmente un reflejo de la inercia natural de la trayectoria de modernización y del régimen político-administrativo, que permite darle cierta estabilidad al Estado, e impone límites de reforma a los gobiernos, ofreciendo estabilidad institucional.

En esta línea, varios de los entrevistados en el libro señalan un punto interesante: el deseo del gobierno Uribe de liquidar el Departamento Administrativo de la Función Pública, algo que no fue posible para Claudia Jiménez, pero que, como comentan tanto Edgar González como Fernando Grillo, afortunadamente no pasó. De hecho, las entrevistas, además de la contradicción entre lo político y lo técnico, hacen evidentes las tensiones internas en el gobierno en el proceso de reforma de Uribe. Dado que el lugar técnico de las reformas era el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y no el Departamento Administrativo de la Función Pública, el primero tomó el liderazgo y presionó fuertemente por la liquidación del segundo. De acuerdo con Claudia Jiménez, para ella y para el director del DNP de entonces, lo ideal en ese momento era que esas funciones del rediseño de entidades, el manejo de las plantas de cargos y de la reestructuración del Estado se repartieran parcialmente entre el Ministerio de Hacienda y el DNP. Realmente, se tenía la ambición de que la

estructura creada para realizar el PRAP pudiera permanecer dentro del DNP con funcionarios de primer nivel, para que desde allí se pensarán las reformas del Estado. Varios de los entrevistados coinciden en que fue positivo que no sucediera, pues también en nuestro concepto, en el de entrevistados como Grillo y González Salas, y como lo ha identificado la investigación previa, el rol del DAFP puede llegar a ser estratégico para el funcionamiento del Estado si se le dan recursos y funciones claves de direccionamiento (Sanabria-Pulido, 2015, 2016).

Luego de Uribe sigue un período igualmente largo de reformas en direcciones que no son necesariamente similares. El Gobierno de Uribe duró ocho años, y esto sin duda le permitió un mayor lapso para adelantar sus reformas de tipo gerencial (Roth, 2023). Pero en el 2010 llegaría Juan Manuel Santos, con un modelo de administración un tanto contrario al de su antiguo aliado político. Como muestran las entrevistas de María Lorena Gutiérrez y Paca Zuleta, había una cierta convicción de que en el gobierno Uribe el Estado se había reformado con una visión más fiscalista y de mayor austeridad, pero menos estratégica en cuanto a la capacidad institucional necesaria para enfrentar retos estructurales del Estado colombiano más allá de la estrategia de defensa. La fusión de ministerios de Uribe que, para varios entrevistados fue costosa en términos de la priorización en la agenda de políticas públicas, por ejemplo en temas como el empleo, la justicia o el medio ambiente, fue una de las primeras acciones que rectificó el gobierno Santos, planteando de entrada una impronta de reforma diferente a la de su predecesor.

De esta forma, con la llegada de Santos se abandona la idea de tener un Estado excesivamente reducido, pero sin decantarse por una estatización exuberante, como lo refleja la visión de Gutiérrez en su entrevista. La influencia de Blair y su modelo de la Tercera Vía, y el rol de actores internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) potenciaban la intención de darles su papel al Estado y al mercado, cada uno en su justa medida. Además, se hace énfasis en la importancia del gobierno a partir de principios como la eficiencia y la meritocracia, recordando la presencia del modelo del neoweberianismo en el caso colombiano (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022) en oposición al fuerte enfoque de la Nueva Gestión Pública de Uribe.

Pero al igual que Uribe, Santos plantea un marco ideológico y de liderazgo en el que también aparecen tensiones entre lo político y lo técnico, lo que afectó los enfoques de las reformas a la administración pública. Para el Gobierno era necesaria la búsqueda de legitimidad y gobernabilidad para llevar a cabo los grandes cambios que apuntaban a crear las condiciones para la paz y la terminación del conflicto armado: por un lado, buscaba impulsos políticos externos e internos tanto con la intención de ingresar a la OCDE como con la negociación en el Congreso para lograr las facultades extraordinarias que requería el presidente; por el otro, el componente técnico que exigía cumplir con las buenas prácticas que recomendaba la OCDE proponía fortalecer o potenciar las capacidades del Estado con el objetivo de prestar

de manera eficiente bienes y servicios, y seguir las influencias de parte del modelo de la Tercera Vía desde el Reino Unido.

Con Santos se plantean cambios más cercanos a un modelo de gobernanza post Nueva Gerencia Pública. Se tiene una idea de una administración pública más orientada a fortalecer las capacidades del Estado, la *accountability*, la participación ciudadana, la transparencia y la eficiencia. En el caso de Santos también varios entrevistados reconocen que su tipo de liderazgo —que era diferente al de Uribe porque tenía menos de microgerencia, era menos personalista y les daba más autonomía a los delegados— tuvo incidencia en las reformas. Había además un grado importante de “pragmatismo” que lo diferenciaba de previos gobiernos con ideologías más fuertemente preestablecidas. Como lo muestra la entrevista de Gutiérrez, había una idea de experimentación, lo que funcionaba, seguía; lo que no, se iba.

En términos de resultados, es evidente que los ocho años de Santos también le dieron suficiente espacio para imponer una impronta más ecléctica en la estructura y las formas de operación de la administración pública. En su entrevista, María Lorena Gutiérrez resalta los resultados positivos durante el Gobierno de Santos en temas de capacidad institucional y sus reformas en sectores puntuales claves para mejorar la efectividad del Estado colombiano: la reapertura del Ministerio del Trabajo para vincular allí a la recién creada Colpensiones, la creación de Coljuegos asociado al Ministerio de Hacienda para despolitizar la gestión de esos recursos, el desmonte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el traslado de los asuntos migratorios a la Cancillería y la creación del Departamento de Prosperidad Social, siguiendo el modelo exitoso de otros países. Además, la vinculación con la OCDE permitió obtener mejor información sobre las políticas en Colombia, lo cual también haría posible la comparación con otros países.

No obstante, Santos también debió enfrentar retos y reveses políticos, como explica María Lorena Gutiérrez en su entrevista en el capítulo 10 de este libro, al referirse a la falta de voluntad política por parte de algunos ministros durante el gobierno que impedía que las reformas tuvieran los efectos esperados. Lo sucedido con el proceso de paz es un ejemplo de cómo no todas sus reformas llegaron a puerto final a pesar de contar con un mayor capital político que otros gobiernos y una alta favorabilidad internacional.

Como en el Gobierno de Uribe, se destaca el rol del DNP como clave en los procesos de reforma a la Administración Pública, en cuanto estaba a cargo de pensar las principales reformas del Estado. No se hace referencia a Función Pública como una dependencia clave y de hecho se habla de un cierto anonimato que solo empieza a superarse con la llegada de Liliana Caballero en el segundo Gobierno de Santos, quien plantea en su entrevista la relevancia e importancia del DAFP como el *back office* y la agencia técnica de la administración pública colombiana.

## **A modo de conclusión: ¿cuáles son los factores clave, los denominadores comunes y las particularidades de las reformas a la Administración Pública colombiana en las últimas cuatro décadas?**

Como conclusión general de este trabajo y del análisis transversal de las entrevistas se puede afirmar que el proceso colombiano de reformas a la Administración Pública se caracteriza por ser principalmente pragmatista, usualmente ecléctico y frecuentemente continuador de esfuerzos previos de reforma. Los reformadores colombianos son prácticos y rigurosos, se usan comisiones expertas, se les da espacio a las voces técnicas, si bien luego la política desempeña un papel central. Pero la mirada técnica importa. Las miradas y voces de estas cinco mujeres y estos cinco hombres dan cuenta de un esfuerzo casi permanente de nuestras mejores mentes por pensar una mejor forma y un mejor aparato para la administración pública. La construcción de un acervo académico desde la administración pública sobre las reformas colombianas es la motivación de este trabajo y de los trabajos previos que hemos hecho sobre el tema.

Una mirada panorámica a los testimonios de los grandes reformadores nos permite identificar algunas de las fuerzas y los factores que han facilitado u obstaculizado las reformas a la Administración Pública en Colombia en las últimas décadas. Entre esos aspectos que son claves para incidir en las reformas encontramos: (1) el momento político y el espacio de legitimidad y gobernabilidad del gobierno de turno; (2) el estilo de liderazgo del presidente y sus prioridades de reforma en la agenda; (3) las fuerzas externas que acompañan y moldean las reformas; (4) el choque permanente entre la técnica y la política y, relacionado con esto, (5) el peso técnico de los procesos de formulación y el rol central de entidades como el DNP y el Ministerio de Hacienda que puede jugar a favor (o en contra) de las reformas; luego, (6) la baja claridad acerca del rol y el potencial de una entidad como el DAFP en los procesos de estructuración y formulación de las reformas y, finalmente, (7) la lenta creación de una comunidad epistémica en administración pública en Colombia. A continuación, ampliamos cada uno de ellos.

Los entrevistados identifican de forma consistente que las reformas requieren un *amplio espacio y capital político para avanzar*. Los retos de gobiernos como el de Barco o el de Pastrana para adelantar reformas estructurales en momentos de fuerte oposición, la imposibilidad del Gobierno de Samper para alcanzar acuerdos por su baja legitimidad y la reducción del capital político de Uribe y Santos en sus segundos períodos son ejemplos de este rasgo. Pero los ejemplos opuestos también, la alta concentración de favorabilidad y el apoyo sociopolítico en períodos como el inicio del gobierno Gaviria y de la Asamblea Nacional Constituyente, durante la llegada de Uribe al poder y en el primer período de Juan Manuel Santos son indicativos de cómo esa gobernabilidad juega a favor de adelantar reformas incluso impopulares u orientadas a reducir el tamaño y la capacidad del Estado. La historia de las reformas

muestra que, como indica Sanabria-Pulido (2023), las reformas colombianas son acumulativas y se dan en períodos de amplio consenso social y político tras el paso de umbrales de turbulencia y conflicto.

Pero en buena medida, si se observa la historia, el alcance de mayores niveles de gobernabilidad y aceptación para las reformas descansa fuertemente en el *estilo de liderazgo y el acumen político del presidente de turno*. La llegada inesperada de César Gaviria a la candidatura presidencial en un momento de alta frustración social por el magnicidio de líderes claves, como Luis Carlos Galán, teniendo como marco la movilización social por una nueva constitución, brindó un espacio casi único de consenso en la historia colombiana para la configuración de un nuevo modelo de Estado. De forma similar, una década más tarde el fuerte tipo carismático del liderazgo de Uribe y su discurso de mano dura, reunió a facciones y actores políticos de múltiples orientaciones alrededor de su figura y facilitaron, particularmente en el período 2002-2006, una presidencia con amplios poderes para avanzar reformas. Por su parte, la llegada de Santos al poder en medio de expectativas de paz y terminación del conflicto, si bien no le daba un margen tan amplio como el de su predecesor, facilitó avances importantes y cambios sustanciales a lo planteado por quien lo antecedió, lo cual para otro gobernante con menos habilidades de creación de gobernabilidad probablemente hubiera sido improbable. Así, las entrevistas indican y confirman que en las reformas colombianas a la Administración Pública, el liderazgo del presidente es fundamental como fuerza clave de movilización de actores políticos y aprobadores de reformas, incluso (y especialmente) en momentos en que estas van en contravía del *statu quo* y de los intereses de actores políticos tradicionales.

De la misma manera, las entrevistas confirman que las *reformas colombianas a la Administración Pública son usualmente apoyadas y legitimadas por medio de actores externos*, ya sea mediante misiones de expertos o mediante el rol de entes multilaterales usualmente fuentes de la reforma. Se hace evidente la consistente presencia de asesores internacionales. Por ejemplo, en el Gobierno de Santos con la oficina de Tony Blair, las misiones y los préstamos de entes multilaterales operan como vectores de fuerza que no solo son fuente de ideas de las reformas, sino que se usan por parte de los gobiernos para abrir espacio político y buscar mayor legitimidad interna a sus proyectos de reforma. Como ejemplos tenemos el rol del BID en las prácticas y los modelos planteados durante el Gobierno de Uribe en el PRAP, o los ajustes requeridos para el acceso a la OCDE en el Gobierno de Santos que dieron la base para cambios sustanciales y agencificación. La amplia participación de actores y organismos internacionales durante estos procesos en Colombia refleja la enorme influencia que pueden tener en los contenidos y la agenda de las reformas en un país que usualmente busca ideas y validación en *expertise* internacional, como mencionaba Sanabria-Pulido (2010). Pero más allá de eso, es importante observar que los gobiernos también usan dichas alianzas como mecanismo legitimador técnico frente a fuertes actores o grupos políticos tradicionales con poder para bloquear las reformas.

Relacionado con esto, *el contexto colombiano tiende a favorecer las presiones políticas sobre el enfoque técnico de las reformas*. El bloqueo y lento avance histórico de aspectos claves de reforma, como la carrera administrativa o la descentralización, y el ascenso de nuevos mecanismos de patronazgo político y clientelismo mediante contratos de prestación de servicios o las regalías petroleras, reflejan la necesidad de los gobiernos colombianos de establecer modelos de regateo con poderosos actores y clanes políticos nacionales y regionales para adelantar las reformas. Las relaciones intergubernamentales importan y el regateo con actores políticos regionales suele ser clave para adelantar reformas. Esto llevó a gobiernos anteriores a plantear ajustes a los sistemas de fondos de cofinanciación en los gobiernos de Gaviria y Samper, a los cupos indicativos en el Gobierno de Pastrana, a la creación de los Consejos Comunales en el Gobierno de Uribe y a las reformas a las regalías y a los cupos indicativos del Gobierno de Santos (Leyva, 2012; Leyva *et al.*, 2021). La descripción de los actores y la gobernanza de las reformas en las entrevistas confirma que lo político en Colombia tiende a subyugar lo técnico en la negociación del nivel nacional con los actores y líderes de partidos políticos, especialmente en el nivel subnacional.

En la misma línea, la baja capacidad técnica del Congreso frente al Ejecutivo en apariencia le da una ventaja a este último en la formulación, pero la negociación final usualmente les da un gran juego a poderosos actores políticos que logran incluso arrinconar gobiernos en momentos claves de reforma, como se menciona en el caso del Gobierno de Barco y sus reformas constitucionales de largo alcance o en los fallidos intentos del Gobierno de Samper por cumplir con su agenda en medio del escándalo político. La subyugación de los aspectos técnicos de las reformas frente a lo político en los procesos de negociación legislativa explica el lento avance de aspectos claves de reforma a la Administración Pública, tales como las relaciones intergubernamentales o el rol de departamentos y municipios en un esquema de distribución de competencias (Leyva, 2018; Sanabria-Pulido, 2019).

No obstante, hay *dos organizaciones que por su capacidad técnica y su mayor margen de maniobra en la negociación política* al definir las asignaciones presupuestales y los conceptos de inversión *han tenido mayor injerencia en las reformas a la Administración Pública: el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, entidades caracterizadas y reconocidas por su enfoque tecnocrático y por ser centros de pensamiento que han fortalecido la capacidad técnica del país en la formulación y el análisis de políticas públicas (Villaveces y Caballero, 2021; Sanabria-Pulido *et al.*, 2020). Su rol ha sido fundamental para mantener una cierta ortodoxia y foco fiscal en las reformas que, si bien usualmente no anticipa los desbalances posteriores provenientes de la negociación política en el Legislativo, les da a estas entidades un alcance mayor que el de casi cualquier otra agencia pública en el contexto nacional (Salas *et al.*, 2022). Su capacidad técnica genera un mayor respeto o al menos consideración por parte de actores y fuerzas políticas usualmente dominantes en los procesos de negociación

de las reformas, por ello no sorprende que los diferentes gobiernos busquen formular sus reformas con estas dos entidades como pivote, lo cual, no obstante, tiene implicaciones para los enfoques de las reformas y la participación de otras instancias claves en temas de administración pública, tales como el DAFP o la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En esa línea, en muchas de las reformas estudiadas nos sorprendió observar que la entidad que debería ser central en la administración pública colombiana, y especialmente en la formulación de las reformas, es frecuentemente observada como si desempeñara un papel secundario. El Departamento Administrativo de la Función Pública es consistentemente mencionado por varios de los entrevistados como *una organización con una potencialidad técnica alta para apoyar procesos, pero con pocos recursos financieros y de personal y, más preocupante, con baja atención presidencial*. Varios trabajos previos ilustran que su rol gregario en el modelo administrativo del Estado colombiano, su bajo presupuesto y el escaso interés que genera en actores políticos resulta costoso para el desarrollo de capacidades técnicas (Londoño *et al.*, 2023a y 2023b; Sanabria-Pulido, 2015, 2016), aunque debería ser la agencia técnica de la administración pública, el ministerio administrativo del Estado colombiano.

Como lo mencionan tanto Fernando Grillo como Edgar González y Diego Younes, el intento de liquidación del DAFP en el Gobierno de Uribe Vélez hubiera sido negativo para el aparato administrativo y nos hubiera condenado a la ausencia de un ente coordinador de la estructura y la estrategia del Estado. Como resalta Edgar González Salas, la transformación del DAFP en Ministerio es uno de los grandes pendientes de la agenda del Estado en Colombia si se quiere mejorar la capacidad y estructura de nuestra administración pública. Un Ministerio de la Función Pública no solo potencia la operación de la administración pública como un *back office*, sino que permitiría acompañar a los gobiernos en los procesos de reforma y vincular criterios técnicos de administración pública y políticas públicas que complementen los históricos enfoques fiscalistas, políticos o legales que han caracterizado las reformas colombianas.

Probablemente relacionado con lo anterior, cerramos con un tema que hemos trabajado y planteado previamente. El alto costo que ha tenido para Colombia *no contar con una comunidad epistémica amplia de expertos, prácticos y académicos de la administración pública ni con un conocimiento acumulado e histórico sobre nuestra administración pública*. La ausencia de una historia o de aproximaciones teóricas propias a la administración pública colombiana dificulta el uso de dicho acervo en procesos de reforma (Sanabria-Pulido y Leyva, 2023, Sanabria-Pulido y Leyva, 2022). Los formuladores más influyentes en las reformas, usualmente desde esquinas del derecho o la economía, omiten aspectos claves del conocimiento y la práctica de la administración pública que podrían mejorar ostensiblemente el conocimiento y la calidad de la formulación de las reformas mismas. A la luz de eso, este libro busca en últimas aportar a ese propósito de construcción de conocimiento y comunidad

académica en administración pública en Colombia; no solo por ayudar a construir una historia de nuestras reformas, sino por reconocer las voces de actores con alta capacidad técnica, pero perfiles usualmente bajos, que silenciosamente han construido nuestra estructura y nuestros procesos administrativos. Este libro es ante todo un reconocimiento a sus voces y su servicio, y a las voces de servidores públicos y académicos de la administración pública colombiana que han trabajado, y siguen trabajando, para encontrar y confeccionar las mejores estrategias y estructuras para resolver nuestros complejos problemas como sociedad.

## Referencias

- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of Grounded Theory*. Aldine.
- Hood, C. y Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. OUP Oxford.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138.
- Leyva, S. (2018). Un paso adelante y medio atrás: El cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017). *Serie el estado del Estado, Función Pública 2*.
- Leyva, S., Mejía-Betancur, C. y Fortou, J. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: La distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *CS* (35), 125-153.
- Leyva, S. y Sanabria-Pulido, P. (edición académica) (2023). *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*. Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; DAFP.
- Leyva, S., Sanabria-Pulido, P., y Bello-Gómez, R. (2024). Unbalanced multilevel governance in Colombia: Fiscal federalism and political bargaining with weak administrative decentralization. En C. Avellaneda y R. Bello-Gómez (Eds.), *Handbook on Subnational Governments and Governance* (pp. 89-106). Edward Elgar.
- Londoño, R., Saidiza, O. y Salinas, O. (2023a). La creación de los organismos del servicio civil en Colombia. En S. Leyva y P. Sanabria-Pulido (edición académica), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 133-198). Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; DAFP.
- Londoño, R., Saidiza, O. y Salinas, O. (2023b). El Departamento Administrativo de la Función Pública. En S. Leyva y P. Sanabria-Pulido (edición académica), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 233-304). Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; DAFP.
- Pollitt, C. (2013). The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK. *Public Management Review* 15(6), 899-922.

- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Roth, A. (2023). Políticas de gestión pública: Desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. En S. Leyva y P. Sanabria-Pulido (edición académica), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 31-68). Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; DAFP.
- Salas, R., Sanabria-Pulido, P., Rodríguez, C. y Torres, P. (2022). Mérito, representatividad y asimetrías en nombramientos de altos funcionarios públicos en Colombia 1991-2021. *Documentos de Trabajo 91*. Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- Sanabria, P. (2015). *Gestión del talento humano en el sector público: Estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. (Comp.) (2016). *De la recomendación a la acción: Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano*. Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio, *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV; Fundação Getulio Vargas.
- Sanabria-Pulido, P. (2023). Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: Coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la administración pública colombiana (1830-2018). En S. Leyva y P. Sanabria-Pulido (edición académica), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 69-100). Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; DAFP.
- Sanabria-Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early Weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1-12.
- Sanabria-Pulido, P., Rubaii, N. y Guzmán-Botero, A. (2020). The policy analysis movement in Colombia: The state of the art. En P. Sanabria-Pulido y N. Rubaii (Eds.), *Policy analysis in Colombia* (pp. 11-30). Policy Press.
- Villaveces, M. y Caballero, C. (2022). Tecnocracia, toma de decisiones y políticas económicas en Colombia. En P. Sanabria-Pulido y N. Rubaii (Eds.), *El análisis de las políticas públicas en Colombia* (pp. 229-250). Ediciones Uniandes.
- Waldo, D. (2006). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Transaction Publishers.
- Younes, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Universidad del Rosario.

## Capítulo 2

### **Diego Younes Moreno: interdisciplinariedad y formación en administración pública para las grandes reformas\***

Diego Younes Moreno es sociólogo y abogado, con una especialización en Ciencias Penales y Administración Pública. Comenzó su carrera en el sector público en 1969 como jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo del Servicio Civil, entidad que luego presidiría en 1986. Fue secretario general del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para luego ser nombrado ministro de Trabajo y Seguridad Social durante el Gobierno de Virgilio Barco. Entre 1990 y 1995 fue magistrado del Consejo de Estado y en el 2002 fue asesor del Programa de Renovación de la Administración Pública. Además, ha sido consultor en temas asociados al derecho fiscal y la administración pública. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

#### **¿Cómo llega usted a interesarse por los temas de reforma del Estado con esa profundidad y nivel de detalle?**

Necesariamente tengo que acudir a mi formación: soy abogado, pero también sociólogo, de la Universidad Nacional de Colombia, entonces ahí de alguna manera empieza un poco mi preocupación, dada la circunstancia, además de los profesores de Derecho Público que tuve en la Facultad de Derecho, que fueron excelentes, el doctor Luis Carlos SÁCHICA, el doctor Leopoldo UPRIMNY, solo por mencionar algunos. En la Facultad de Sociología yo tuve la gran ventaja de tener durante varios años de profesor al maestro Tomás Ducay, él venía exiliado del Gobierno franquista y llegó a Colombia como profesor, incluso llegó a ser el primer decano de la Facultad

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por el entrevistado.

integrada de Ciencias Humanas después de la famosa reforma de José Félix Patiño. Tomás Ducay fue mi profesor, inicialmente de historia del pensamiento social y luego sobre la Revolución francesa.

Luego, hice algo que, confieso, fue un pecado de juventud: un posgrado de dos años en Derecho Penal. Yo no ejercí en penal, pero me dejó una formación impresionante porque el primer semestre fue exclusivamente dedicado a la prueba técnica; el segundo, a la parte humana, mirando psiquiatría, antropología, psicología, delincuencia juvenil; el tercer semestre, exclusivamente a la teoría del delito, y el cuarto, finalmente, a la parte procesal y de casación de pruebas. Por cierto, de mis profesores de último semestre, el profesor Medina Moyano fue sacrificado en el Palacio de Justicia y el profesor Baquero Borda también asesinado por el narcotráfico.

Pero después entré en un concurso del Departamento Administrativo del Servicio Civil, en aquella época, hoy Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y tuve la suerte, estando allí, de obtener una beca para el Instituto Internacional de Administración Pública de París, para estudiar fundamentalmente el tema de la función pública, entendida a la manera francesa del recurso humano al servicio del Estado. Posteriormente tuve una beca para la Fundación Getulio Vargas y para estudiar administración pública general.

Entonces, eso me fue llevando en la práctica hacia temas de administración pública. Además, empecé a dictar mis clases de derecho administrativo, inicialmente en la Universidad Libre y luego un buen trecho en el Externado y en el Rosario. Cuando hablo de trechos, son períodos de diez años y eventualmente en algunos otros, como en la Universidad de los Andes, donde dicté derecho procesal, administrativo, etcétera.

Y bueno, resulta que estando en el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en el año 1975, por ejemplo, nombraron al director Jaime Lopera, un nombre que seguramente ustedes reconocen, un gran especialista en desarrollo organizacional. Me dieron, entonces, la responsabilidad de apoyar la reforma a la Contraloría. Aunque yo me estaba iniciando en estos temas, tuvimos la oportunidad con Alejandro Martínez Caballero, después magistrado de la Corte Constitucional, de escribir un par de decretos de los de esa reforma. Martínez, quien era el director de la Oficina Jurídica, años después fue un gran magistrado de la Corte Constitucional, dejó unas sentencias importantísimas y después fue concejal de Bogotá. De tal manera que con él hicimos el Decreto 937 de 1976, lo escribimos en conjunto, que es el estatuto de prestaciones sociales para la Contraloría General de la República.

Pasó el tiempo y yo me retiré después de haber hecho prácticamente todos los cargos de técnico en administración de personal y abogado de la Oficina Jurídica. Cuando me retiré del Departamento, me faltaba ser director no más, que después lo fui. Entonces, me invitó Mauro Brussa, un economista muy connotado, a que lo acompañara en un proyecto que se llamó Control de la Administración Financiera del Estado y ahí me involucré en el tema de la reforma de la Contraloría y en general

del control fiscal, fue una gran oportunidad porque desde allí trabajamos muchas de las fórmulas que después serían acogidas en la Constitución del 91, en el tema de la Contraloría, recogiendo algunas que estaban en el ambiente y otras que realmente fuimos construyendo allí. Voy a dar algunos ejemplos: intentamos acabar con el control previo, porque, en primer lugar, nunca pudimos distinguir hasta dónde llegaba el control y hasta dónde llegaba la administración. Las interferencias de la Contraloría en la función administrativa eran muy grandes y, por lo tanto, llegó el momento en que eso habría que proponerlo y evidentemente, como ustedes saben, en la Constitución del 91 se dice claramente que había un control selectivo y posterior, es decir, abandonamos el control previo.

Otro punto fue insistir en que la Contraloría venía siendo fundamentalmente una oficina “perseguidora de almacenistas y de pagadores”, y nosotros entendimos que la función, la misión del control fiscal era mucho más que eso; entonces lo primero que hicimos fue decir: “además del gasto hay que vigilar el ingreso también”. Y empezamos con unos cursos en convenio con Naciones Unidas, en la Universidad Externado, para formar a los auditores en ingresos públicos. El gran mensaje fue: ubiquémonos en los que toman las grandes acciones fiscales, pues nuestro foco era que donde estaban las decisiones macro y gruesas del Estado, ahí es donde tendría que estar la Contraloría.

Y segundo, no solo mirar el aspecto jurídico porque, por ejemplo, los contratos en aquella época los miraban las oficinas jurídicas y el Consejo de Estado. Los contratos grandes los miraba la Sala de Consulta, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, etcétera. Y el control de mérito de los contratos, que realmente sí se necesita, es decir la economía y la eficiencia, ¿quién lo hacía? Entonces, se insistió mucho en eso como punto de reforma y por eso también aparece en la Constitución del 91.

**Hemos hecho un rastreo de todos los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública central más o menos desde finales de los setenta hasta hoy, y a partir de ello estamos entrevistando a algunos de los grandes protagonistas de esas reformas. Usted, según lo identifican otros entrevistados, ha sido una de las inspiraciones intelectuales en los temas de la Constitución y en los temas de la misión de modernización del Estado que hicieron diferentes gobiernos. ¿Cuál ha sido su participación en estos momentos?**

Para hablar de reforma del Estado, olvidémonos un poco del tema de los entes de control y centrémonos en la Rama Ejecutiva. Para empezar, hay que tener en cuenta a Alberto Lleras Camargo y Alberto Hernández Mora en la reforma de 1960, y luego vino esa reforma importantísima de Carlos Lleras en el 68. En realidad, fue con Virgilio Barco con quien de alguna manera estuve ya al frente de esas responsabilidades.

El presidente Barco, en un determinado momento, dice: “¿por qué no hacemos un alto en el camino y miramos a ver cómo viene la administración pública?”. Hagamos un diagnóstico y miremos cómo la podemos profundizar.

Entonces, ¿qué se hace? Barco organiza la Comisión para la Reforma del Estado y pone a presidirla a Alberto Hernández Mora, que había sido uno de los fundadores de la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública). Él fue el primer miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que en esa época se llamaba Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, además como consejero de Estado había impulsado bastante los temas de servicio civil, porque era justamente de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Entre otras personas estuvieron el Dr. Cataráin, el Dr. Esguerra, el Dr. Hommes, que fue miembro de la Comisión y nos acompañó en una o dos reuniones. El presidente Barco designó por parte de la Presidencia a Manuel José Cepeda, y por Naciones Unidas a este servidor, como coordinadores de la Comisión.

Entonces, ¿cómo fue el trabajo en la Comisión? El primer trabajo de la Comisión consistió en identificar temas centrales de la administración pública y se identificaron los siguientes: el tema del Estado de derecho, que es relevante porque nosotros vivimos muchísimo tiempo bajo el estado de sitio, o sea, una Constitución “funcionando a medias” y con un poder importantísimo que le daba el estado de sitio a los gobiernos de turno y, además, con muy pocos controles; lo que, ustedes saben, se corrige fuertemente con la Constitución del 91.

Entonces, ese fue un primer tema, ahí hubo expositores de primera línea, recuerdo claramente a Guillermo González Charry, por ejemplo, que había sido Procurador General de la Nación; luego el tema de cómo democratizar el Estado colombiano y se le pidió al gran constitucionalista Gustavo Zafra, muy conocido profesor de la Universidad Javeriana, que hiciera la coordinación de ese tema. Luego vino el tema del Estado social y se le pidió a Rodrigo Escobar Navia que liderara esto. Se hicieron grandes foros con una característica que es fundamental recalcar del gobierno Barco: con el esquema Gobierno/oposición. Entonces la idea de la Comisión es que, si bien el Gobierno operaba dentro de la dinámica de Gobierno/oposición, en los foros y en los seminarios se aseguraba que hubiera personas que representaran todas las tendencias políticas de la oposición y también de los otros movimientos que estaban en la otra orilla. Todo para que ese trabajo y esas conclusiones de la Comisión fueran lo más pluralistas posibles. También se invitó a economistas muy prestantes de la época como Salomón Kalmanovitz, Vallejo, entre otros, a que hablaran de lo que se llamó en ese momento “el Estado económico”, para ver cómo eran las relaciones entre Estado, sociedad y economía.

Si mal no recuerdo, justamente en el gobierno Barco se arranca, por allá en el año 86, con un proyecto denominado Colombia Eficiente, que era relativamente modesto en sus objetivos y pretendía identificar algunos procesos de la administración que se deberían reformar para mejorar la eficiencia, pero también temas como la estabilidad de la carrera administrativa con la Ley 61 del 87. Entonces, había interés en temas

de la administración pública, pero el tema escaló en la agenda cuando hablamos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y la Administración Pública, el Decreto 1150 de 1989, que era mucho más ambicioso. Luego ya conformaron un grupo más maduro, que tenía objetivos que iban mucho más allá de temas de algunas reformas puntuales o de carrera administrativa. Es en ese momento cuando se empieza a pensar en la reforma de manera mucho más integral.

**Tenemos entendido que esto parte como un acuerdo del presidente Barco con Misael Pastrana y se detona la reforma un poco en este esquema de Barco, Gobierno/oposición. ¿Qué es lo que lleva a que suba en la agenda? ¿Qué hizo que los objetivos fueran mucho más grandes y se entrara a pensar en una gran reforma del Estado?**

El nombre que está detrás de esta mirada grande es Luis Carlos Galán. Pero antes voy a hacer un pequeño comentario sobre Colombia Eficiente, porque Colombia fundamentalmente buscó acercar las relaciones entre el Estado, entre la administración y el ciudadano, y yo diría que el gran mérito de eso es que fue el punto de partida de un esfuerzo continuado. Ustedes han visto que todos los gobiernos siguen con su esfuerzo “antitrámites, antitrámites, antitrámites”, de tal manera que ya es una política de Estado, ya no es una política de gobierno.

Entonces, la base es que de pronto fue una primera plataforma. Segundo, el tema de la carrera administrativa, que tienen base constitucional en el plebiscito de 1957, porque nos estábamos matando entre liberales y conservadores, una lucha fratricida que dejó 300 000 muertos mal contados, entonces era absolutamente necesario y eso está en la reforma del 60: neutralizar la lucha de los partidos. Para ello había que neutralizar a los funcionarios, por eso se les prohíbe intervenir en política, por mandato constitucional del plebiscito y se institucionaliza la carrera. Esto tuvo muy buenos desarrollos normativos, entre ellos el Decreto 1950 de 1973, por ejemplo, pero con muy poca aplicación práctica. El ingreso por concurso estaba en las normas, pero eso no se cumplía, llegó el momento en que los funcionarios que ocupaban cargos de carrera habían entrado sin el procedimiento establecido, o sea que eran provisionales, eso era una situación absolutamente ilegal.

Entonces se empezó a hacer “una transacción” que empieza en el Gobierno del presidente Belisario Betancur y sigue en la Ley 61 de 1967, que sanciona el presidente Barco diciendo: “tratemos de buscar algún mecanismo que ‘sustituya’ el concurso” (hoy eso sería imposible). A partir de la Constitución de 1991 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el concurso es indispensable, es el elemento *sine qua non*. Pero en aquella época en la que había más laxitud se dijo: “No, busquemos si llevan un determinado tiempo en la administración y si no los

han despedido ni sancionado, esto quiere decir que son buenos funcionarios” y en otro caso se dijo: “Bueno, pero si llenan los requisitos y tienen una buena calificación de servicio...”. Entonces, esos fueron mecanismos para “sanear” la situación y de todas maneras el efecto social fue muy importante porque así ingresaron de golpe muchísimos servidores públicos a la carrera administrativa y se ganaron para sí el legítimo derecho a la estabilidad, aunque se sacrificó el principio democrático del concurso. Pero finalmente se logró ese tema de estabilidad y tocó hacerlo así por eso. Pero el principio era que había que reformular la división entre empleos de libre nombramiento y empleos de carrera administrativa, que para mí es clave.

### **¿Y cómo llegan, entonces, a la idea de la Comisión, de hacer una cosa más grande y más ambiciosa?**

Aquí hay un hecho político importantísimo y es que el Nuevo Liberalismo y su director, Luis Carlos Galán, deciden incorporarse al Partido Liberal, reintegrarse al Partido Liberal y entrar a apoyar el Gobierno de Virgilio Barco. Entonces, dentro de las solicitudes que hubo del Nuevo Liberalismo y Galán estaba que hubiera una reforma constitucional que democratizara el Estado, que se hicieran los esfuerzos para que hubiera cambios en las costumbres políticas. De tal manera que detrás de esto no me queda la menor duda de que estuvo la figura de Luis Carlos Galán y que él fue el inspirador de estos temas.

Empiezan por el acuerdo de la Casa de Nariño, de allí se pasa a una comisión de reajuste institucional, que no duró sino muy poquito tiempo e incluso el presidente me designó a mí que fuera a nombre del Gobierno, con César Gaviria, que era entonces el ministro del Interior y ahí estuvo desde luego Galán, así como otros líderes políticos. Sin embargo, el Consejo de Estado declaró a prevención la nulidad de esa comisión, porque la comisión era para preparar un referendo que cambiara las costumbres políticas. Pero el Consejo de Estado dijo: “no, no hablemos de referendo porque la Constitución en su artículo 13 sobre el plebiscito prohíbe hacer reformas constitucionales por fuera del Congreso”. O sea, fuera del Congreso no hay salvación, entonces como se empezó a hablar del referendo, el Consejo de Estado declaró la nulidad. Eso hizo que hubiera la necesidad de seguir el tema con la Comisión de Reforma del Estado y, posteriormente, la presentación ante el Congreso de la República de la gran reforma constitucional de Barco, que tiene muchísimos de los elementos que luego se plasmarían en la Constitución del 91. Estos fueron tomados de la reforma que presentó el presidente Virgilio Barco y estuvo a punto de ser aprobada en el último debate. Cuando Barco tenía la posibilidad de pasar a la historia como el gran reformador de la Constitución, toma una decisión, dijo: “Yo no expongo al país a esto”, ¿qué fue lo que pasó? En el último debate, ya cuando

se iba a aprobar la reforma, surgen unos parlamentarios que querían proponer que hubiera un plebiscito sobre extradición. En ese momento se incorpora ese artículo de la Constitución y Barco le pidió a su ministro de Gobierno de la época, Carlos Lemos Simmonds, que sepultara la reforma, sacrificando su paso a la historia. Y voy a utilizar las palabras textuales de Carlos Lemos, a nombre del presidente Barco: “Aprobar un plebiscito sobre extradición es llevar al país a una carnicería”. Y entonces se sacrifica la reforma, de tal manera que es un momento histórico, delicado, cuando la idea de reformar está presente durante todo el gobierno, pero que finalmente tiene un final lúgubre, pues el presidente Barco entendió que no se podía exponer al país ante esta situación.

**Usted dice, finalmente, que eso de todas maneras inspiró lo que quedó después de la Constitución del 91. ¿Cómo se dio ese mecanismo de transmisión? ¿Qué pasó? Obviamente estaban ustedes, estaba César Gaviria, estaba usted. ¿cómo lograron eso?**

El presidente César Gaviria arma su esquema de reforma constitucional que recoge obviamente figuras que habían sido planteadas por Barco: el tema de la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, etcétera. Se van recogiendo, pero el Gobierno del presidente Gaviria arma de manera integral su nueva Constitución, aspectos que siguen vigentes más de treinta años después.

Con todo lo que eso significó, derogatoria del Congreso, medidas bastante fuertes pero que nos dieron lo que a mi juicio es una gran Constitución. Yo quiero la Constitución y está a punto de salir la 17.<sup>a</sup> edición de mi libro *Derecho constitucional colombiano*, edición que va como homenaje a la Constitución del 91 y a la Asamblea Constituyente.

**Mediante el decreto 2440 de 1991 se crea otra Consejería, pero que pareciera ser la misma del 89, que se llamó la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado. En ella estuvo usted con Humberto Mora, Jaime Betancur Cuartas, Jaime Castro, entre otros. Dicha comisión estuvo muy de la mano de la aplicación del artículo transitorio 20 de la Constitución de 1991. Daba la impresión de que algunas personas que eran designadas por el Consejo de Estado, entre los cuales entendemos estuvo usted, tenían una visión más acotada del artículo 20, mientras que los representantes del Gobierno directamente tenían una visión un poco más extensa de lo que permitía. Entonces, por ejemplo, el impacto del artículo transitorio 20 en el proceso de liquidación de entidades fue grande e importante. Nos puede contar de las discusiones internas que se dieron y, sobre todo, de algo que no queda claro y es cómo fueron las relaciones de este comité o de esta Consejería, en particular con Jorge García, quien evidentemente como funcionario designado del presidente Gaviria tuvo un papel muy importante en esas reformas.**

Digamos que nosotros teníamos como las piezas, pero todavía no acabábamos de entender cómo se unían. Para el arranque de la Constitución del 91 hay que distinguir dos cosas: una es la Comisión y otra cosa es la Consejería, sin embargo, tenían que trabajar en conjunto, pero va cada cual por su lado. Entonces, ¿qué fue lo que pasó?

En el artículo 20 transitorio se dieron unas facultades omnímodas, si se quiere, al Ejecutivo para que realizara una reforma de la administración pública, con el fin de acomodar la administración a la nueva Constitución. Hasta ahí es absolutamente lógico, no podíamos tener una administración de pronto estructurada con los criterios de la vieja Constitución, pero para que hubiera cierto control sobre el Ejecutivo se dispuso que hubiera una comisión conformada por tres miembros elegidos por el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado eligió a Jaime Betancur y a Humberto Mora, que eran de la Sala de Consulta y Servicio Civil y a mí, que era de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Pero a esa comisión también se agregó Jaime Castro, como miembro de la Constitución. Por su parte, el Gobierno crea la Consejería de Modernización en la que estuvo Jorge García, entonces las discusiones se hacían obviamente en conjunto.

Hubo un momento de discusión que fue el de la transformación de varias entidades que tenían el carácter de establecimiento público y que pasarían a ser empresas industriales y comerciales del Estado. En la Consejería decían que por razones de eficiencia había que transformar estas entidades, mientras que nosotros decíamos que sí había que ajustar la administración pública a la nueva Constitución, tan constitucionales son los establecimientos públicos como las empresas. Entonces yo creo que fue, a mi juicio, el único tema de discusión fuerte, e incluso por razones de

honestidad intelectual y yo lo digo en mis libros, finalmente el Consejo de Estado, ya en función contenciosa, le dio la razón al Gobierno y no nos la dio a nosotros, en el sentido en que dijo que era perfectamente válido que se cambiaran los establecimientos públicos a empresas industriales y comerciales del Estado.

**Ese proceso, en particular, fue tan grande que tuvo cerca de 65 entidades liquidadas, más de 70 000 personas que salieron de sus cargos, etcétera. Imaginamos que debió haber sido un proceso complejo, ¿de dónde vinieron las ideas?, ¿cómo llegaron ustedes a la conclusión de que era necesario ese tipo de reforma?, ¿qué textos pudieron haber influido?**

A Humberto Mora, a Jaime Betancur y a mí nos llamó la atención el impacto social de lo que se obtuviera en la reforma, pues yo recientemente había sido ministro de Trabajo, de modo que tenía una gran preocupación del efecto laboral, pero nuestra tarea en realidad llegó hasta ahí. En adelante, el tema de la ejecución de la reforma correspondió al gobierno, que lo hizo de manera absolutamente independiente con la Consejería de Modernización.

**En diferentes artículos previos nosotros encontramos que parte de las reformas a la administración pública en Colombia han estado fuertemente inspiradas por objetivos fiscales más que por objetivos de gestión. ¿Cuál es su visión al respecto?**

En principio comparto con ustedes la observación, en principio la comparto, de pronto no sería tan radical en decir que fuera el único criterio, hubo más criterios de seguro y hablo en general, en todas las reformas, pero que en las últimas reformas estuvo presente el concepto de presión fiscal. En la reforma, en el famoso PRAP (Programa para la Reforma a la Administración Pública) del primer Gobierno del presidente Álvaro Uribe, sí hubo el tema de presión fiscal y eso justificó que se suprimieran y se concentraran ministerios. Yo diría, por el contrario, en el gobierno Santos no hubo esta presión fiscal y eso permitió incluso que los ministerios que se habían concentrado se volvieran a escindir y se crearan nuevas entidades y agencias de tal manera que comparto en buena medida la apreciación, esa ha sido una variable que yo veo sobre todo con las reformas, por ejemplo, de los Lleras, las de Carlos y Alberto.

**Uno de los textos que vemos que más incidió en darle una lógica a la reforma fue la Misión de Finanzas Intergubernamentales, que arrancó al final del presidente López y terminó en el Gobierno del presidente Turbay. Pero, a veces cuando uno ve realmente cómo se termina aplicando el artículo transitorio 20, da la impresión de que realmente en Colombia fueron mucho más radicales en liquidar y cerrar entidades del Gobierno central y empujar una agenda de descentralización muy radical. ¿Cuáles eran las influencias?**

Yo dejo en claro que nuestra posición como miembros de la Comisión fue no estar de acuerdo con que ese programa tuviera ese tipo de efectos, sobre todo por razones sociales. Esto ya es una responsabilidad del Ejecutivo, entonces no quisiera referirme porque también voy a ser muy sincero, no tengo muchos elementos de juicio sobre las razones por las que se hicieron esas liquidaciones de entidades.

Si nos vamos al tema de descentralización, yo creo que en el discurso nosotros todos éramos y seguimos siendo descentralistas, ¿quién en el discurso no era descentralista? Todos lo éramos, pero en acciones no, en acciones nosotros no fuimos descentralistas: ¿cuánto tiempo tardamos nosotros en ponernos al día, en algo en que en países incluso vecinos se habían tomado decisiones antes con muchísimo tiempo, como en la elección popular de alcaldes?

Nos vamos al Gobierno del presidente Belisario Betancur (elección popular de alcaldes) y entonces eso sencillamente fue ponernos al día. Luego la Constitución del 91 llevó a la elección popular de gobernadores y declaró que el Estado colombiano, además de un Estado social de derecho pluralista, era un Estado descentralizado, de tal manera que se consagra ahí.

Al gobierno Barco le correspondió la tarea de liquidar el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares y el Instituto de Fomento Municipal. ¿Ustedes no se han preguntado por qué las construcciones escolares tienen que ser un tema nacional? ¿Por qué el Instituto de Fomento Municipal, que son los acueductos de los municipios, tiene que ser un tema nacional? Estos son asuntos municipales, entonces, si verdaderamente la ley dio el mandato de la supresión, hubo que sacar leyes para prolongar el proceso de liquidación porque los procesos de liquidación han sido muy complicados en el sector público. De tal manera que ese es un ejemplo de cómo decisiones tan elementales como esas son temas típicamente de la gestión municipal.

Ahora bien, en la Comisión de Reforma del Estado, que impulsó el presidente Barco y que coordinamos Manuel José Cepeda y yo, se discutió si debería haber una planta global del Estado que se fuera distribuyendo según las necesidades de las entidades. Cuando esto se planteó, yo preveía una dificultad muy grande de gestión y poca viabilidad. A mí me pareció muy complicado, pero el tema sí se planteó, claro

que estuvo en la discusión como una bolsa general, tal vez ese es el término que se utilizó, pero que a mi juicio fue muy difícil de administrar.

Es más, incluso las mismas entidades serían las primeras en resistirse a aceptar un mecanismo de esa naturaleza, y hoy no sería posible por razones constitucionales pensar en que eso pudiera hacerse para los departamentos y municipios, sencillamente porque iría totalmente en contra de la descentralización, sería absolutamente imposible, a nivel de la Rama Ejecutiva lo veo sencillamente inaplicable.

### **¿Nos podría contar de otras reformas en las que haya participado?**

El presidente Samper le encomendó la tarea de la reforma a Edgar González Salas, un nombre muy conocido, un gran especialista en temas de administración, que era el director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Entonces él organizó su grupo de apoyo, ahí estuvo Liliana Caballero, estuve yo y estuvo otra serie de especialistas, Alberto Giraldo y José Vicente Casas, y la gente que estaba en el equipo directivo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Pero yo ahí quiero, antes de acotar, hablar de una ley importantísima, la Ley 489 de 1998. Esa ley se inicia en el Gobierno del presidente César Gaviria, pero no alcanzó a surtir los debates correspondientes. Luego el Gobierno de Ernesto Samper la retoma y se rearma la que ya venía del presidente Gaviria, se complementa y se lleva a la sala de consulta. La participación de la sala de consulta en la 489 fue muy importante y allá Edgar González tuvo la amabilidad de invitarme para que lo acompañara en estas discusiones y se dejó casi lista la Ley 489.

Pero el Gobierno de Pastrana es el que le da el última envi3n y sale la Ley 489. De tal manera que la gran reforma de estos años está en esa ley y en la Misión de Racionalización; sí se aconsejaron varias opciones, pero como un tema grande, y yo diría que un buen ejemplo de acierto de la reforma fue la liquidación del Idema.

**Bueno, y usted nos está hablando de la Ley 489, estatuto de la organización y funcionamiento de la administración pública con la 344 del 96. Pero una cosa que nos ha causado dudas y preguntas, y que hemos debatido, es el rol de la Corte Constitucional, en particular, al declarar inconstitucional algunos apartes o muchos apartes de estas leyes... ¿Cómo se explica?, ¿hasta dónde, realmente, el problema de esas leyes tuvo que ver con que no fueron formuladas por equipos fuertes, continuos de funcionarios, sino que fueron más proyectos de gobiernos? En otras palabras, como que en Colombia nos hacía falta una entidad rectora de la administración pública o que le diera permanencia y constancia. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

En los informes de la Comisión de Reforma del Estado del presidente Barco –y esta fue una propuesta, un poco si se quiere aislada–, tanto Alberto Hernández como yo dejamos un proyecto, si se quiere muy precario, de crear el Ministerio de la Función Pública y la Descentralización en esa época. Precisamente, primero para que las políticas de reforma fueran unas políticas de Estado y no de gobierno, y segundo, para que siempre hubiera un canal y un hilo conductor.

Justamente ayer en un conversatorio en la ESAP, el profesor Edgar González Salas planteó como una gran reforma la creación del Ministerio de las Administraciones Públicas como funciona en España, él lo hizo como les digo. Esta idea que tuvimos en la Comisión de Reforma era una idea muy preliminar y siempre fue mirando fundamentalmente el modelo de España.

En el gobierno Barco hicimos esa propuesta con Alberto Hernández, pero eso no se alcanzó a discutir plenamente en la comisión, pero lo hicimos como un aporte final. No obstante, Edgar González hizo ayer una presentación, muy sólida, muy orgánica, de lo que para él debe ser el Ministerio de la Administración Pública o de las Administraciones Públicas y, claro, lo primero que recogía es el rol del Departamento Administrativo de la Función Pública y todos los organismos que pueden tener funciones transversales del Estado. Se podría considerar.

**¿Cómo se explica este conjunto de obstáculos legales que enfrentaron las reformas durante el gobierno Samper? ¿Qué pasó ahí? ¿Por qué ese revés constitucional?**

Bueno, yo no hablaría de un revés porque la Ley 489 está funcionando, sigue siendo una ley muy importante y sí hubo unos temas en la Corte Constitucional, pero se enmendaron. El tema fundamental fue la escisión; era un tema de interpretación, en la Constitución dice que se puede suprimir, esta dice que el gobierno puede

suprimir y puede fusionar, pero no decía que podía escindir, entonces de pronto en la redacción quedó que podía escindir. La Corte dijo que no, pero eso se corrigió y ha pasado luego que por los criterios para fusionar y liquidar entidades se han caído unos cuantos ítems, pero por todo lo demás la ley está funcionando y creo que es una es una muy buena ley.

**Revisando los procesos de reforma de los últimos cuarenta años, es decir, más o menos partiendo de este cambio filosófico que arranca en los años ochenta y llega hasta hoy, ¿cuáles diría que son los principales resultados que han arrojado estas reformas? ¿Cómo difiere hoy el Estado del que existía hace cuarenta años? ¿Qué tan efectivos considera usted que han sido los resultados? ¿Qué éxitos y fracasos hemos tenido?**

Bueno, sí hay un tema que yo quisiera resaltar en el cual hemos progresado mucho, que es el tema de la carrera administrativa. Se tuvieron que hacer muchas concesiones al principio democrático del ingreso por mérito. A partir de la Constitución sí hubo un período de diez años mientras se reorganizaba la Comisión. Esto fue un proceso largo, de diez años, en el tira y encoge, pero, finalmente, con la Ley 909 del 2004 y con la configuración definitiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el proceso del mérito empieza sin duda a funcionar.

Yo lo hago comparativamente, alguien me puede decir si falta mucho. Seguramente falta mucho, pero miro el escenario anterior cuando el tema del concurso era la excepción y veo ahora que el concurso es la regla y yo tengo que decir que en esto hemos avanzado muchísimo, y en carrera judicial, por ejemplo, la mayoría de los jueces y de los magistrados de tribunal están en carrera, entonces ahí hay un gran avance.

A la par hay un gran retroceso y es que abusamos del contrato de prestación de servicios y, entonces, aparece eso que vivimos en la pandemia: a los médicos no les había llegado el contrato porque cada tres meses se los están renovando en los hospitales públicos. Entonces, está el tema del servidor público de planta y del mérito que hemos ganado, pero el abuso de los contratos administrativos es un tema negativo que tenemos que presenciar.

**Sanabria y colegas han estudiado el tema del incremento en la contratación por prestación de servicios, el cual es probablemente uno de los grandes retos de la administración pública colombiana hoy. Como mencionan los autores, una de las expectativas de la Nueva Gestión Pública es que el contrato opera un mecanismo muy útil desde el punto de vista organizacional y fiscal, pero lo que no se dan cuenta es que es muy útil también desde el punto de vista político y clientelista. Y entonces ahí es donde empiezan a aparecer los problemas, porque la carrera y el mérito avanzaron, pero esa ya no es la batalla interesante, la batalla interesante está por el lado de la repartición de contratos por orden de prestación de servicios.**

Sí, yo comparto la idea, es que bastan algunas preguntas para resolver su indagación. ¿Hay concurso para vincular a las personas por el contrato de prestación de servicios? Desde luego que no hay. ¿Hay un sistema de evaluación y seguimiento? Tampoco lo hay. Entonces por eso digo que lo que hemos ganado por un lado lo estamos perdiendo por otro.

**Usted hacía el balance de que durante el gobierno Santos el criterio ha sido otro. Pero ¿cómo ha cambiado el Estado en ese sentido? ¿Qué balance haría usted en ese aspecto?**

Me devuelvo al PRAP de Uribe Vélez, yo estuve en algo así como los dos primeros años, estuve con Claudia Jiménez acompañándola en este proceso, después me retiré, pero seguí desde mi oficina profesional en acompañamientos de estas reformas. Pero, ahí hay que dejar en claro: sí hubo una supresión grande de empleos y sobre todo en las entidades del sector comunicaciones como Inravisión y Telecom; evidentemente lo hubo, pero nunca en Colombia había habido un programa de protección social como lo hubo en el PRAP, eso hay que dejarlo también en claro.

A todas las personas a las que se retiró del servicio se les siguió pagando durante, creo que, un año, la seguridad social; se les dio un bono para que pagaran la capacitación para que pudieran reinsertarse al mercado laboral. Y se estableció el retén social, discapacitados, madres cabeza de familia y prejubilados, incluso la Corte Constitucional después lo amplió, dijo: “no, no solo madres cabeza de familia, padres también cabeza de familia”, de tal manera que desde el punto de vista social ahí hubo un gran avance en la gestión de los retiros.

Y, bueno, si a uno le hicieran un balance general, que, de todas maneras, pues estamos en el tema de que la administración pública tiene que ser evaluada de manera permanente, en unas cosas hay unos logros en otras menos, pero bueno, el campo sigue abierto para la investigación y para este tema.



### Capítulo 3

## **Jorge Hernán Cárdenas: liderazgo para la construcción de una comunidad académico-práctica de la administración pública nacional y puesta en marcha de la nueva Constitución\***

Jorge Hernán Cárdenas es ingeniero industrial, máster en Economía y Administración. Entre 1993 y 1994 fue asesor y consejero presidencial para la Modernización del Estado durante el Gobierno de César Gaviria. Fue vicerrector general de la Universidad Nacional de Colombia y decano de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Reconocido consultor en temas de administración pública en Colombia. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

### **¿Cómo llegó a esos temas de la administración pública que no son tan comunes en Colombia?**

Primero que todo, gracias por querer conversar sobre temas de administración pública en Colombia. Es algo que verdaderamente aprecio. Desde que me gradué de ingeniero industrial en 1983, he tenido la fortuna de tener a Eduardo Aldana Valdés como un maestro y diría como un mentor. Para el momento de mi grado, Eduardo ya había hecho muchas incursiones en lo que llamaríamos la gestión pública. Él tenía la pasión de trabajar en los temas de la gestión pública desde una perspectiva muy técnica como ingeniero, pero había hecho aportes sustantivos, en diversos temas, tales como justicia, salud, informática y educación, diría que todo le interesaba. Eduardo había creado el Instituto SER de investigación, que fue muy potente, aunque hoy ya no existe, pero allí congregó mucha gente que tenía doctorado, maestría y buena formación, y sobre todo que le interesaba lo público.

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por el entrevistado.

El servicio que hizo el Instituto SER no fue menor, estamos hablando de una institución que hizo, durante su fértil existencia, no menos de cuatrocientos a quinientos trabajos en la órbita pública. Todo esto se logró en la década de finales de los setenta, los ochenta y los noventa, en temas de salud en zonas cafeteras, justicia, descongestión judicial, simulación usando modelos de dinámica de sistemas, evaluación de la calidad educativa, modelos de transporte, exámenes de Estado de calidad educativa, evaluaciones de diferente género, entre muchos otros temas. Ahí había una persona muy buena en evaluación de la calidad educativa, que era Eduardo Vélez, quien se fue poco después a trabajar al Banco Mundial, y tenía un doctorado en Ciencia Política.

En el SER volví a encontrarme con algunos profesores, como por ejemplo a Jorge Acevedo, experto en transporte, Jaime Enrique Varela, experto en investigación de operaciones, Joaquín Oramas, ingeniero de sistemas y también profesor de Uniandes. También a Jaime Giraldo<sup>1</sup>, experto en justicia, quien luego fue ministro de Justicia y a muchísimas otras personas. El SER diría que fue una verdadera escuela en temas públicos, un grupo verdaderamente interdisciplinario, había psicólogos, economistas, ingenieros, ingenieros de sistemas, matemáticos, abogados, etcétera.

Entonces, cuando yo me fui a graduar, hice la tesis con Eduardo y mi primer empleo fue en el Instituto SER. También creo que para la época Los Andes tenía muchas limitaciones en su oferta en las áreas de educación de administración pública. Se contaban con los dedos de la mano los cursos en esa área, y yo tenía esa vocación, no solo por mi buena relación con Eduardo Aldana, sino también quizá por las conversaciones en mi casa, con mi papá también, quien desde siempre ha estado inquieto con estos temas. Entonces lo que hice fue tomar todos los cursos de Uniandes que pude en administración pública. Recuerdo un curso de administración pública que daban conjuntamente dos o tres profesores, entre ellos Hernán Rincón Lema y Santiago Salah Zuleta. Salah, un abogado administrativista muy famoso, fue luego rector del Rosario, pero debo decir, para situar el tema, que no creo que en Uniandes hubiera más de tres cursos en temas de administración pública. Esto sí que permite generar un contraste con el momento actual, y que Pablo Sanabria Pulido conoce bien, y es la amplia oferta que hoy tiene Uniandes en estos temas. Con todo, así me fui inclinando hacia la administración pública, recuerdo también los cursos de Mario Latorre Rueda, aunque yo no fui su alumno, pero él era un politólogo muy conocido, que también aportaba mucho a los temas del Estado, del gobierno; lo mismo que los aportes de Fernando Cepeda. Y claro, ahí en el ambiente de Los Andes era incipiente el tema de la administración pública. Sí comenzaba a existir un interés, pero no había un conjunto de cursos.

1 La vida de Jaime Giraldo fue muy importante. La Universidad de Ibagué recogió toda su obra y pensamiento y se observa que realizó un trabajo enorme en materias jurídicas y de psicología.

Cuando Eduardo empezó a retirarse del Instituto SER porque lo nombraron director de Colciencias o lo nombraron en la Comisión de Paz —él tuvo varias tareas, también fue gobernador del Tolima—, al poco tiempo me fui a estudiar a Estados Unidos y me retiré del Instituto SER.

En aquella época paralelamente con el SER trabajé unos meses en Fedesarrollo con José Antonio Ocampo, Leonardo Villar, Juan José Echavarría, Carlos Caballero y el célebre Juan Luis Londoño. Mi trabajo ahí era sobre las Encuestas de Opinión Empresarial. Después me fui a estudiar economía a Estados Unidos a los dos años de graduarme, y claro, entonces ya en economía pude ver más cursos de la parte pública, economía pública y terminé la maestría; ya después me regresé y trabajé en Planeación Nacional. Y ya estando en Planeación Nacional creamos la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, que fue otro hito muy importante profesionalmente en mi vida, que me permitió hacer muchas cosas. Creamos la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado en octubre de 1988, en el piso 15 del DNP, en la sala de juntas. Recuerdo haber hecho un discurso sobre reforma constitucional el día de su creación sin saber que años después vendría el tema en firme en el país, pero esto fue más una gran coincidencia que una profunda pesquisa de mi parte.

**¿Esa era una asociación privada? ¿Con quién la crearon?  
¿Para qué la crearon?**

La Asociación Colombiana para la Modernización del Estado era un organismo privado, pero sin ánimo de lucro. Puedo decir que tenía un repertorio muy grande de talento sobre temas del sector público, es decir, éramos más de setenta personas que nos inclinábamos a lo público por una o por otra razón. Algunas personas eran expertos o expertas en servicios públicos, otros en salud o en educación, otros en desarrollo territorial y descentralización, finanzas públicas, en fin, toda una gama de personas a las que les interesaba lo público y conocían de lo que se estaba hablando. No había que defender lo público, todos habían sido funcionarios, profesores o expertos, y conocían los problemas sin ingenuidad y más bien con conocimiento. Fue muy fuerte y profunda esta experiencia de trabajo en el marco de una gran red de personas inquietas en estos temas de mejoramiento del gobierno, algo *sui generis*.

Y habíamos dicho que había que rescatar la discusión de lo público, pero para situarla por fuera de un estrecho ámbito de la política o de los partidos políticos, o de lo electoral, y debíamos tener discusiones más de tipo técnico sobre administración pública colombiana, encontrar temas claves y discutirlos en profundidad. Y creo que más o menos lo logramos, y fuimos exitosos realmente en esa tarea, porque sin muchos recursos tuvimos revista, foros, eventos de importancia, hicimos un

libro sobre gerencia pública en Colombia, otro sobre gobernabilidad y reforma del Estado, otro sobre servicios públicos, otro libro sobre las relaciones Bogotá-Cundinamarca, etcétera. “Hicimos cuatro números de una revista *Estado Moderno*, pero como estábamos sin financiación, sin apoyo de nadie, todo lo hacíamos con recursos limitados”. De esta revista, publicamos un número sobre descentralización, otro sobre reforma al Congreso, en ese número invitamos a Horacio Serpa, que luego sería constituyente; otro sobre reforma a la justicia, en el que participó Jaime Bernal Cuéllar, entre muchas otras personas, y otro sobre corrupción, y contamos con el apoyo de Jaime Vásquez-Caro, que era un experto tributario colombiano que trabajaba en el Banco Mundial, y muchas otras personas. Hicimos cuatro números temáticos de *Estado Moderno*, teníamos un gran editor que era Rafael Vesga, que le ponía además una muy buena agilidad editorial y gráfica, entrevistas, mesas redondas y artículos de fondo. Hicimos también un número completo de la revista *Economía Colombiana* dedicado a los servicios públicos y un libro adicional sobre esta misma materia.

Realmente creo que movimos muchas cosas de la administración pública en Colombia, tuvimos importancia y eso llamó la atención de mucha gente. Yo creo que yo no hubiera llegado a ser consejero presidencial si no hubiera sido por, digamos, esas escaramuzas.

### ¿De quién fue la idea?

Fue una idea compartida por muchas personas. Ahí estaba Rodrigo Escobar Navia, Francisco Azuero, César Vallejo, Marco Palacios, Patricia Gómez de León, que era muy experta en temas de salud; desde luego Eduardo Aldana, Jorge Acevedo, Perla Pinillos, Jaime Silva Bautista, y Enrique Ogliastrri nos ayudó en los comités editoriales de la revista, Rafael Vesga era nuestro editor estrella. Recuerdo también a María Teresa Garcés que fue constituyente por el M-19 y gran abogada, Alfredo Sarmiento Gómez. No puedo hacer la lista completa de las setenta personas, pero sí puedo decir que había una masa crítica de personas a las que les gustaba lo público y que eran prestigiosas en su campo. Recuerdo a Jorge Eduardo Cook, muy activo en la Asociación y que luego fue ministro de Minas y Energía. Entonces, si nosotros hacíamos un foro, este era de todo interés en el país. Recuerdo también a Alberto Martínez, hoy profesor en la Universidad del Norte, entonces periodista que nos ayudaba con comunicados de prensa y la verdad que movíamos prensa, a veces pienso que faltaban noticias y este grupo las producía y movía con facilidad. Cuando hicimos el evento sobre el papel de la gerencia pública en la modernización del Estado tuvimos más de quinientas personas pagando y asistiendo, publicamos dos libros. De allí sacábamos alguna platica para sobrevivir y pagar costos del auditorio, que se alquilaba y demás. Logramos también conseguir algo de patrocinios. El cargo de

director no era remunerado, pues teníamos otros empleos y podíamos sobrellevar las cosas, para poder avanzar.

Luis Ignacio Betancourt siempre ha sido una persona muy querida y cercana a nosotros en esos foros y en la junta; Liliana Caballero también era miembro de la Asociación y Julio Roberto Piza, experto en temas fiscales. Todo el que tenía una inclinación hacia el tema público y le gustaba la cosa, logramos que fuera miembro activo.

¿Cuándo se empieza como a marchitar eso? Empezaron a pasar cosas, por ejemplo, en el año 93 yo me voy a trabajar a la Presidencia y dejo de lado la Asociación. Entonces, nombramos otro director, porque esas son como quijotadas también, en el sentido de que hay que hacer esfuerzos sin esperar muchas retribuciones. Digamos no es tan fácil sostener esas cosas porque es un esfuerzo grande que a veces puede ser frustrante. A mí me reemplazó Francisco Azuero, después Perla Pinillos, muy competentes los dos, en fin, tuvimos varios directores, pero la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado desempeñó un papel importante en esos años. Francisco Ochoa era un personaje que ayudaba mucho en esta asociación y era en aquella época el jefe de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, que se manejaba en ese entonces desde Planeación Nacional. Eso se acabó, por supuesto, pero Francisco tenía mucha sensibilidad a lo público también y ayudaba muchísimo a la Asociación. Era muy experto en servicios públicos y tarifas y ayudó en la preparación de la ley eléctrica 143.

**Durante el Gobierno de César Gaviria se convocan once comisiones preparatorias en diferentes temas para la nueva Constitución, entre las cuales se encontraba la Comisión de Administración Pública, que usted presidió. ¿Cómo fue dicha experiencia y qué efectos tuvo sobre la administración pública colombiana?**

Al presidente Barco hay que darle crédito por el decreto que propuso contabilizar la séptima papeleta y que la Corte avaló, y que allanó el camino reformista. Luego, meses después, cuando Gaviria asume el poder y arranca su gobierno, se expidió otro nuevo decreto, este ya sí propiamente de convocatoria a la Asamblea y con un temario cerrado. Cuando se estudia el decreto en la Corte de Justicia, la primera sorpresa para el mismo presidente Gaviria es que por decisión de la Corte el temario de la Asamblea Constituyente quedó abierto. Una de las cosas más interesantes y sorpresivas que pasó fue que la Corte Suprema de Justicia dijo: “No, esto es sin temario. Si usted va a reformar la Constitución lo que vamos a hacer es una reforma constitucional completa”.

Y esto cambió la dinámica porque al mismo Gaviria lo tomó por sorpresa esa situación; yo creo que no se la esperaba y eso lo obligó a preparar un proyecto más

amplio y más completo, y ahí todo esto se conecta con las comisiones preparatorias. En eso Gaviria se asesoró bien, la pensó bien y dijo: “Tenemos que ir ambientando temas centrales para que cuando llegue la constituyente, tengamos elaboradas unas propuestas bastante más avanzadas que simplemente unas buenas ideas”. Y entonces encomendó a Fernando Carrillo y a Ricardo Santamaría la gerencia de lo que llamaron las Comisiones Preparatorias de la Asamblea, que eran encuentros de personas conocedoras y expertas en temas específicos, pues se suponía que los conocían en profundidad, y que prepararían unas propuestas en esos temas para la Constituyente. Entonces, esos grupos se reunieron en el Centro de Convenciones Jiménez de Quesada, casualmente el mismo sitio donde posteriormente se instalaría la Asamblea Nacional Constituyente.

Nosotros tuvimos que participar en la Comisión Preparatoria en Administración Pública y había personas de Inravisión, alguien de ESAP, algunas personas de la Función Pública, en esa época era Servicio Civil, algunos profesores, era un grupo bastante heterogéneo y algo amorfo y diverso. Cada quien buscaba lo suyo.

Pero, así como estuvo esa comisión de Administración Pública y que me tocó dirigir, hubo otras comisiones sobre las relaciones internacionales, la reforma a la Policía, sobre el tema de la descentralización, las finanzas públicas, el control fiscal, el Banco Central, etcétera. Habría que repasar ese libro que está en la biblioteca de la Facultad de Derecho de Los Andes: *El libro de las comisiones preparatorias*. Yo le doy mucha importancia a ese esfuerzo porque Gaviria, con muy buen criterio, logró que la gente participara en la Constituyente, que hubiera muchas voces, que se abriera un poco la discusión y se ordenaran las ideas desde expertos o personajes a los que les interesaban los temas, de manera que el gobierno tuviera más ideas y, posteriormente con este y muchos otros insumos y con su propio equipo, se encargaron ya sí de preparar un proyecto completo de reforma constitucional del Gobierno de Gaviria, con la ayuda de Humberto de La Calle.

Humberto no era el ministro inicialmente, el ministro arranca siendo el exalcalde de Bogotá, Julio César Sánchez. A Gaviria le gustaba hacer muchas reuniones para escuchar a distintos actores y en esas reuniones siempre se destacaba mucho Humberto de la Calle. Luego, en algún momento, hubo un cambio, y entra De la Calle como ministro de Gobierno y dinamiza mucho la discusión de la Constitución, él estaba muy preparado para esos temas. Para entonces ya había sido registrador, era un buen abogado y entiendo que en su juventud se cultivó incluso con los nadaístas en Manizales, como él mismo lo ha contado en sus libros.

**Esta comisión era muy variopinta en términos de administración pública. ¿Cuáles diría que fueron los principales debates? ¿Cuál fue el papel del mérito en esta discusión?**

Esa Comisión estuvo reunida en septiembre del año 90. Gaviria era muy veloz, hay que reconocer que lleva un ímpetu reformista fuerte porque arranca la legislatura y mete varios proyectos de ley, los tenía preparados: reforma laboral, reforma financiera, reforma cambiaria, reforma al comercio exterior, reforma tributaria. Son cinco grandes proyectos y los sacaron todos del Congreso debidamente aprobados. Fue sin duda una legislatura muy exitosa y estamos hablando de diciembre de 1990 y Gaviria llevaba seis meses de presidente, ya con cinco leyes aprobadas, pero uno o dos meses antes había creado estas comisiones para tener a finales del año unas propuestas, y contar con una propuesta completa del Gobierno sobre la reforma constitucional. Pero es muy importante tomar conciencia de que César Gaviria presentó en enero/febrero, cuando se instaló la Asamblea, un documento completo de su propuesta de reforma constitucional. La gente se burló mucho de eso, algunos constituyentes dijeron: “No, pero esperen. Los constituyentes somos nosotros, no sé qué está haciendo aquí el presidente entregándonos estas propuestas de reforma, si eso lo que tenemos que hacer nosotros”.

Bueno, yo recuerdo hasta comentarios displicentes y no quiero acordarme de quién los dijo, pero así fue. A mí me parece que ese trabajo fue muy importante porque la propuesta del Gobierno daba un piso a las discusiones. Es decir, si usted estaba medio perdido en el tema de las relaciones internacionales, podía recurrir a este documento del gobierno y ahí encontraba unas propuestas básicas; si estaba perdido en el tema de la Policía Nacional, ahí encontraba unas propuestas, entonces los constituyentes traían sus ideas, pero también consultaban estas fuentes y quizás encontraban algo que les servía y lo acababan de armar. Yo no sé ya cómo fue el tránsito entre las comisiones preparatorias a ese primer borrador del anteproyecto de la reforma constitucional elaborado por el propio Gobierno. No me tocó estar en la elaboración de ese borrador, en realidad no supe cómo se elaboró. Solo sé que fue un insumo importante para la Asamblea. Ahora cuando arranca la Asamblea es justo decir que los constituyentes tenían vuelo propio y trajeron también sus propias ideas y sugerencias.

Pero seguramente algunas propuestas de las comisiones pudieron ser tenidas en cuenta. En la parte de administración pública, nosotros desde la comisión preparatoria trabajamos en el informe final y ahí salieron algunos temas que creo que quedaron en la Constituyente; un tema fue el de los servicios públicos domiciliarios, fíjense que eso conecta con el trabajo previo de la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, porque nosotros ya habíamos hecho foros en servicios públicos, entre ellos un foro muy exitoso en 1986 y habíamos publicado un libro

sobre el tema de los servicios públicos con el apoyo de la Contraloría General de la República. Eso después lo usamos sin duda como insumo en las comisiones preparatorias. Alguna parte de redacción en servicios públicos que está en la Constitución viene en parte de esa comisión preparatoria.

También incluimos algo que fue muy importante en Colombia, como fueron las facultades presidenciales para reformar la administración pública. En Colombia había mucha confusión sobre eso, en el gobierno simplemente no se podía reformar. Se hablaba de instituciones del Estado que eran vetustas pues no podían reformarse.

A mí me sirvió mucho un libro de Diego Younes porque él anotaba mucho que el gobierno debía tener facultades para reformar la administración pública y gracias a eso propusimos en las comisiones preparatorias que los gobiernos tuvieran esas facultades de reforma para hacer sus reestructuraciones, sus organizaciones, y eso quedó como el artículo 189, numeral 16. Eso salió y creo que se incluyó gracias al trabajo previo desde las comisiones preparatorias. Yo creo que a los gobiernos eso les ha dado mucho juego, o sea Colombia es otra en términos de su administración pública después de ese artículo, les dio a los gobiernos la posibilidad de reestructurarse y hacerlo con facultades ordinarias.

**¿Esa comisión que usted menciona desde Barco y Luis Carlos Galán era la misma de Gaviria, o se trataba de una diferente?**

No, era totalmente diferente. Realmente Luis Carlos Galán era muy enemigo de las prebendas políticas, él no era de esa línea. Pero Virgilio Barco lo consultó y le preguntó qué quería o qué le recomendaba a su gobierno y Galán le recomendó crear una comisión de reforma de la administración pública que operó a finales de los ochenta. Este es un antecedente muy anterior a la Constitución. Hubo varias personas que desarrollaron ese mandato de la Comisión de Virgilio Barco Vargas: uno fue Manuel Rodríguez Becerra, que era parte de esa comisión; Marino Tadeo Henao, entonces director de la ESAP, Diego Younes, Alberto Hernández Mora, que era un abogado muy prestigioso. En la ESAP también hicieron un informe de reforma a la administración pública. Pero insisto en que este fue un resultado muy anterior y esto fue antes de concluir el gobierno Barco.

## **¿A partir de ello se dio la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano?**

Yo creo que sí. Y la Comisión de Barco tuvo un informe bueno y hablaba de cosas pertinentes. Pero es bueno separar esta Comisión de Reforma, creada por Barco y sugerida por Luis Carlos Galán, de lo que vino posteriormente. Después ya viene el decreto que convoca la votación de la séptima papeleta, esto lo hace Virgilio Barco Vargas, lo aprueba la Corte. Es por esto por lo que Virgilio Barco también fue artífice de la reforma constitucional.

Muchos meses después Gaviria expide el Decreto 1926 de 1990, convocando elecciones de los constituyentes para el 9 de diciembre de ese año. Es entonces cuando la Corte se inclina por el temario abierto, y ahí fue cuando César Gaviria crea las comisiones preparatorias para tener artillería, digamos mayor capacidad de vuelo, para presentar sus reformas, pero a veces las comisiones decían una serie de cosas y el Gobierno pensaba otra. El Gobierno consideró que esta amplia participación previa a la Asamblea Constitucional era lo que correspondía para el momento. Esta convocatoria fue la que lideraron Carrillo y Santamaría.

Yo creo que las comisiones sirvieron muchísimo para que personas que no eran constituyentes o que no iban a ser constituyentes pudieran participar. Digamos Ricardo Santamaría tenía entre sus tareas la de manejar unas mesas municipales de recomendaciones que se sumaban a las de las comisiones preparatorias, y se recogían ideas de todos lados, eran esfuerzos muy grandes de escucha, de muchos actores desde los municipios participando en sugerir reformas administrativas, y Ricardo abrió una mesa de recepción de esas propuestas y las organizó.

Creo que era la primera vez que en Colombia se ensayaban esas escuchas nacionales después organizadas por temas y creo que las recomendaciones se recibían por fax. Había muchas cosas no tan pertinentes que llegaban. Lo importante era que cualquier ciudadano podía mandar sus recomendaciones, la gente en efecto participaba y mandaba que quiten esto, que pongan aquello, pero eso permitió que la gente se metiera en la discusión constitucional y al Gobierno le dio la posibilidad de tener ideas propias para llevar a la Asamblea. Y valga decir que César Gaviria tenía muy claro lo que debía hacer parte de la Constituyente. Hizo muchas reuniones para escuchar ideas de todos los sectores. Recuerdo mucho la apertura a escuchar diferentes actores.

Yo recuerdo una conversación de esas charlas plurales con él, con unos treinta invitados, que me pareció particularmente interesante, creo que, en los primeros días del gobierno. Gaviria citó una reunión para escuchar a varias personas sobre las reformas que debían hacerse alrededor de la Constituyente y allá llegaron treinta personas de distinto género, estilo, todas con ideas. Allá estuvo Julio César Sánchez, que era el ministro de Gobierno en ese momento; estuvo Humberto de la Calle, que era

un asesor; estuvieron también muchos funcionarios, estuvo Mario Roberto Molano, Andrés González, que era como más del equipo, imagino que ahí estaba Manuel José Cepeda y Carrillo, que eran muy escuchados. También Manuel Rodríguez y muchos otros. Recuerdo a Hernando Valencia Villa, un gran abogado, que no he vuelto a ver desde entonces, pero sí recuerdo que era una de las voces más escuchadas en estos ámbitos y entiendo que es profesor del Externado.

Gaviria escuchaba a distintos personajes, hablaban y se iban tomando ideas con una buena de dialéctica y capacidad de escucha, de manera que cuando ya llegó el momento, ya se tenían buenas ideas. Pero hubo un debate en el que yo estaba particularmente interesado sobre los funcionarios públicos y la naturaleza del empleo público y si debía ser parte de la Constitución, tema que a mí particularmente me gustaba, y entonces alguien en tono como de dar línea como que nos frenó en seco y trató de llamar la atención diciendo: “Presidente, eso no es materia constitucional, eso no es tema constitucional, en ninguna parte del mundo es un tema constitucional, eso sería solo un tema de la ley”. Gaviria, muy hábilmente, dijo: “Mire, aquí los únicos que saben qué es materia constitucional y qué es y no pertinente son los colombianos [...], si un tema adquiere gran relevancia, interés para los colombianos, se puede incluir en la Constitución”. Creo que esto zanjó la discusión. Y creo que es por esto por lo que los temas de empleo público entraron con mucha fuerza en la Constitución. El principio de mérito, la evaluación de desempeño permanente, la permanencia por evaluación satisfactoria, etcétera, etcétera.

Otro tema que recuerdo es el tema de los servicios públicos y el anatema de entonces de que estos fuesen prestados por los particulares y las comunidades organizadas. Pues parecía que todo servicio público solo podía ser provisto por el Estado. Pero claramente en la provisión de servicios públicos hay diferentes caminos, todos válidos, y no siempre es oferta pública y justamente así quedó en la Constitución. Yo creo que él trató de zanjar como conversaciones de las que no se hablaba y se trató de meter temas en la Constitución para dar como claridad, por ejemplo, el tema de la estructura y la reestructuración se llevó para que el Ejecutivo, o mejor el presidente, tuviera esa facultad. Y fíjense que eso les ha dado mucha agilidad a las administraciones públicas para hacer reformas.

**Sin embargo, se observa que, a pesar de estas facultades permanentes, el Ejecutivo le tiene que seguir pidiendo como autorización al Congreso. ¿Cómo difiere esta facultad extraordinaria que se le da al Ejecutivo de lo que antes existía y hasta dónde realmente llega? Porque sigue siendo potestativo del Congreso, hasta donde vimos en las reformas posteriores al 91, autorizar que se hagan cambios sobre unas cosas y no otras.**

Todos los gobiernos han pedido facultades extraordinarias (que se adicionaron a las facultades permanentes). Nosotros hicimos un trabajo publicado hace unos años en el que se demuestra que casi todos los gobiernos desde 1994 han tenido esas facultades y las usaron<sup>2</sup>, pero ¿en qué difieren las facultades permanentes que tienen los gobiernos? Los gobiernos pueden permanentemente reestructurar, o sea, yo puedo reestructurar una entidad y no tendría que contar con una ley de facultades extraordinarias. Por ejemplo, yo puedo reestructurar mañana el Ministerio de Transporte y no necesito ninguna ley. Me voy a hacer un decreto y me agarró del 189, numeral 16, y hago la reestructuración del Ministerio. Cosa diferente si yo quiero modificar profundamente el Ministerio de Transporte y recomponerlo, fusionarlo o liquidarlo, crear una nueva entidad, etcétera. Ahí sí se debe ir al Congreso, cuando es creación de una entidad, cambiar el marco legal y darle una función adicional que el ministerio no tiene, tocaría acordarlo solo en una ley o contar con facultades extraordinarias para hacerlo. Pero el gobierno sí podría con un decreto ordinario reestructurar el Ministerio de Transporte, revisar las competencias de las dependencias y, con el marco de funciones que tiene, reacomodar su estructura y sacar una nueva planta, un nuevo manual de funciones e incluso podría reestructurar la planta. Simplemente incorpora a la nueva planta todos los funcionarios que vienen de la planta anterior, siempre y cuando reúnan las competencias y perfiles establecidos, etcétera.

El gobierno podría hacer estas modificaciones en virtud de esas funciones o facultades permanentes que tienen la posibilidad de reestructurar las entidades, pero no tiene facultades para liquidar las entidades. Sí podría liquidar o indemnizar trabajadores a los que no puede encajar en los nuevos perfiles y en la nueva planta y los que ya se demandan, claro que hay pleitos laborales y muchas veces se pierden, pero los gobiernos tendrían facultades para eso. Pero no tendrían facultad para crear una nueva entidad o para fusionarla o liquidarla, o para reorganizar sus negocios entre distintas dependencias. Por ejemplo, es muy común que uno diga: “El ICBF tiene tal dependencia, ¿por qué no la pasamos al DPS?”. A uno le encantaría definir que tales funciones son más del DPS, por decir algo, pero hoy las tiene el ICBF. Entonces, ahí

2 Por ejemplo, facultades extraordinarias han estado previstas en la Ley 489 de 1998, Ley 790 del 2002, Ley 1444 del 2011, entre otras. Muchos gobiernos tuvieron este apoyo desde el Congreso de la República.

sí requiere una reforma legal, porque es llevar una función de una entidad a otra y alterar el marco de funciones de esa entidad requiere una ley. Entonces, las dos facultades son importantes, las facultades extraordinarias que han recibido los gobiernos les han permitido hacer muchas reformas, pero las facultades permanentes también les han permitido hacer cambios y muchas reestructuraciones que antes no se hacían. Esta es la importancia del artículo constitucional 189, numeral 16.

Ahora, una de las cosas interesantes que hubo en esos años fue, de todas maneras, una cierta continuidad de funcionarios, porque muchos de los que fueron funcionarios en el Gobierno de Gaviria habían sido también funcionarios en el de Barco, entonces tuvieron mucha continuidad, equipos de distinto tipo en los gobiernos, empezando por el mismo presidente Gaviria que había sido ministro de Hacienda y de Gobierno en el gobierno Barco.

Pero, por ejemplo, Manuel José Céspedes había sido asesor de Virgilio Barco y siguió siendo asesor de César Gaviria. Rafael Pardo había sido funcionario, tal vez, director del Plan Nacional de Rehabilitación con Barco y llegó a ser ministro con César Gaviria y así mucha gente venía entrenada por el Gobierno de Virgilio Barco y por lo menos algunos pudieron continuar. Rudolf Hommes, por ejemplo, que venía de ser asesor del ministro de Hacienda en el Gobierno de Barco y luego sí fue ministro de Hacienda en el Gobierno de Gaviria.

Acá aparece un tema importante y es que entrenar funcionarios buenos toma su tiempo. Se requiere experiencia y continuidad, esto en alguna forma se logró sinérgicamente entre los gobiernos de Barco y Gaviria. Entendiendo también que Gaviria innovó y trajo mucha gente joven y que a eso se le llamó el “Kinder”.

Cuando arranca el gobierno Gaviria, yo estoy en la Universidad Nacional y soy director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas y crean la Comisión, me meten en la Comisión, entre otras de las razones que le doy para que me hayan metido en la Comisión es haber sido el primer director de la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, porque, por ejemplo, Fernando Carrillo era de esa asociación. Con Fernando había tenido mucha interacción, entonces Fernando dijo en la comisión: “Hagamos que esté Jorge Hernán”.

**¿Por qué fallan tanto en las reformas después de los noventa?  
¿Hasta dónde la informalidad de varias organizaciones, que se  
pensaron como parte de la reforma del Estado, tuvo algo que  
ver? ¿O cómo se explicaría ese contraste entre el éxito de la  
primera mitad de los noventa y todos los problemas de la segunda  
mitad de los noventa, en cuanto a la reforma del Estado?**

Yo sí creo que hubo cierta informalidad en esa parte inicial en los noventa, la Consejería era débil, no tenía los cargos, pero sí contaba con asesores muy competentes financiados con apoyo de cooperantes. Creo que el consejero Jorge García era muy hábil y pudo articular las tareas y el equipo alrededor de él, de tal forma que asumió la coordinación del artículo transitorio 20. Si ustedes leen la Constitución del 91, cuando se habla del artículo transitorio 20 se indica que habrá tres consejeros de Estado que acompañarán esos decretos. Jorge García se reunía regularmente con estos consejeros de Estado y la secretaría técnica de esa Comisión la ejercía Liliana Caballero, entonces iban llevando a los consejeros lo que se pensaba hacer y el alcance de las facultades. A los consejeros de Estado se les explicaba lo que se iba a hacer, qué decretos se iban a expedir en desarrollo de las facultades constitucionales como para que no hubiera malestar ni sorpresa, pero el ambiente era tenso y había incertidumbre. Cabe recordar que esta comisión fue integrada por magistrados: Humberto Mora Osejo, Jaime Betancur Cuartas y Diego Younes Moreno, como sus representantes que habían sido designados para conformar la Comisión a la que se refiere el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, su función era revisar el uso de este artículo. En virtud del transitorio 20 se expidieron cerca de setenta decretos y se reestructuró toda la Administración Pública Nacional. Estoy seguro de que esto fue un gran revolcón. Pero la idea era ajustar las instituciones al mandato de la carta y esto se hizo con mucha participación de los ministros del despacho del momento.

Sobre cuál era el alcance del transitorio 20 habría que decir que cada palabra del texto constitucional se había desmenuzado hasta demostrar que las facultades eran demasiado amplias y que prácticamente era una orden del Constituyente al Ejecutivo para acometer la reforma. Ese tema nos lo explicó muchas veces Augusto Hernández Becerra, profesor del Externado, luego fue consejero de Estado, pero era en esa época asesor de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y encargado por Jorge García González para ser asesor. Los decretos en virtud del transitorio 20 salen y se aprueban, y en ese momento a Jorge lo nombraron viceministro de Gobierno. Jorge era por naturaleza reformador, allá desde el Ministerio de Gobierno hizo muchas cosas después como la Ley 80 y la Ley 70, entre otras sobre la calidad. No tengo mucha noción de qué pasó en la segunda mitad de los noventa, pero me imagino que era difícil asimilar tantos cambios. Yo solo recuerdo

que el borrador de la Ley 489 quedó preparado por Álvaro Tafur Galvis y yo interactué mucho con él, mientras le daba cuerpo al documento, pero ya se acababa el gobierno Gaviria y salíamos del mapa. Finalmente le preguntamos al presidente que qué hacíamos con esto, si se lo pasamos al presidente electo Samper o si lo radicábamos. César Gaviria, que tenía un buen olfato político, dijo: “No, radíquelo, que quede presentado por este Gobierno y dígame al ministro Fabio Villegas que lo radique” y, entonces así se hizo y se radicó y nosotros ya nos fuimos del Gobierno.

Sobre la Ley 489, si ustedes leen bien las facultades extraordinarias que trae esta reforma, el que las viene a ejercer es Andrés Pastrana. Si mi memoria no me falla, no fue que las hubiera tramitado, él se las encontró. Hubo un cambio de gobierno muy brusco y todo el Proceso 8000 distrajo mucho a la administración pública colombiana.

**¿En qué se inspiraban? ¿Qué tipo de literatura o qué tipo de teoría admiraban? ¿Qué les dio las luces de hacia dónde? ¿Qué los motivó a tener como algún marco teórico para mirar prácticas de país?**

Yo creo que todos eran personas inquietas, buenos lectores, tenían buena visión del país, se habían preparado académicamente bien. Jorge García venía de hacer algo en Francia en Sciences Po, en una escuela de derecho y también de administración pública. Ahora, tal vez se encuentran con una circunstancia muy excepcional y es que, en el gobierno Gaviria, se notó mucho la preparación y experiencia de la gente, porque fue una administración que vino desde la época de Barco y, como comenté, unos cuántos siguieron. Y Gaviria que había sido ministro de Hacienda y Gobierno con Barco también había estado en la parte política como miembro del Congreso, entonces ellos sabían más o menos a quién recurrir, ellos tenían ya muy bien mapeado quiénes eran las personas que les podrían ayudar.

En resumen, diría que los temas de administración pública tomaron mucha fuerza al inicio de los años noventa por la importancia que la Constitución les dio a los temas de empleo público, servicios públicos, por la misma descentralización que adquirió fuerza en esos años y por la posibilidad de acometer reformas con facultades ordinarias y extraordinarias. También por el mandato del transitorio 20 de la Constitución. Una orden perentoria de reforma institucional que se aprovechó cabalmente. Todo esto se sumó y propició varios cambios. Las reformas toman su tiempo, pero no hay duda de que fue un paso adelante y los temas de administración pública tuvieron protagonismo. Una cosa que habrá que probar con algunos datos es que la mayoría de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos se renovaron (nueva estructura, ajuste en funciones y nueva planta) y hoy están más a tono con lo que realmente se requiere. La administración entonces se ha renovado y lo ha hecho con una celeridad mayor.

## Capítulo 4

### **Edgar González Salas: un administrador público protagonista de las reformas para la configuración del Estado colombiano moderno\***

Edgar González Salas es administrador público, magíster en Sistemas de Gestión de Calidad y doctor en Administración. Fue director del Departamento Administrativo de la Función Pública entre 1996 y 1998 y en su período se sentaron las bases de la normatividad más importante de la administración pública colombiana actual. Fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, así como asesor del Ministerio de Salud. En el período 2006-2009 fue parte de la Comisión Mundial de Expertos en Administración Pública de la ONU. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

**¿Cómo llega usted a interesarse por los temas de la administración pública? ¿Cómo fue su etapa de pregrado en la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública)?**

En parte, la respuesta está en la pregunta, mi formación en el pregrado de administración pública en la ESAP tiene en su origen abordar los problemas que radican en la naturaleza misma del Estado, tanto desde el punto de vista de la ciencia política como del administrador público. Y pues claro, mis estudios allí marcaron de manera sustantiva ese interés por las reformas del Estado. En segundo lugar, porque en mi experiencia laboral, cuando egresé de la ESAP, en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) tuve la oportunidad de estar asesorando a distintos gobiernos en distintas temáticas asociadas a la reingeniería institucional del Estado. De manera que cuando llego al DAFP en parte tenía ya ese bagaje y experiencia en

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por el entrevistado.

formación profesional, así como en el ejercicio de la cátedra en diferentes universidades, de llegar con una perspectiva teorizada de los problemas de administración pública. Desde mi experiencia en la vida más catedrática estuve en la Universidad de los Andes, en la Maestría de Desarrollo Regional y Urbano; en la Universidad Javeriana dicté cursos de administración pública; también en temas de administración privada en la Universidad Central, donde creé el centro de investigaciones en administración. Creo que la unión de estos dos componentes (práctica profesional y la docencia e investigación en temas de administración pública) me ayudaron bastante para desenvolverme en lo que realmente me apasionaba.

En un momento determinado, yo venía de ser Superintendente Nacional de Salud y de haber sido secretario general del Ministerio de Salud y renuncié porque ya había hecho un ciclo largo, en el Gobierno me dicen que no quieren dejarme ir y me preguntan qué me gustaría hacer. Yo respondí que me parecía muy interesante el DAFP porque desde ahí se puede lograr una cosa muy interesante para transformar toda la administración pública del Estado. Y efectivamente me nombran en ese cargo, en el año 1996. Yo ya iba para esta entidad con unas ideas muy claras sobre lo que quería hacer.

### ¿Con quiénes trabajó en el DAFP?

Yo me llevo a Lilliana Caballero de asesora a este departamento junto con Diego Younes, él venía de ser presidente del Consejo de Estado, así como ministro de Trabajo. Yo ya había escrito varios artículos sobre qué era lo que debía hacerse en materia de reformas. Primero, recuerdo que en la Asamblea Nacional Constituyente había sido asesor y desde esos años venía ya planteando la necesidad de que en el modelo de administración pública se tuviera un elemento de mucha mayor flexibilidad y había reconocido que la reforma de Carlos Lleras de 1968 fue un marco y un avance realizados por primera vez en el país después de unos cuarenta años de desorden en el crecimiento y en las tipologías de organizaciones públicas. Entonces lo de Lleras fue un buen intento de organizar por fin estas, sin embargo, ese estatuto del año 1968 se estaba quedando corto para los tiempos posteriores. Por ende, debíamos crear un nuevo marco con mucha mayor flexibilidad y con conceptos ahora más modernos que dieran cuenta de la realidad actual de la Administración Pública.

Entonces llego a estructurar lo que luego fue la Ley 489 de 1998. Ahí fue cuando me uno a un equipo de expertos como Caballero y Younes con el fin de generar un nuevo estatuto de administración pública, un nuevo marco conceptual, teórico y jurídico, para digamos reevaluar los conceptos de la reforma del año 1968, y adicionalmente crear un nuevo concepto de lo que entendemos por carrera administrativa, que también llevó a un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 443 del año 1998.

Por otra parte, tuve la oportunidad de entrar a dirigir toda la reforma del año 1996 con unas facultades extraordinarias que el presidente le otorga a la Ley 344 del mismo año. En esta reforma buscábamos llevar a cabo una racionalización de varias instituciones del Estado.

Podría decirse que esta es básicamente la coyuntura en la cual yo llego al Gobierno, y en la que afronto una serie de retos. Uno de esos es crear un nuevo estatuto de administración pública, otro es crear un nuevo estatuto de carrera administrativa, otro es establecer una política de transparencia y de lucha contra la corrupción, otro es desarrollar una estrategia de acompañamiento y de modernización a las instituciones claves del Estado, particularmente al sector defensa. En fin, llegué en un momento crucial en el que se busca hacer intervenciones orientadas a hacer una gran reforma con el fin de empoderar al DAFP como un ente rector de toda esa política.

A la vez empiezo a trabajar con la ESAP de manera coordinada con el objetivo de crear el doctorado en administración pública y la escuela de alto gobierno en la misma institución con una altísima cooperación internacional, esto en coordinación con el director, quien era una persona sumamente dedicada a los temas de administración, alguien con un bagaje y una experiencia muy académica, Hernando Rojas Suárez.

**¿Cuáles eran las inspiraciones y las fuentes intelectuales o académicas que le ayudaron a saber qué era lo que se debía reformar en la administración pública colombiana?**

Yo diría que todos estos antecedentes se deben a una trayectoria de producción académica que por mi parte había realizado en varios artículos que incluso eran previos a la Constitución de 1991. Estas ideas surgen en parte por la revisión de la literatura europea sobre modelos más flexibles de administración pública. Un claro ejemplo son los primeros ministros o jefes de gobierno que llegan a gobernar y tienen la posibilidad de armonizar las administraciones con el tipo de realidad política, con mucha flexibilidad para organizar, crear y fusionar ministerios con la finalidad de cumplir los propósitos del gobierno mismo. Segundo, a partir de la evidencia empírica que me había llevado a la conclusión de que nuestro sistema de administración pública era tremendamente rígido, ya que si ibas a hacer una reforma administrativa debías ir al Congreso de la República para reestructurar un ministerio. Yo decía que esto era un despropósito completamente, las facultades de las que estamos hablando las debe llevar a cabo un presidente, no un órgano propiamente legislativo. De manera que en la Asamblea Nacional Constituyente este tema tuvo una incidencia importante para hacer un nuevo marco en el que el presidente pudiera hacer esas reformas. De hecho, yo era asesor de la Asamblea y había trabajado mucho los temas de descentralización. Adicionalmente también tenía la idea de que buena parte de la inercia y

la rigidez de las instituciones tenía que ver con esa *ley de hierro* que era presentarse al Congreso si se tenía en mente tratar de hacer cualquier reforma administrativa.

Por otro lado, yo también tenía la convicción de que el Departamento Administrativo del Servicio Civil se estaba quedando muy corto (este no podía ser un simple departamento de carrera), sino que debía cumplir con la tenencia integral de todos los temas de la administración pública, por lo que pensaba que las reformas organizacionales no podían estar en Presidencia como antes, cuando estaban en la Secretaría de Administración Pública, sino ya ahora que estuvieran propiamente en Función Pública. Por lo cual el papel que queríamos darle a Función Pública, el DAFP, es el de ser un organismo integrador de las necesidades administrativas, para ser un órgano rector de las políticas administrativas.

A su vez, tenía la convicción teórica —producto de análisis académicos, revisión de literatura y de mis propias reflexiones— de que el nuevo estatuto de administración pública no podía ser un simple Decreto 1050 que definiera las tipologías de organizaciones simple y llanamente, sino que tenía que ser un estatuto de gestión de la administración pública, creando un sistema de desarrollo administrativo, un premio de alta gerencia, una escuela de alto gobierno, un sistema robusto de control interno, un sistema de desarrollo de políticas administrativas fuerte, un marco para el presidente de la República para ejercer unas facultades autónomas para la reforma de la administración pública dentro del marco de la ley. Es decir, debíamos crear un estatuto de gestión y administración mucho más allá de lo que había llegado la reforma del año 1968.

**En su entrevista en este libro Liliana Caballero contaba que su papel para lo que hoy es la Ley 489 fue fundamental, y que esta ley debía ser más que un estatuto orientado por el derecho administrativo. ¿Nos podría hablar de cómo fue esa discusión interna y esa “pelea” que le tocó dar en Función Pública para incluir una visión desde la Administración Pública?**

Esa era una diferencia fuerte que inicialmente teníamos con Lilliana Caballero y Diego Younes, pues ellos venían más de la escuela del derecho administrativo y yo más de la escuela de la administración pública, entonces esta simbiosis entre los tres fue muy útil, pero mi punto de vista era que la Ley 489 no podía solamente ser un estatuto de derecho administrativo, sino buscar crear un estatuto para la administración pública desde una mirada mucho más integral de gerencia, hay que meter aquí las discusiones de cómo se meten las reformas, había que establecer un sistema de desarrollo administrativo, también un concepto de planeación administrativa que conviviera con los temas de planeación del desarrollo. Había que meter también temas como la escuela de alto gobierno, un banco de éxitos, premios para la alta

gerencia, sistemas de información de organizaciones públicas, es decir, una revolución conceptual que nos ayudara a conseguir una ley marco realmente. Por esta razón, fue mi insistencia para que estos pudieran quedar como grandes principios que orientaban la ley, e íbamos a la sala de consulta del servicio civil del Consejo de Estado, porque así lo determiné, quería que esta sala cumpliera un papel fundamental, donde constantemente discutíamos allí todos los temas referentes a la ley. Allí había personas muy importantes y activas en eso, como, por ejemplo, Javier Henao y Juan Camilo Osorio.

A fin de cuentas, logramos plasmar en la ley algo muy bonito: ponernos de acuerdo en estos dos temas, proponiendo un proyecto de ley que estructurara los dos componentes: el del derecho administrativo y la visión de la gerencia y la administración pública. Estas fueran las conceptualizaciones que se plasmaron en el proyecto.

Posteriormente, fui a Presidencia y al Ministerio del Interior para presentarles las ideas fundamentales del proyecto, a ellos les pareció este tema absolutamente importante, y además les dieron prioridad para presentarlas como iniciativas legislativas.

### ¿Por qué incluir todos estos temas en una ley?

Si se mira el PRAP del gobierno Uribe, sus ideas son un desarrollo de los principios que nosotros planteamos en la 489, porque al fin y al cabo los dos buscaban mejorar y agilizar la gestión y administración pública. ¿Por qué ir a una ley? Obviamente en el sistema administrativo colombiano todo está reglamentado, por ejemplo, hay un principio constitucional por el que al administrador público le es permitido hacer lo que la ley dicta y le es prohibido realizar lo que la ley no dicta, o simplemente lo que no lo autoriza, entonces en mi conciencia tenía muy claro que para este tipo de iniciativas, y para que pudieran tener un despliegue táctico, se debía tener un marco jurídico de referencia. Por eso mi insistencia en que la Ley 489 fuera ese marco en el que esos principios se hicieran explícitos ahí mismo.

Las tareas y funciones quedan claramente responsabilizadas en cabeza del DAFP como líder del sector, incluso si miramos el Consejo Nacional de Control Interno y todas las políticas de control interno quedan ya en este departamento. Las responsabilidades en materia de las reformas quedan asimismo en Función Pública, es más, mi plan era transformar este departamento en un ministerio de funciones públicas, incluso llegué a hablar con el presidente de este tema, esta es una tarea que voy a alcanzar algún día. Otro ejemplo de esto es la ESAP, como brazo armado para la formación de toda la alta tecnocracia del Estado, alcanzamos a desarrollar a partir de este concepto algunas cosas fantásticas en un período relativamente corto de tiempo.

**¿Considera que hay una ausencia de un cuerpo de académicos que trabajen temas de administración pública? Y si hay, ¿cree que esto afectó las reformas?**

Este es uno de los temas en los que creo que hemos fallado más que todo a nivel general, lo considero incluso una de las grandes falencias en el país, porque efectivamente si miramos a los europeos ellos tienen una producción y una comunidad académica envidiable. Estados Unidos es otro con unas escuelas de gobierno dignas de estudiar, incluso en América Latina también hay casos que llaman la atención por lo positivo, como en el Cono Sur o en México, donde se producen trabajos teóricos esplendidos en materia de administración pública.

Por otro lado, en Colombia se cuentan con los dedos los grandes académicos en esta línea, y los que dicen ser expertos en administración pública en Colombia o hablan de derecho administrativo, de economía o de ciencia política, pero no tienen ni idea de lo que es hablar de administración pública. Por esta razón, el tema de la ESAP lo consideré de vital importancia, sin embargo, lo que pasa hoy con la escuela es que está politizada, hoy en día la ESAP se la entregan a tres parlamentarios que, si no se la roban y saquean, la dejan dormir en una inercia eterna, como si de una bella durmiente se tratará. Nos falta que llegue un príncipe azul a la ESAP para que le dé un beso y que por fin se despierte para que entendamos el potencial real que tiene esta institución. Entonces sí tenemos una ausencia enorme de comunidad académica y de producción académica en temas de administración pública en Colombia, es muy grave porque precisamente estos temas se los están dejando a economistas, políticos o politólogos.

Incluso el propio presidente de la República no tiene ni idea de para qué sirve el Departamento Administrativo de la Función Pública, entonces siempre nombra a un consejero, y cree que con el consejero hace la reforma y no el director de Función Pública, lo cual genera lesiones en el interior de la misma institución porque ni siquiera se sabe al fin y al cabo quién manda en temas de reformas.

**¿La Ley 489 se centra especialmente en el nivel nacional, pensaron en cómo iba a ser ese sistema de gestión administrativo para la descentralización?**

No, en la Ley 489 desde su origen están establecidos unos principios inspirados en el afán descentralizador de la época, donde se hacían visibles mecanismos para la descentralización, la desconcentración y la delegación que además son los pilares de la ley. Tengo muy claro el tema de lo que pasó porque yo venía de trabajar en Planeación Nacional en el año 1986 en el proyecto 086, a propósito del estatuto de

descentralización; había asesorado a la Asamblea Constituyente en asuntos territoriales y había sido el artífice de la Ley 60 de 1993. Yo tenía absolutamente todo el tema de la descentralización en la cabeza y había sido una de mis grandes pasiones. Yo redacté la ley 10 de 1990, en esa ley se descentralizó todo el sistema de salud y se desmontó lo anterior para establecer diferentes estrategias descentralizadoras en el país, que fueron los grandes conceptos que retomó la Constitución de 1991. Entonces, puedo decir que no, este tema lo tenía absolutamente claro y creo que hay una gran diferencia, es que las normas de descentralización ya contaban con su propio estatuto y la 489 no podía invadir el estatuto de la descentralización.

**¿Le parece que la Ley 60 se queda corta en herramientas de gestión administrativa a la hora de hablar de desarrollo? ¿Puede ser esto porque estaban esperando la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)?**

Claro, aunque en la Ley 60 se dejaron algunos principios, sí se estaban esperando algunos desarrollos de la LOOT, por un lado en indicadores de eficiencia en la gestión y, por otro lado, en la necesidad de tener un programa de fortalecimiento institucional, que era uno de los lineamientos fundamentales, porque nosotros nos decíamos en ese momento que esto estaba muy bien, pero que había que generar capacidades gerenciales en las entidades territoriales, porque sin estas es muy difícil que en algún momento puedan salir adelante. Para esos efectos en las funciones de los departamentos, porque la idea era que los departamentos desempeñaran un papel fundamental en esa línea, estos debían prestar asistencia administrativa; la ESAP debía ser un instrumento fundamental para el fortalecimiento de toda la institucionalidad a nivel territorial. Entonces, volviendo a la pregunta, ahí sí había una estrategia y además se había pensado, en ese orden de ideas, que hubiera unos recursos para destinar específicamente a ese fortalecimiento institucional como parte de los recursos de la transferencia. Sí había una serie de componentes claros e identificados en la Ley 60 del año 1993 y que posteriormente en la 489 se presentaron como principios generales y prioritarios: la descentralización, la desconcentración y la delegación.

**Luego viene la formulación de la Ley 443 de 1998 sobre la carrera administrativa. ¿Qué actores considera claves en este proceso, además del presidente, para que la ley avanzara? ¿Fue la Ley 443 la que declararon inexequible?**

La Ley 443 la entierra el Gobierno del presidente Pastrana mediante sus influencias en la Corte Constitucional, porque establece una carrera y tenía que entrar todo el mundo por concurso, entonces desde luego esta ley resultó incomoda y por eso la Corte entra y la declara inconstitucional en varios artículos, pero sobre todo también en algo que era fundamental y que nosotros no desarrollamos por la situación fiscal del país y que venía de la Ley 27 del año 1992. La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no iba a ser un aparato burocrático propio sino que el director del DAFP era a su vez el presidente de la comisión, entonces digamos que no había que crear una infraestructura institucional aparte, sin embargo, la Corte declara que esto debe ser totalmente independiente y autónomo. En ese sentido se genera el talón de Aquiles de la 443, que es una discusión de fondo, de interpretación constitucional y de cómo se enfocaba la autonomía de la CNSC. Si miramos esto en retrospectiva, me alegro de que la Corte haya tomado esa decisión, pero cuando yo formaba parte del Gobierno desde luego que no podía tener el margen de maniobra porque estábamos en una crisis fiscal y lo que se hubiera podido tramitar con la Ley 443 no hubiera pasado jamás desde el Gobierno, en el sentido de pensar que se hubiera creado una comisión con funcionarios y un sistema administrativo aparte. ¿Entonces qué hice yo? Pues bueno hice una CNSC muy independiente, donde metí a la Procuraduría, a la Defensoría del Pueblo y a los sindicatos con el fin de hacer una comisión realmente operante, funcional y respetable, y no una comisión de amigos del Gobierno que irían a obrar en derecho propio o con favoritismos por el Gobierno. El gran problema aquí fue que la Corte tumba esta concepción de independencia diciendo que no se puede separar la comisión porque no había plata. Los principios de la Ley 443 se reivindicaron porque todas las reformas y todo el régimen de carrera, por ejemplo, el haber hecho un régimen semiabierto en los concursos o en el sistema de carrera, se adoptan veinte años después.

**¿Qué actores considera claves en la formulación de las leyes 489 y 443 de 1998?**

Los ministros, comenzando por el ministro del Interior que en ese momento era Horacio Serpa y posteriormente Carlos Holmes Trujillo, ellos por supuesto que apoyaron este tema y ayudaron a presentarlo ante el Congreso. Otro actor fue el

Consejo de Estado, específicamente la sala de consulta que fue clave en la ley, incluso posteriormente en la defensa de la ley y en la interpretación de su alcance, ya que ellos al haber sido parte de las discusiones nos ayudaron también en la defensa de los puntos que en la 489 se estructuraron. Esta no fue una ley que el Gobierno simplemente presentó, y hubiera podido haberlo sido, porque no teníamos ninguna obligación para consultar la ley ante el Consejo de Estado, sin embargo, lo hicimos, algo profundamente beneficioso si se mira atrás, ya que esas discusiones le dieron una solidez en la rama judicial que fue muy importante. Por obvias razones el tercer involucrado importante fue el presidente: contábamos con la voluntad del jefe del gobierno para saber que estábamos ante un proyecto importante que era una prioridad y que íbamos por buen camino al formularlo. Por otra parte, ya digamos que, en el seno del Congreso, la presión del Gobierno sobre todo permitió que la ley saliera adelante sin contratiempos.

### **¿Tuvieron algún país o alguna organización internacional como referente?**

Principalmente el tema sobre todo francés y europeo de la flexibilidad en la institucionalidad, esa era mi gran inspiración en este tema. Lo que debíamos “romper” era la famosa *ley de hierro* que teníamos a la hora de reformar la Administración. Fíjense ustedes que desde que existe la Ley 489 todos los gobiernos reforman el Estado, pero antes esto no era posible debido a la rigidez en el sistema, en el que había que presentar cada pequeña reforma ante el Congreso. El marco de la 489 facilitó esto absolutamente, haciendo posible que cada gobierno busque reformar las instituciones según sus necesidades y la relevancia de cada gestión.

### **Viendo en perspectiva todo esto que ustedes plantearon, ¿qué tan efectivas cree que han sido las reformas? ¿Quedaron deudas o zonas grises?**

Considero que en la implementación quedaron unos efectos sumamente interesantes, por un lado por la mayor flexibilización que ha tenido el sistema, de hecho, lo consideraría como el hito más importante que de ahí logramos, es decir, que las reformas ya se entienden como una prioridad que continua para cada gobierno indiferentemente de la rigidez con que antes contábamos. El segundo tema que considero más exitoso es todo el fortalecimiento del sistema de control interno. Tercer tema, el desarrollo de todo el sistema administrativo, que hoy en día lo catalogo como una base fundamental en todos estos temas. Cuarto, lo referente al

sistema de información, un éxito rotundo que se ha venido desarrollando de una manera muy importante. Quinto, el banco de éxitos que bien considero no se ha explotado lo suficiente, pero de igual forma es una base importante con el premio de alta gerencia. Sexto, la capacidad que se ha tenido para desarrollar una cultura de administración pública desde la integridad con los códigos de ética, el desarrollo de la transparencia y de la integridad a nivel nacional ha sido muy reconfortante. También, la justificación a la hora de presentar reformas, esto se lo debemos a la Ley 489, antes las reformas se hacían sin una justificación jurídica y estratégica, hoy en día cualquier reformador presenta justificaciones técnicas ante un juez. Hicimos un montón de acciones que han resultado positivas y beneficiosas para esa cultura de la administración pública colombiana.

Ahora bien, hablemos de grandes falencias. El primero es que el Departamento Administrativo de Función Pública pierde legitimidad debido a su politización. Segundo, que tenemos un sector de administración pública con grandes fragmentaciones en su interior, tenemos una dispersión que no se ha logrado integrar en un órgano rector, que debería ser el departamento transformado en un ministerio. Tercero, la capacidad de acceso del DAFP como un ministerio de administraciones públicas hacia las entidades territoriales: nos falta llevar esto a los territorios. Cuarto, la fragmentación entre la evaluación del desempeño y el sistema de gerencia pública que deberían estar integrados. Quinto, al DAFP no se le han dado los recursos que necesita para cumplir un papel crucial en la institucionalidad pública, falta empoderamiento. Sexto, los fenómenos de politización en la ESAP que han sido sumamente graves. A grandes rasgos, estas son las grandes falencias que tenemos actualmente.

### **¿Considera negativo que misiones como el PRAP se hayan dado por fuera de Función Pública?**

Me parece terrible, yo con este tema he sido absolutamente crítico, me parece que es ridículo hacer estas reformas por fuera de Función Pública. Después de lo del PRAP me daban ganas de preguntar para qué existe entonces un departamento administrativo como el DAFP si no es para usarlo. Además, cuando estas reformas las arman en paralelo, los consejeros a los que se les entregan las misiones pasan a dar órdenes a Función Pública y convierten esta entidad y a su director en un empleado de segunda categoría. Esto no tiene ningún sentido. El PRAP quería vengarse de Función Pública, porque inicialmente el PRAP buscaba eliminar este departamento. Esto no se concretó debido a que en Presidencia hubo personas clave que cuestionaron de forma tajante esa intención.

### **¿Quiénes fueron claves para detener esta iniciativa?**

El secretario jurídico de palacio Camilo Ospina y que fue luego el ministro de Defensa del presidente Uribe. Él finalmente desempeñó un papel clave, mientras era el secretario jurídico del presidente, al “atravesársele” a la consejera encargada del PRAP para no suprimir el departamento, y a fin de cuentas la venganza de ella fue quitarle el 40 % de personal a Función Pública, una cosa absurda, casi que la dejó vacía.

### **¿Qué le llama la atención, por ejemplo, de las grandes diferencias en materia de presupuesto entre el DAFP y la ESAP?**

Este es un resultado de la poca estima y del poco entendimiento que le tienen al papel que tiene que desempeñar el DAFP. Digamos, cuando yo fui a la reforma, hice una cosa fantástica y es que me reuní con el ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, y él me dijo que yo estaba loco, que cómo había abandonado mi puesto como superintendente. Yo le expliqué con todo lujo de detalles lo que era el DAFP. Me dijo que yo tenía toda la razón, incluso me preguntó que cuánta plata necesitaba.

Todos los estudios completos de toda la reforma los hicimos en el DAFP, yo hice el estudio del sector minas, del sector educativo, de transporte. Contraté los mejores expertos para repensar todos y cada uno de los sectores de la administración pública y me sentaba con los ministros a negociar la reforma, eso fue lo que yo hice.



## Capítulo 5

### **Carlos Caballero Argáez: la historia de las reformas del Estado en Colombia\***

Carlos Caballero Argáez es ingeniero civil, máster en Asuntos Públicos, en Transporte y en Historia. Fue ministro de Minas y Energía durante el Gobierno de Andrés Pastrana. También hizo parte de la Junta Directiva y fue codirector del Banco de la República entre el 2001 y el 2003. En el 2006 fue nombrado primer director de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Tiene un amplio recorrido en entidades como el Fondo de Promoción de Exportaciones, Fedesarrollo, la Asociación Bancaria de Colombia, la Bolsa de Valores de Bogotá, entre otras. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

#### **¿Cómo llegó a interesarse por los temas de la administración pública?**

En 1990 el presidente César Gaviria me nombró director ejecutivo de Proexpo (Fondo de Promoción de Exportaciones), un fondo administrado por el Banco de la República. Fui el último director de esta institución, ya que la finalidad del presidente fue reformar esta entidad para convertirla en un banco de comercio exterior. Proexpo se había creado en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo mediante el Decreto 444 de 1967, conocido como el *estatuto cambiario*, con el propósito de promover las exportaciones; se financiaba con el producto de una sobretasa a las importaciones. En 1990, dentro de las medidas de apertura comercial era necesario eliminar ese tipo de gravámenes y el presidente César Gaviria anunció en su discurso de posesión

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por el entrevistado.

de la Presidencia que se proponía transformar Proexpo en un banco de comercio exterior. Después de liquidar Proexpo fui el primer presidente del nuevo banco.

Además de la conversión de Proexpo en el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancóldex, encargado del suministro de crédito a los exportadores, las medidas incluyeron también la creación de Proexport —hoy en día Procolombia— como entidad encargada de la promoción de las exportaciones, de la Fiduciaria de Comercio Exterior, Fidulcoldex, y la reorganización de la compañía existente de seguros para la exportación, Seguros La Unión, que se convirtió en Segurexpo con participación de Bancóldex y de inversionistas extranjeros. En ese momento se creó también, y muy importante, el Ministerio de Comercio Exterior que tendría la responsabilidad de las negociaciones comerciales del país para asegurar el acceso de los productos colombianos a los mercados internacionales.

Algo paradójico es que hice los estatutos para que el presidente del Banco fuera designado por la Junta Directiva por un período fijo y no hubiera relevo con los cambios de gobierno. Pero fui el primero que incumplió esta norma; renuncié cuando se presentó la transferencia del gobierno en agosto de 1994. Tuve información de que el presidente del Banco necesitaba el apoyo del nuevo presidente de la República y yo no lo tenía.

En agosto del 98, el presidente Pastrana me ofreció la gerencia de Ecopetrol y no acepté. Fui responsable: creía que ese cargo implicaba un compromiso de largo plazo y a mí me interesaban más los temas relacionados con las políticas públicas que administrar el Ecopetrol del año 1998, muy diferente al del 2023.

En enero del 2000, el presidente me ofreció el Ministerio de Minas y Energía y acepté. Con cierto temor por mi falta de experiencia en el manejo político, particularmente en la relación con el Congreso. La verdad es que el 2000 y los primeros meses del 2001, es decir los catorce meses que me desempeñé como ministro, fueron los peores del período del presidente Pastrana en materia de seguridad de la infraestructura energética del país. Las torres de transmisión de energía sufrieron 420 voladuras y el oleoducto Caño Limón-Coveñas, 98. En febrero del 2001 el presidente me preguntó si quería pasar a la Junta Directiva del Banco de la República y le respondí que me encantaría; en marzo me posesioné como miembro de la Junta Directiva del Banco de la República.

En la Junta del Banco permanecí dos años. Estuve muy contento, aprendí mucho y me tocó un período interesante por haberse puesto las bases para la recuperación de la economía después de la profunda crisis de fin de siglo. Pero en el 2003 me retiré, dando otra vez muy mal ejemplo, porque estaba nombrado hasta el 2005 y al retirarme daba la oportunidad al presidente de la República de nombrar tres miembros de la Junta durante su período y no solamente dos. Quería volver a la vida independiente. Yo siempre fui muy activo en mi vida laboral, escribiendo, investigando, participando en juntas directivas de empresas y entidades sin ánimo de lucro (la Universidad de los Andes, la Fundación Santa Fe, el Centro Colombo-americano, entre otras) y en

la ejecución de proyectos, como había sido el caso de la transformación de Proexpo en Bancóldex o la creación de Redeban cuando fui presidente de la Asociación Bancaria en los años ochenta. Precisamente por eso me autocandidaticé para ser el director-fundador de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en el 2006, siendo miembro del Consejo Superior de la Universidad. Ese desafío me llamaba enormemente la atención. Yo había estudiado una maestría en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Princeton en los Estados Unidos y pensaba que era necesario construir una escuela equivalente en Colombia y en la Universidad de los Andes. Quería, además, concluir mi carrera profesional en la Academia y en ese momento me encontraba haciendo una maestría en historia en la misma universidad.

En el 2004 sufrí un accidente cerebrovascular, un ACV. Me había recuperado plenamente, pero en la Universidad de los Andes podría encontrar cierta tranquilidad llevando a cabo un proyecto que me apasionaba. Muchas veces este tipo de accidente de salud se produce por la tensión emocional y yo había convivido con el estrés desde pequeño. La creación del Banco de Comercio Exterior había sido un proceso excesivamente demandante, la presidencia de la Bolsa de Bogotá entre 1994 y 1997 fue una experiencia difícil y en el Ministerio de Minas y Energía la angustia diaria había sido enorme por las circunstancias que ya mencioné.

### **Ahora, cuéntenos un poco de su mirada histórica de las reformas al Estado y la administración pública en Colombia.**

En términos de reformas en Colombia, en el Gobierno de Rafael Reyes en la primera década del siglo XX comenzó a pensarse realmente en el Estado en términos orgánicos. En el siglo XIX se buscó construir la nación sin lograr dotar al Estado de una estructura sostenible. El lema de Reyes como gobernante fue “menos política y más administración”. Al día siguiente de su posesión envió un memorando a cada uno de los pocos ministros que conformaban su gabinete indicándoles las tareas que debían emprender.

La primera gran reforma institucional fue la de 1923, cuando se armó el aparato para conducir, en el Estado, la política económica. No solamente se creó el Banco de la República como banco central y emisor único de la moneda en el país, también se dio vida a la Contraloría General de la Nación, a la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), a la Dirección de Presupuesto y la de Crédito Público en el Ministerio de Hacienda. El Banco de la República, que completó cien años en el 2023, fue objeto de varias reformas a lo largo del siglo, la más importante de las cuales se incorporó en la Constitución de 1991, pero su esencia fundamental viene de 1923.

Las instituciones, los ministerios y las oficinas importantes se fueron haciendo poco a poco, en la medida en que se juzgaban necesarios para hacer frente a los problemas que vivía el país. Un hito importante fueron las reformas de los años treinta, en particular la constitucional de 1936 que incorporó en la legislación la intervención del Estado en la economía. Y es que, a partir de los años treinta en Colombia el Estado empieza a desarrollarse con la creación de ministerios y entidades estatales. En el Gobierno de Eduardo Santos (1938-1942), por ejemplo, se crea el Ministerio de Minas y Energía e institutos como el de Crédito Territorial (ICT) y el de Fomento Industrial (IFI). Hay pues una diferencia con la estructura del gobierno nacional de 1930 y, obviamente, con la de los primeros treinta años del siglo xx.

**¿Hasta dónde hemos dependido de las misiones internacionales y hasta dónde nos ha faltado pensar un conocimiento propio de lo que es el Estado colombiano? ¿Nos hace falta solidez para pensar el Estado y así reformarlo?**

Las misiones internacionales para el estudio de las reformas del Estado y del desarrollo económico y social del país han sido muy importantes para Colombia, por varias razones. Por una parte, porque ha habido una notable transferencia de conocimiento y, por otra, porque han otorgado legitimidad política a los cambios que se realizaron. No quiere decir que no tuviéramos conocimiento propio. Desde principios del siglo xx se consideraba necesario crear un banco central y se habían estudiado y aprobado proyectos de ley en el Congreso para darle vida. Pero recurrir al profesor Kemmerer en 1923 fue necesario para concretar la fundación del Banco de la República y fue idea del Gobierno colombiano invitarlo, pues era un experto en el asunto, había dirigido misiones similares en varios países y lo llamaban, precisamente, el “Doctor de la Moneda” (*Money Doctor*).

La Misión del Banco Mundial para estudiar la economía colombiana y sus perspectivas de desarrollo fue sugerida por el Gobierno colombiano al presidente del Banco con posterioridad al estallido político y social del 9 de abril de 1948 y fue la primera a un país alguno por parte del Banco, creado recientemente como resultado de los acuerdos de la conferencia de Bretton Woods de 1944. La Misión, dirigida por el profesor Lauchlin Currie, quien habría de tener una enorme influencia en Colombia, donde vivió, enseñó, asesoró a los gobiernos y murió, además sentó unas primeras bases para la planeación económica y para orientar el desarrollo colombiano. Un subproducto de la Misión fue el trabajo del profesor Currie, solicitado por el Gobierno, para racionalizar y reformar la estructura administrativa del gobierno nacional que condujo, incluso a la fusión de algunos ministerios. Recuerdo, por ejemplo, que el Ministerio de Minas y Petróleos fue absorbido por el de Fomento en 1951, de tal manera

que cuando Ecopetrol comenzó a operar en ese año al recibir de la Standard Oil la Concesión de Mares en Barrancabermeja, el ministro que firmó los documentos, Manuel Carvajal Sinisterra, quien había sido nombrado ministro de Minas y Petróleos, actuaba en calidad de ministro de Fomento.

En estos días se está elaborando un trabajo muy interesante en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el que se investiga dónde y cuándo surgieron los primeros economistas en Colombia y eso ocurrió precisamente a finales de la década de los cuarenta y principios de los cincuenta, y algunos de ellos trabajaron como asistentes de la Misión Currie.

Los años cincuenta fueron muy difíciles por la violencia política y la ruptura de la democracia. Con el inicio del Frente Nacional en 1958, en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo se crean el Departamento Administrativo de Planeación, el Departamento Administrativo del Servicio Civil —hoy en día el Departamento de la Función Pública— y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Un hito importante en la historia del Estado en Colombia. El presidente Lleras Camargo consideraba indispensable desligar y separar la influencia de los políticos liberales y conservadores de los nombramientos en la administración pública y, por otro lado, profesionalizar la carrera de la burocracia, para contar con un servicio civil independiente y profesional. Lástima grande que, visto en retrospectiva, ese hito no hubiera arrojado los resultados previstos por Alberto Lleras y que el clientelismo se hubiera convertido en la característica sobresaliente de la administración pública en el país.

### ¿Qué análisis hace usted de la reforma de Lleras Restrepo?

El gran reformador del Estado en Colombia durante el siglo xx fue el presidente Carlos Lleras Restrepo. Un talento criollo, como dicen ustedes, quien tenía en la cabeza la estructura del Estado en todos sus niveles debido a su trayectoria como contralor general de la nación, ministro de Hacienda y Crédito Público, miembro de la Cámara de Representantes en los años treinta, senador, periodista y activo político liberal. Su gran reforma fue la constitucional de 1968 que, en último término, fue una profunda reforma administrativa. En esa reforma el Congreso dejó de tener la iniciativa del gasto público y esta pasó al Ejecutivo, lo cual permitió ordenar el proceso del gasto y, en particular, contar con un verdadero presupuesto nacional. Con anterioridad el Congreso aprobaba iniciativas de gasto —construcción de obras públicas en departamentos y municipios, por ejemplo— que muchas veces no podían incorporarse al presupuesto por falta de recursos fiscales. No fue sencillo el paso de la reforma por el Congreso, proceso a lo largo del cual el mismo presidente presentó renuncia a su cargo, que no fue aceptada, pero sirvió para acelerar su aprobación, al llegarse a

un acuerdo para el establecimiento de los denominados “auxilios presupuestales”, fondos para el gasto discrecional por parte de los parlamentarios.

La reforma de 1968 dio lugar a la expedición de 150 decretos, a la creación de institutos descentralizados y empresas industriales y comerciales del Estado, algo monumental para el funcionamiento del Estado. Fue la gran reforma de la administración pública y de aumento del tamaño del Estado. Al tiempo con ella, Lleras Restrepo agilizó el cobro de los impuestos mediante la figura de las retenciones en la fuente y conformó una misión para estudiar la tributación en Colombia, la Misión Musgrave, dirigida por el profesor Richard Musgrave, cuyas recomendaciones se implementaron en 1974 cuando el presidente Alfonso López Michelsen, utilizando la figura del “Estado de emergencia económica y social”, incorporado en la Constitución en la reforma de 1968, decretó una profunda reforma tributaria con el fin de incrementar los recaudos de impuestos. Ese ha sido otro de los beneficios de las misiones de estudio de los asuntos públicos. Puede que sus recomendaciones no se adopten en el corto plazo, pero permanecen en el acervo de conocimientos y terminan por llevarse a la práctica en gobiernos posteriores a aquellos que las convocaron por considerar que eran necesarias para introducir reformas en diferentes aspectos de la estructura del Estado.

### **¿Pero la estructura de la reforma de Lleras Restrepo hizo crisis en los años ochenta?**

Así es. Con posterioridad a la bonanza externa de los años setenta, en 1982 América Latina entró en la que se denominó la crisis de la deuda externa. Colombia salió mejor librada que el resto de países de la región —como había sucedido, a propósito, en la crisis de los años treinta—, pero fue necesario efectuar un proceso de ajuste macroeconómico muy profundo porque el país estaba dependiendo del crédito externo para la inversión en los proyectos de explotación de carbón, de ampliación de la oferta de petróleo y para la refinanciación de la deuda de las empresas de energía eléctrica, que habían realizado sus expansiones con base en el crédito internacional. Recuerdo, cuando pasé por el gobierno entre 1984 y 1986 como asesor de la entonces Junta Monetaria, estar presente un día en el despacho del ministro de Hacienda cuando se recibió una llamada de un funcionario del Banco Mundial con el mensaje de que si la Empresa de Energía de Bogotá no cancelaba una cuota atrasada del préstamo con el Banco se suspenderían los créditos a Colombia. Resulta que la deuda del sector eléctrico era una proporción enorme de la deuda pública externa. En ese momento fue necesario negociar con los bancos extranjeros unos préstamos cuantiosos y acudir al Fondo Monetario Internacional, con el cual se acordó una monitoría de las principales variables monetarias y externas como condición para

que la banca privada procediera a la refinanciación de los créditos. Era evidente que se requerían reformas en lo fiscal y en el comercio exterior para que la economía fuera sostenible hacia el futuro.

Algo que a estas alturas de la vida me atormenta es que, cuando comencé mi vida laboral en 1969, el presidente Lleras Restrepo otorgaba una importancia cardinal al tema del agua y de los acueductos y existía un instituto descentralizado que se llamaba el Insfopal, Instituto de Fomento Municipal. Han pasado más de cincuenta años y hay muchas ciudades —Yopal, por ejemplo— y muchísimos pueblos sin acueducto y alcantarillados. Los institutos se fueron clientelizando políticamente y fueron carcomidos por la corrupción, el Idema, Instituto de Mercadeo Agropecuario, tuvo que liquidarse porque el gobierno nacional no tenía los recursos para tapan sus déficits anualmente debido a la mala administración, el clientelismo y la corrupción. La crisis de las distintas entidades estatales creadas en la Administración Lleras Restrepo con la mejor intención explotó y tuvo que ser resuelta en los gobiernos de Belisario Betancur, Virgilio Barco y César Gaviria.

### **¿Qué influencias cree que tuvo la Constitución y sus reformas en este sentido?**

Las reformas de diferente índole que emprendió el presidente César Gaviria eran absolutamente indispensables. Había que liquidar o privatizar varias entidades y bancos, lo mismo que iniciar el camino de las concesiones para la construcción de infraestructura. Los puertos, el Instituto de Seguros Sociales y muchas otras entidades estatales, con sindicatos poderosos, no eran viables. De ahí la importancia del conjunto de reformas que se llevaron a cabo, muchas de ellas en la primera legislatura del gobierno Gaviria. Y en 1991 se expidió la nueva constitución que promovió el concepto del Estado “regulador” frente al del Estado “empresario”. Lo que dio lugar a la presentación y aprobación por parte del Congreso de las leyes de seguridad social (Ley 100 de 1994), la eléctrica y la de servicios públicos (leyes 142 y 143 de 1993) que fueron fundamentales para ampliar la cobertura en salud y para crear una infraestructura institucional que ha mostrado su bondad en los últimos treinta años.

El presidente Gaviria argumentaba que Colombia tenía un Estado pequeño, con un gasto público del 8 o 9 % en el PIB, y que había, por supuesto, que crecerlo. El problema fue que el Estado creció, pero no se aprobó en ese momento una reforma tributaria de fondo que permitiera financiar el gasto a lo largo del tiempo, por lo cual se ha vivido la locura de estar aprobando reformas tributarias cada dos años para solventar los gastos del Estado, que surgieron por la Constitución de 1991 y otros para enfrentar problemas, como el de la seguridad interna.

El Estado moderno probablemente empieza a formarse desde finales de los años cincuenta del siglo xx y llega, con grandes esfuerzos, a su mayoría de edad en 1991. De cierta manera tenemos un Estado joven, difícil de financiar y de administrar, con problemas relativamente novedosos como la corrupción y su captura por los grupos políticos

### **¿Cómo debe ser el diseño del Estado colombiano en términos de todos estos experimentos de ensayo y error que han sido las reformas?**

Los grandes problemas del Estado en la Colombia del siglo XXI tienen que ver, en mi opinión, con la dificultad para que tenga presencia en la totalidad del territorio nacional. Colombia es un país muy grande y diverso en su geografía y hay regiones muy pobres a las cuales el Estado, en sus diferentes niveles, no ha llegado. Un ejemplo es la costa pacífica en la cual hay una deficiencia enorme en materia de servicios públicos y sociales. De alguna manera integrar el país, intercomunicar sus regiones, ha sido imposible en parte por falta de voluntad política, en parte por carencia de recursos fiscales y financieros y, en buena parte, porque el modelo de descentralización administrativa ni funciona bien.

En 1991 se consolidaron las transferencias fiscales a departamentos y municipios; algunos institutos descentralizados se mantienen y deberían cumplir unas funciones trascendentales en los departamentos y en los municipios, como el Instituto de Bienestar Familiar o el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, pero están politizados y no son eficaces ni eficientes. Lo que hacen los municipios con sus propios recursos es muy poco. Recuerdo una conversación con la alcaldesa de San Carlos, en Antioquia, hace unos cinco o más años, sobre la capacidad de su municipio para construir vías terciarias, en la cual me comentó que San Carlos contaba con setecientos kilómetros de carreteras terciarias y un presupuesto de apenas cien millones de pesos. Entonces le pregunté si alguna vez había ido a hablar con el ministro de Transporte sobre el tema a lo cual me respondió que había pedido una cita con el ministro pero que le advirtieron que debía acudir con un senador o un representante a la Cámara por lo cual decidió no ir a ver al ministro.

Entonces, toca repensar la vida municipal. El gobierno central y el departamental ahogan a los municipios y los dejan a la deriva. Muchos no tienen recursos distintos a las transferencias y los institutos llegan a hacer sus labores allí y no se comunican con las autoridades locales. Desde hace años se viene discutiendo lo mismo y no se ha encontrado la solución. La idea del acuerdo para poner fin al conflicto armado firmado entre el Gobierno y las FARC en el 2016 buscaba empoderar a los municipios y proveer a sus habitantes de seguridad, justicia y servicios, pero su implementación ha sido prácticamente nula.

Los elementos gerenciales y administrativos del Estado están tremendamente descuidados, el gobierno nacional y sus entidades deberían apoyar a las administraciones locales, pero estas autónomamente saben mejor qué tienen, qué les hace falta y qué deben priorizar. Son los locales quienes deben pensar en cómo darse su propia administración con procesos participativos en los cuales se establezcan prioridades para la obtención de recursos y para el gasto público.

### **¿Qué papel han desempeñado la ESAP y Función Pública en temas de gestión nacional?**

La idea de Alberto Lleras Camargo era contar con un servicio civil independiente del clientelismo y de los vaivenes políticos, con una carrera administrativa sólida y seria. Eso no existe en Colombia. La pregunta que habría que hacerle al Departamento de la Función Pública, a la Comisión del Servicio Civil y a la ESAP es por qué la administración pública funciona tan mal si las ideas que dieron lugar a su organización eran buenas. Es más, la idea en sí era impecable en su momento, el servicio civil propendería por la buena gestión en las entidades estatales. Recuerdo una conversación con el profesor Pablo Sanabria Pulido en la que estábamos de acuerdo en que a los ministros no se les designa para administrar los ministerios y las entidades afiliadas porque su responsabilidad está en la formulación de las políticas públicas y deben contar con un aparato administrativo eficiente para llevarlas a la práctica. Lo menos que van a hacer es a administrar, por lo cual necesitan tener una gerencia pública de primera, como ocurre en Inglaterra o en Estados Unidos. Los secretarios generales de los ministerios deberían ser gerentes públicos y permanecer largo tiempo en sus cargos. Necesitamos buenos gerentes públicos en las entidades estatales.

En ese punto Alberto Lleras Camargo combinaba la parte de servicio civil con la ESAP, para que esta entidad tuviera bajo su responsabilidad la formación y la capacitación del talento humano al servicio del Estado. Esto no ha sucedido. Tienen que existir entidades centrales y descentralizadas especializadas en la formación de los servidores que las administren, para que alguien que termina sus estudios en una universidad o en un instituto tecnológico pueda acceder al Estado.

Es indispensable llevar a cabo una cirugía profunda de la institucionalidad para la administración pública. El objetivo no puede ser diferente al planteado por Lleras Camargo: “Formar más gentes con capacidad de dirigir”. El sector público es muy grande y complejo en un país tan diverso en todo sentido como Colombia.

### **¿Qué balance haría sobre todo el recorrido de las reformas del Estado?**

Yo les quisiera decir que hay una cosa que me parece importante: que los estudiantes de pregrado y posgrado interesados en la historia de las reformas estatales conozcan y consideren que el Estado no es solo el gobierno nacional, sino un conjunto institucional al cual pertenecen, obviamente, las otras ramas del poder público —la Legislativa y la Judicial—, así como las entidades de control y regulación y, muy importante, los gobiernos regionales y locales. Es que las gentes tienden a confundir los conceptos y las funciones de gobierno y Estado. Le aseguro que los estudiantes de pregrado de las universidades más prestigiosas del país no tienen idea de cómo funciona el Estado. Estoy seguro, además, que los estudiantes de pregrado de Medellín conocen mejor cómo funciona el gobierno de su ciudad de lo que los estudiantes en Bogotá conocen como funciona el gobierno de Bogotá.

Bogotá es el caso de una ciudad que hace cincuenta años tenía cerca de dos millones de habitantes y hoy en día viven en ella nueve millones de personas. Y se ha logrado la prestación de servicios públicos con una cobertura extraordinaria. Lo mismo en Medellín. Mirando en retrospectiva lo que se ha alcanzado es maravilloso. Lo logrado en energía en el país es magnífico a pesar de los territorios alejados del centro adonde no ha sido posible proveer energía eléctrica de manera continua y a precios razonables, como lo comenté anteriormente. Yo sí creo que lo que se ha hecho en energía en Colombia es espectacular, en 1992 vivimos un apagón eléctrico en todo el país. Observándolo a largo plazo, lo que se ha hecho en salud es también impresionante. Acepto e insisto en que el problema de la periferia colombiana es para llorar. No obstante, hay avances que deben reconocerse y resaltarse.

A pesar de lo anterior, sí puedo afirmar que me atormenta una sensación de fracaso, porque creo que Colombia podría estar mucho mejor.

### **¿Cuáles considera los mayores obstáculos que han llevado a la falta de consecución de esos objetivos?**

Nos han faltado los consensos políticos y sociales para avanzar rápido hacia mayores niveles de desarrollo y bienestar social. El contrato social ha sido frágil y precario. Han sido muchos los obstáculos que no se han logrado superar por el conflicto armado, el narcotráfico y la presencia de grupos criminales. Claramente han faltado visión, estrategia, consensos y acuerdos políticos.

Hemos comprobado en reiteradas ocasiones que una sociedad en la que cada cual va por su lado no llega a ninguna parte. El Frente Nacional comenzó rápidamente

a funcionar mal, después de lograrse un acuerdo político e institucional tan trascendental. En 1968 fue muy difícil lograr la aprobación de la reforma constitucional y el presidente Lleras Restrepo tuvo que renunciar para convencer al Congreso de que su propósito de reformar la Constitución era en serio. Les recomiendo leer sus discursos y sus intervenciones por la televisión para informar a los colombianos sobre la marcha del proceso de reforma en el Congreso. No habían trascurrido diez años del Frente Nacional y ya sus artífices se estaban preguntando cómo evitar su destrucción.

Creo que haber contado con una tecnocracia ha sido importante para Colombia. Sobre todo, para no perder la estabilidad de la economía porque la falta de estabilidad empeora mucho las cosas, aunque los economistas nos enfocamos más en la estabilidad que en el desarrollo. Es que la búsqueda de la estabilidad fue prioritaria por la dependencia del café y la volatilidad de sus precios, en un mundo sin acceso a los recursos externos como fue el de los años cincuenta y sesenta del siglo xx. La tendencia al desequilibrio dejó unos legados en el sesgo hacia la búsqueda de la estabilidad y la permanencia de las instituciones.

El Frente Nacional se acordó para terminar con la violencia entre liberales y conservadores después de un conflicto de diez años que dejó más de doscientos mil muertos. El desafío al Estado por parte del narcotráfico en los años ochenta puso en riesgo la viabilidad del Estado en Colombia. Las guerrillas casi nos conducen a un Estado fallido en los años noventa y en los principios del nuevo siglo. Las presiones, entonces, a la destrucción del Estado han sido muy fuertes a lo largo de nuestra trayectoria republicana. Pero se han superado y después de enfrentarlas con el concurso de toda la sociedad, el país ha avanzado hacia mejores estadios. De ahí la importancia de los consensos sociales, de la buena administración del Estado y de evitar en lo posible las crisis económicas. Lo que explica parcialmente la preferencia de los colombianos por la estabilidad y por el pragmatismo en la conducción del país.



## Capítulo 6

### **Claudia Jiménez Jaramillo: la mirada del derecho público y la consolidación de la Nueva Gestión Pública en Colombia\***

Claudia Jiménez Jaramillo es abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), especialista en Derecho Administrativo, máster en Derecho Público y doctora en Derecho de la Universidad de París II. Trabajó como asesora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) durante la reforma del Estado, en el marco de la Ley 489 de 1998, en el Gobierno de Andrés Pastrana. Hizo parte de la Oficina de Regulación en la Superintendencia de Industria y Comercio. Durante la presidencia de Álvaro Uribe fue directora del Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP). También fue embajadora de Colombia en Suiza y ministra consejera de la Presidencia. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

**¿Cómo llegó a interesarse por la administración pública? ¿Nos puede hablar un poco sobre sus estudios y también sobre sus experiencias personales que anteceden a su labor en el PRAP?**

Soy abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) de Medellín y allí conocí al profesor Luis Fernando Álvarez, al cual considero mi padre intelectual y, en mi opinión, el abogado administrativista más importante del país. Desde el colegio, nunca dudé en que iba a ser abogada y desde que empecé a estudiar derecho, siempre supe que iba a enfocarme en la rama del derecho público de esta profesión. Gracias a los doctores Luis Fernando Álvarez, Luis Gabriel Botero y Fernando Velásquez, todos mis profesores y con quienes todavía conservo una relación muy cercana, tuve la

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por la entrevistada.

inquietud por estudiar en el exterior el derecho público. Inicialmente la opción que más me llamó la atención por razones obvias fue España, exactamente en la Universidad de Salamanca por su prestigio. Sin embargo, finalmente estudié en Francia por recomendación de mi padre de aprender un idioma más.

Primero, estudié el francés en la Universidad de Lyon. Luego realicé una especialización en Derecho Administrativo, un máster en Derecho Público y un doctorado también en Derecho Público en la Universidad de París II Pantheon-Assas. En el último año del doctorado (de cinco en total) ingresé en la ENA de Francia (Escuela Nacional de Administración) a realizar un diploma internacional, algo semejante a la ESAP en Colombia, guardando las proporciones. Se trataba de una escuela de aplicación, enfocada en la parte más práctica de la función pública, en la gestión y en la ejecución, dejando un poco de lado los aspectos más teóricos del derecho público y del derecho administrativo. Estuve año y medio en la ENA, éramos 29 estudiantes de 28 nacionalidades, que integrábamos el Ciclo Internacional Largo de dicha institución. Ese momento de mi vida fue profundamente demandante y exigente, ya que estaba realizando mi último año de doctorado y a la vez asistía a este programa de formación de alta dirección de la ENA.

**¿En qué se diferencian las tradiciones del derecho administrativo entre Francia y Colombia? ¿Qué tanto de ese conocimiento era aplicable a Colombia?**

El estudio de la administración pública francesa no es para nada incompatible con la colombiana, puesto que nuestras bases son las mismas: el derecho napoleónico. Esta tradición del derecho llegó de Francia a Latinoamérica vía Chile gracias a Andrés Bello, quien fue un literato que tradujo al español el código civil francés. A mí, por ejemplo, me aceptaron el diploma de abogada de la UPB, gracias a las bases teóricas napoleónicas que existen en Colombia, de lo contrario no hubiese podido realizar mis posgrados en este país.

No obstante, la diferencia más grande que encontré fue la mentalidad *cartesiana* francesa, que forma el criterio y da orden mental para reflexionar, lo cual es de gran ayuda a la hora de gerenciar y ejecutar desde la administración pública. Estoy convencida de que al final de cuentas el contenido poco importa, lo crucial es contar con una forma de pensar, con método, criterio y orden mental, algo que nos hace mucha falta a los colombianos.

## **Ahora bien, ¿cómo inicia su carrera en Colombia después de sus estudios en Francia?**

Llegué de hacer mi doctorado en Francia a principios del 2001. En Colombia estaban en época de elecciones presidenciales: en ese momento un candidato paisa (que no conocía) contaba con el 2 % de la intención electoral y terminó ganando las elecciones con el 80 %, ese hombre es el presidente Álvaro Uribe Vélez, a quien tuve el honor de acompañar durante sus ocho años de mandato. Mi contacto con este candidato fue a través de mi hermano, quien lo conocía y le dijo que yo acababa de llegar de Francia y estaba interesada en trabajar. Un día me invitó a su casa para conversar sobre su campaña. Muy honestamente le manifesté que nunca había tenido vena política, que realmente no creía que le pudiese aportar participando directamente en el equipo programático de su campaña, que había estado ocho años por fuera del país, que venía de un mundo estrictamente académico y que me sentía como en Plutón; en fin, que no creía estar preparada para participar en política. Sin embargo, le propuse mejor aportarle en un rol más académico, por ejemplo, mediante la presentación de informes sobre el estado de algunas entidades colombianas o sobre algunas decisiones de las cortes de nuestro país. Y así fue.

Después de haber ganado las elecciones el presidente Uribe, desde la Presidencia se estaba hablando sobre una iniciativa para reformar las trece superintendencias que había en Colombia. Esta iniciativa llamó muchísimo mi atención debido a que precisamente ese fue el tema de mi tesis de doctorado: “Intervención en la economía a través de autoridades administrativas especializadas en Francia y en Colombia”. No dudé en llamar a mi amigo Jaime Bermúdez<sup>1</sup> para contarle que quería formar parte del equipo reformista. Él me remitió a Santiago Montenegro, designado por el presidente Uribe como el nuevo director de Planeación Nacional. Les cuento que lo llamé desde Medellín un martes en la noche y el miércoles ya estaba desayunando a las 7:00 a. m. con él en Bogotá, donde me propuso no solo intervenir en la reforma de las superintendencias, sino liderar desde el Departamento Nacional de Planeación una reforma mucho más integral del Estado; se trataba de lo que conocemos hoy en día como el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

1 Jaime Bermúdez se desempeñó entre el 2002 y el 2010 como consejero de Comunicaciones del presidente Uribe y después fue embajador en Argentina y canciller de Colombia.

**¿Cuáles fueron las ideas que más influyeron en esta reforma del PRAP?  
Y ¿de dónde vinieron?**

El BID propuso una línea metodológica muy clara, la cual ni discutí, mi rol era ejecutarla. Estas líneas eran dos, la primera eran las reformas verticales enfocadas en disminuir el tamaño del Estado mediante la reestructuración del gobierno nacional central (ministerios, departamentos administrativos, entidades adscritas y vinculadas, etcétera). Por otro lado, también se estructuraron las reformas transversales, alineadas más con la solución a problemas estructurales de la administración pública; estas últimas reformas se concretaron en doce líneas: modernización del empleo público; reforma a la contratación administrativa; estrategia jurídica de la nación; gestión productiva de los activos del Estado; gestión por resultados; reforma a los organismos de regulación y control; reforma al sistema presupuestal; unificación de los sistemas de información; fortalecimiento del gobierno electrónico; estrategia antitrámites; política de racionalización y calidad normativa, y control interno.

El PRAP estaba ubicado en Planeación Nacional con unos lineamientos conceptuales muy claros, a saber: un *Estado comunitario austero* al servicio de los ciudadanos y cercano a ellos, capaz de liberar recursos de los gastos de personal para reinvertirlos en programas de corte social. En el fondo, esta es la base conceptual del PRAP, austeridad y eficiencia enfocándonos en “Hacer más con menos”, “hacer más con mucho no es gracia”, nos decía el presidente Uribe. Un *Estado gerencial*, es decir un Estado que busca eficiencia, transparencia y productividad, y eso se vio en las reformas que adoptamos. Un *Estado participativo*: aunque ya existía un marco institucional al respecto, nuestro Gobierno promovió intensamente la participación ciudadana. En las reformas administrativas del 2002 al 2010 se le abrió campo y se incentivó muchísimo la cultura de la participación ciudadana, no solamente en la reforma del Estado, sino también en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas. Esto se hizo evidente también en otros mecanismos que utilizó el Gobierno, como los consejos comunitarios, las veedurías ciudadanas en materia de contratación, en el gobierno en línea y en el seguimiento a los proyectos de inversión desde Planeación Nacional. El seguimiento en materia de regalías y de la inversión pública en general encontró sus orígenes en nuestras veedurías ciudadanas y en los sistemas de información que permitían su seguimiento. También hubo audiencias públicas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, audiencias públicas anticorrupción, consejos de ministros televisados y un énfasis en los sistemas de información como el mejor instrumento para participar y acompañar a los gobernantes.

## **¿Se pueden plantear puntos de encuentro con la Nueva Gestión Pública?**

A partir del concepto que el presidente Uribe tenía sobre el deber ser del Estado, estoy segura de que se tendieron puentes con la Nueva Gestión Pública, lo que no sé es qué tan a propósito fue. Algo que lo define es el de ser un visionario, él se aproxima a la cosa pública de una manera muy instintiva y muy acertada: Estado gerencial, al servicio del ciudadano y no de las élites, participativo, conectado con las comunidades, descentralizado, con espacio para las alianzas público-privadas, transparente e informatizado, aprovechando las economías de escala, con un sindicalismo constructivo, austero en su funcionamiento y generoso en lo social...

A mí me correspondió aterrizar esas ideas visionarias del presidente en el marco de la administración pública nacional, implementándolas desde un punto de vista técnico y jurídico.

Me atrevería a afirmar que el PRAP sigue vigente e incluso con algunos temas pendientes por ejecutar.

## **¿Cuáles fueron las principales fuentes de inspiración en el PRAP?**

El BID nos ayudó metodológicamente para plantear las reformas transversales y verticales. También fue una fuente de inspiración crucial el haberse situado esta reforma en Planeación Nacional. Con la ayuda de los técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), logramos elaborar Conpes para el PRAP como política de gobierno y para cada reforma transversal, con un grupo y un gerente designado para cada una. Lo anterior permitió diagnosticar un estado de cosas en cada tema, hacer propuestas novedosas para el momento y que hoy tienen consecuencias positivas para el país.

Otro punto crucial del apoyo del BID, cualidad de los organismos multilaterales, fue su aporte con un montón de estudios e investigaciones en otros escenarios y latitudes. El derecho comparado fue una verdadera fuente de inspiración.

Pero la más importante fuente de inspiración fue centrarnos en la visión del Estado Comunitario del presidente Uribe, desde la austeridad, considerando los recursos públicos como “sagrados” para así lograr liberar dinero de la burocracia para una mayor inversión social; en el fondo, esta fue la base conceptual del PRAP.

**¿Qué obstáculos tuvieron para hacer las reformas que se soñaron?  
¿Qué nos puede decir de la Ley 489?**

La Ley 489 es el marco legal de la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional y como tal debimos seguirla y respetarla. Realmente es el marco legal para ejercer las funciones del presidente consagradas en la norma constitucional. No obstante, me gustaría que la estructura de la administración pública fuera más flexible y más dinámica para poder adaptarse rápidamente a la evolución de la realidad y desarrollarse eficaz y eficientemente.

Por ejemplo, me parece que sería bueno desconstitucionalizar el número y nombre de los ministerios, permitiendo al presidente y al gobierno mayor flexibilidad, pragmatismo y adaptación oportuna a las necesidades y prioridades de cada administración. Un gobierno debería tener la capacidad de definir si considera pertinente contar con veinte o con cinco ministerios, en función de sus promesas de campaña y posterior plan de gobierno. Un presidente debería tener la posibilidad de armar y desarmar sus equipos y su gabinete de la forma en que mejor lo considere y no tener que impulsar una reforma legal o constitucional; en esto somos demasiado santanderistas. En conclusión, esta ley nos limitó mucho en los temas estructurales (reformas transversales) y poco nos ayudó en las reformas verticales.

Otro asunto que modificaría de la Ley 489 es el tratamiento de las superintendencias. Desde el punto de vista conceptual, hay un popurrí de improvisaciones en cuanto a su naturaleza jurídica y a las funciones de control de dichas autoridades, y ni qué decir de las funciones de las comisiones de regulación. Sueño con que Colombia cuente con un acto único que reglamente las facultades que se desarrollan en el ejercicio de la función de control, es decir, de los regímenes que aplican para las superintendencias y demás entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, como se les conoce en nuestra doctrina y jurisprudencia.

**¿En términos de estructura del Estado, cuáles cambios fueron los más importantes y cómo se lograron?**

El respaldo político del presidente Uribe para ejecutar el programa de reforma, que era impopular, fue sin duda una de las claves para que hubiese sido un éxito.

Uno de los temas que más polémica generó fue el de suprimir y fusionar algunos ministerios, decisión que no nació directamente en nuestro equipo, sino que fue una idea del presidente Uribe desde la campaña, entiendo que bajo el consejo del doctor Fabio Echeverry. Nosotros lo que hicimos fue materializarla y argumentarla, y estoy plenamente convencida de la necesidad de dichas reformas. Gracias al cielo,

estábamos armando esto desde Planeación Nacional y contábamos con aquel bagaje técnico para argumentar las decisiones políticas.

Realmente fueron tres fusiones y dos traslados de competencias, la más polémica fue sin duda alguna la fusión de los ministerios del Interior y de Justicia.

El segundo cambio grande fue la fusión del Ministerio de Salud y el de Trabajo en el Ministerio de la Protección Social, lo cual tenía toda la justificación técnica del mundo, pues el concepto de seguridad social en el sector salud, trabajo y bienestar fue en su momento revolucionario y pertinente. Como decía el ministro Juan Luis Londoño, la protección social es todo lo que incluya salud, trabajo, mercado laboral, pequeña infancia, anciano o adulto mayor, y bienestar.

Igualmente se trasladó el tema de vivienda, agua y saneamiento básico del Ministerio de Desarrollo al Ministerio de Ambiente, fusionando las demás competencias del Ministerio de Desarrollo con las de Comercio Exterior, creando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Considero que estas fusiones tenían todo el sentido del mundo, en especial la del Ministerio de Ambiente. Como especialista en el sector minero-energético<sup>2</sup>, creo totalmente en que los asuntos de sostenibilidad ambiental se deben trabajar en conjunto con el desarrollo económico sostenible; creo que a los técnicos del sector ambiental se les debe incluir una lógica (también técnica) de racionalidad económica. Lo contrario ha resultado en que en sectores como el del agua y el ordenamiento del territorio tiramos globos al aire, con fundamentalismo ambiental y sin realismo económico equilibrado.

Infelizmente el presidente Santos deshizo buena parte de lo que se hizo en el Gobierno del presidente Uribe en términos de austeridad. Me parece un error el haber deseado algunas de estas reformas y creo que deberían volverse a implementar.

### **¿Qué costo social tuvieron estas reformas sobre funcionarios de planta que le habían dedicado toda una vida a la administración pública?**

En el desarrollo del PRAP, intervinieron 464 entidades y se liquidaron unas 60. Para ello, se contó con un plan de protección social, integrado por los programas de capacitación técnica y profesional para los funcionarios desvinculados (aproximadamente unos 38 000 de la Rama Ejecutiva del orden nacional), y se creó también el retén social, que consistió en garantizar el empleo de madres cabeza de familia sin alternativa económica, prepensionados y discapacitados (el cual cubrió un poco más de cuatro mil personas), que por cierto, la Corte institucionalizó y extendió a padres cabeza de familia sin alternativa económica. Esta idea la tuvo el presidente

2 Claudia Jiménez fue a partir del 2011 la directora del sector de la minería a gran escala, una entidad gremial que agrupó a las trece mayores empresas mineras de Colombia.

Uribe y la acordó con los sindicatos, sentado con ellos y dialogando. Esto permitió hacer la reforma, pero con unas reglas sociales claras y generosas.

### **¿Qué entidad o actor debe liderar las reformas al Estado?**

Cuando iniciamos el PRAP, la verdad no estaba muy claro qué entidad debía liderar la reforma administrativa del Gobierno, ya Santiago Montenegro era el director de Planeación Nacional y todavía no había una claridad si iba a estar a cargo del Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Hacienda o de la Función Pública, las dos primeras entidades con una rivalidad histórica.

Mirando en retrospectiva, las reformas del Estado que se ejecutan desde el Ministerio de Hacienda han sido eminentemente fiscalistas. En efecto, las reformas verticales del PRAP buscaban la austeridad y disminuir el tamaño del Estado, algo que para el presidente Uribe era muy importante. Pero las reformas transversales se enfocaron más en superar problemas estructurales de la administración pública, en la reformulación de competencias, funciones y naturaleza de algunas entidades, motivo por el cual se ubicó el PRAP en el Departamento Nacional de Planeación, por su carácter técnico, su conocimiento de la institucionalidad del Estado y la ejecución de políticas públicas de toda índole.

Nuestra recomendación inicial fue suprimir el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y trasladar sus funciones al Ministerio de Hacienda, así como hacer que desde el Departamento Nacional de Planeación se pensarán las reformas transversales y los temas estructurales del Estado, desde una subdirección. A su vez, dejamos una matriz muy estructurada sobre los criterios para seleccionar de forma estratégica las entidades que, en función de las prioridades de cada Plan Nacional de Desarrollo, se debían potenciar o fortalecer o desaparecer. Es decir, que el control de la austeridad fuera una forma de gobernar de lo público y que el rediseño institucional de algunas entidades prioritarias para el plan de gobierno, se realizase de manera más técnica que fiscalista.

### **¿Y qué pasó en Función Pública?**

Les confieso que la idea inicial era suprimir el Departamento Administrativo de la Función Pública, pues pensábamos que la gestión de las plantas de personal, de la nomenclatura de los cargos públicos y de la remuneración de los servidores públicos podría perfectamente ser hecho por el Ministerio de Hacienda; en ese entonces, el valor agregado de Función Pública en temas de gerencia, de control interno, de

servicio civil, de evaluación del desempeño era muy pobre. Pero la verdad es que no fue posible liquidar el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Tal vez a partir de ese cuestionamiento Función Pública se ha fortalecido mucho, aunque todavía faltan muchas cosas, como por ejemplo que tome las riendas de la ESAP.

Al final del día, establecimos una gobernanza colegiada del PRAP con el direccionamiento estratégico del Departamento Nacional de Planeación, con Secretaría Jurídica de Presidencia, Función Pública y el Ministerio de Hacienda, y cada ministerio como cabeza de sector era el responsable de la ejecución en su dependencia y en aquellas adscritas y vinculadas.

Ahora bien, ¿qué pienso hoy? Salvo circunstancias extraordinarias, las reformas a la administración pública deberían ser eminentemente estratégicas, permanentes, de fortalecimiento o modernización institucional y no tanto en función del ahorro de recursos. La austeridad y el control del tamaño del Estado deben ser la regla y su monitoreo debe ser constante. Al final del día nuestra recomendación fue suprimir el Departamento Administrativo de la Función Pública, trasladar sus funciones al Ministerio de Hacienda y contar con un cerebro de lo público en el Departamento Nacional de Planeación. Pensando en las reformas estructurales transversales y en los temas verticales o de rediseño institucional, dejamos una línea o matriz de selección superclara para saber qué entidades se debían intervenir, no solo para suprimir o fusionar, sino también para fortalecer o modernizar.

En realidad, pensamos que la estructura interna de Planeación Nacional no debe ser el espejo de la Rama Ejecutiva del orden nacional, sino el modelo del mañana que la administración pública debe perseguir.

### **¿Qué piensa del Grupo de Modernización del Estado en el Departamento Nacional de Planeación?**

Me parece que es un rezago del PRAP. En el Departamento Nacional de Planeación hay demasiados grupos y programas que fueron exitosos y de los que ha sido difícil desprenderse y cerrarlos, y yo creo que el grupo de modernización es uno de estos.

Me parece que uno de los focos misionales del Departamento Nacional de Planeación debería ser la evaluación del desempeño y de la capacidad institucional del resto del Estado, este es un tema estratégico que involucra tanto al gobierno nacional como a las entidades territoriales. Entre otras cosas, falta una reforma administrativa de los entes territoriales, vena rota y vulnerable de nuestro modelo administrativo. Colombia debería concentrarse en llevar una administración pública transparente, eficiente y de calidad a los territorios.

**¿Qué piensa del crecimiento en la contratación por prestación de servicios como resultado de la disminución de funcionarios de planta por la reforma? ¿Cuál es su opinión sobre los contratistas en el Estado haciendo funciones misionales?**

En el PRAP para analizar el número de personas que trabajaban en una entidad, incluimos tanto a los funcionarios de planta como a los contratistas, o sea, hablábamos con la verdad. El problema con los contratistas es que el Estado muchas veces recurre a ellos para el ejercicio de sus funciones misionales permanentes, lo que de hecho es ilegal. Pero el Estado debe poder recurrir a los contratistas para otro tipo de misiones no permanentes, esporádicas, estacionales o que no son de su *expertise*, lo anterior, en coherencia con los principios de flexibilidad y eficiencia. Veo con preocupación cuando en el país hay satanización hacia el contrato por prestación de servicios. Ahora, para lograr la sostenibilidad de las reformas en el tiempo, se debe realizar un seguimiento a la contratación; esta era una de nuestras consignas para que el Estado no se volviera a engrosar y así aumentara de nuevo los gastos de funcionamiento.

Como ya lo manifesté, no creo que se deban condenar los contratos de prestación de servicios, estos son un complemento absolutamente necesario para el ejercicio de algunas de las funciones públicas, durante períodos en los que la administración necesita de mucho más personal que en otros, como, por ejemplo, para el recaudo de la DIAN, para las estadísticas del DANE, para la ejecución de regalías en sectores específicos y cruciales. El problema se sitúa en que muchas veces —por las medidas arbitrarias y unilaterales de estrangulamiento de las plantas de personal— los administradores públicos recurren para el ejercicio de funciones misionales permanentes a la contratación externa, lo que claramente no debe suceder.

**¿Qué conclusiones quedaron de las reformas?**

El Estado debe ser austero, flexible y moderno, pero suficiente y bien remunerado. Por esto debemos avanzar hacia la digitalización y la tercerización de las funciones que no se consideran misionales o permanentes. Hoy en día existen muchas estructuras a partir de alianzas y de la subcontratación para hacer de la administración algo más flexible, transparente y eficiente.

Uno de los grandes retos es la sostenibilidad de la reforma, más que todo desde el punto de vista de la austeridad, y por eso es buena idea contar con un grupo que monitoree continuamente los gastos de funcionamiento de las entidades intervenidas por el PRAP o por cualquier tipo de reforma administrativa.

## ¿Qué logró el PRAP? Y ¿qué cambios fueron sostenibles?

El PRAP reestructuró 464 entidades del orden nacional y ahorró cinco puntos del PIB, se suprimieron más de 60 entidades para lo cual se contó con una estrategia de liquidación de las entidades para evitar errores cometidos en el pasado. Estos resultados los considero muy positivos. Lamento profundamente que gobiernos posteriores hayan retrocedido en estos esfuerzos, en especial en cuanto a la fusión de los ministerios.

Igualmente, me da lástima que el programa no se haya institucionalizado en el Departamento Nacional de Planeación, la figura de un cerebro desde allí para pensar permanentemente la estructura y el funcionamiento del Estado es una buena idea.

Por otro lado, veo con gratitud que muchas de las reformas transversales que propusimos están hoy materializadas, como por ejemplo Colombia Compra Eficiente, la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación, el Servicio al Ciudadano, la gestión productiva de los activos de la nación, la importancia de la evaluación del desempeño, la gestión por resultados y la relevancia de los sistemas de información, entre otros.



## Capítulo 7

### **Paca Zuleta González: la mirada ejecutiva y pragmática de reformas enfocadas a la transparencia y la efectividad\***

María Margarita Zuleta es abogada. Es la directora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes desde el 2019. Fue viceministra de Justicia y jefe del Programa Presidencial Anticorrupción durante el Gobierno de Uribe. En el 2012 fue nombrada por el entonces presidente Santos como directora de la Unidad Administrativa de Contratación Colombia Compra Eficiente y fue fundamental en su formulación y puesta en marcha como modelo de las agencias del período de Santos. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

#### **¿Cómo llegó a interesarse por los temas de reforma del Estado y la Administración Pública?**

Llegué a estos temas desde el sector privado, yo era abogada en la firma de abogados Brigard Urrutia, y allí, como en todas las firmas de abogados grandes, se hacían bastantes trabajos en los procesos de privatización. Por ejemplo, me tocó trabajar desde el sector privado en la privatización de Cerro Matoso, básicamente yo estaba trabajando con la compañía minera que era socia de Cerro Matoso y que consideraba que era socia antes de la Constitución de 1991, entonces preguntaban que por qué les iban a aplicar esa norma: ¿por qué hay que ofrecerle primero las acciones al público en general y después a mí, si yo (empresa) firmé desde el comienzo con ustedes un acuerdo de accionistas donde yo tenía derecho de preferencia?

Digamos que ese es mi primer trabajo real con un tema que tiene que ver con organización de la administración pública. Obviamente la respuesta de un abogado,

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por la entrevistada.

y más de un abogado que había estado cerca del proceso constituyente, era que desde que la Constitución empieza a regir, empieza a regir para todo el mundo. Esto es durísimo, le va a tocar hacer la tarea y comprar. Esa fue la primera tarea en la que me tocó mirar decretos sobre la organización del Estado, sobre cómo se tomaban las decisiones, sobre como Crédito Público funcionaba ahí, como funcionaba MinMinas, etcétera. Esa fue mi primera aproximación y naturalmente aprendí muchísimo sobre ese teje maneje estatal. Incluso me sirvió muchos años después, porque a finales del gobierno Samper dicen que van a privatizar Carbocol, y la firma Brigard Urrutia participó con los bancos en ese proceso, es decir que, desde el sector privado estuve de nuevo, pero para estructurar el proceso, entonces a mí me sirvió esta experiencia. Ahí, por ejemplo, fue la primera vez que me tocó redactar un decreto en el sentido de que es la lógica, sobre cómo lo explica uno y también para tener la capacidad desde mi experiencia cómo abogada de hablar estos dos idiomas.

De ahí hay como un brinco en el que me nombraron viceministra de Justicia, además creo que estas experiencias o acercamientos previos sí fueron importantes para mí, digamos que para entender el poder de Hacienda y de Planeación Nacional. Creo que si no hubiera comenzado desde aquí, me hubiera costado mucho entender ese verdadero poder al llegar a dos ministerios como son el de Justicia y el de Interior, porque obviamente son completamente distintas sus lógicas. Porque si uno llega directamente al Ministerio del Interior uno creería que ahí es donde se ve toda la política y digamos que no, este es un Estado en el que el poder de toma de decisiones reside muy claramente en el Ministerio de Hacienda y en Planeación Nacional.

Cuando llegué al Ministerio de Justicia estábamos en el proceso de fusión de los ministerios durante el Gobierno de Álvaro Uribe, yo empecé el 8 de agosto, un día después de que se posesionara el presidente Uribe a trabajar en temas como el referendo, a ayudar a pasar las reformas que él había diseñado y a trabajar en la fusión de esos dos ministerios. Cuando llegué ese día se puede decir que hubo una inmersión en esos temas muy rápidamente, una de las tareas era hacer una mirada de cuáles eran las unidades de esos ministerios para llevar a cabo la fusión, por ejemplo, qué unidades deben subsistir y qué otras no.

En Colombia hay muchas instituciones en el tema de justicia, y el Ministerio de Justicia así tenga ese nombre realmente administra las cárceles y hace una tarea de ordenamiento legal y, en ese momento, de defensa jurídica de la nación, y manejaba las extradiciones, esos eran los temas del ministerio. En el Ministerio del Interior teníamos el tema de la relación con la Registraduría, los temas de acción comunal, los temas de ordenamiento territorial y la relación con el Congreso. Entonces estos eran temas que eran muy difíciles de juntar y por eso hubo unos desafíos grandes.

**¿Estaba de acuerdo con la reforma cuando se unió al gobierno Uribe?**

Por supuesto que había un poco de más allá de lo que pensaba que había que hacer, pero cuando uno decide aceptar un cargo como el que acepté, yo podía no estar de acuerdo con todos los cien puntos, pero a mí me tocaba trabajar en los cien puntos y digamos que ahí ya había una agenda. En el tema de justicia yo creo que nosotros sí tenemos un problema de diseño institucional grandísimo con este ministerio, yo creo que fue muy difícil la fusión previa de Ambiente, Vivienda y Territorio, y a la hora de la verdad no creo que haya sido tan dramático el de Justicia, más allá de que haya una persona o cara en la relación con la Rama Judicial. Tú no necesitas un ministerio para manejar las relaciones con los temas de drogas, para manejar las cárceles (para eso está el Inpec) cuando ya creaste la Oficina Jurídica de la nación. Tú lo que tienes que tener es una línea muy sólida de ordenamiento jurídico. Yo recuerdo hablar de este tema con Jorge Humberto Botero, yo le decía que si tú tienes una secretaría jurídica en Palacio lo suficientemente buena y sólida no tienes por qué tener algo más por fuera. Lo teníamos por fuera y recuerdo que el gobierno americano le apostó un montón de plata a organizar y capacitar este ministerio después de lo que pasó con el Ministerio de Justicia de Low Murtra y de Mónica De Greiff. Toda esa época que fue tan dura tanto para el ministerio como para esas personas hicieron que fuera menester invertir en fortalecer las capacidades de los funcionarios de los ministerios. Creo que ahí había personas muy buenas y este era un ministerio especialmente técnico y dedicado con gente muy trabajadora, mientras que el otro ministerio de la fusión (el Ministerio del Interior) era el ministerio de las recomendaciones políticas, de las corbatas y eso fue un desafío espantoso que por eso no funcionó.

**Nos hace recordar lo diferente que fue esta reforma a las otras. Con la llegada de Uribe al poco tiempo se establecen los cien puntos y se empieza a reformar, ¿cómo fue todo este proceso?**

Sí, es que el plan de acción ya estaba hecho. Yo recuerdo que cuando yo hacía cosas tomaba como ejemplo lo que ahí estaba escrito. Yo tenía que hacer una tarea que era mover a presos de un lugar a otro, o ponerles a todos uniformes iguales, acabar las casas fiscales, digamos que esas eran tareas que era muy claro cómo y cuándo había que hacerlas, y una de esas era la fusión de los ministerios. La idea era, primero, el concepto de retén social, que era y creo que fue importante porque realmente se aplicó; segundo, todo el tema de organizar quién y qué se queda en esta fusión,

organizar esto por unidades. Esto era algo muy difícil porque la discusión era sobre cuáles iban a ser las direcciones que se iban a quedar aquí. Por ejemplo, recuerdo que había una dirección que se llamaba *métodos alternativos de resolución de conflictos*, otra de resolución de temas internacionales, entonces uno decía: “¿qué es esto?, ¿para eso no existe la cancillería?” O, por ejemplo, tener una unidad de asuntos penitenciarios mientras por otro lado ya existía el Inpec. Digamos que esas fueron las depuradas que había que hacer en el Ministerio de Justicia. Recuerdo que primero se dio esa reforma en justicia para que cuando este ministerio ya estuviera ordenado y organizado tratáramos de hacer lo mismo con el de Interior, sabiendo que en Interior las cosas eran muy distintas obviamente.

Recuerdo que a mí Fernando Londoño, que era el ministro en ese momento, me dijo que él se iba a quedar en el edificio del Ministerio del Interior y que yo me fuera para el de Justicia porque ahí debía haber alguien. Entonces yo estuve ahí sola, sin ministro, hasta después del atentado del Nogal que fue cuando la gente del MinInterior se trasteó a este edificio. A mí lo que me tocó hacer fue la estructura, la fusión y la aplicación del retén social, así como ayudarles a Claudia Jiménez y a Santiago Montenegro en el Congreso con el proyecto de ley de las facultades extraordinarias para poder empezar todo este proceso de reformas.

**La agenda de los cien puntos era mucho mayor que el PRAP,  
¿cuáles considera que son esos grandes logros y qué otros no tanto?**

Yo creo que el reajuste de los ministerios. Aunque la gente pueda ser muy crítica y aunque el otro gobierno puede llegar a volverlos a ajustar, no es algo tan raro en las administraciones públicas en el mundo. Esto tiene que ver con el talante administrativo de los presidentes y de sus equipos y con que en Colombia, como todo opera con la ley, eso hace que sea muy cargado de información, sabiendo que en otros lugares del mundo esto no es tan complejo. Yo me acuerdo de que este era un punto que trataba de explicar ante el Congreso en uno de los mil debates que hubo sobre el proyecto de facultades, también recuerdo a Antonio Navarro en el Congreso diciendo: “Paca, ¿le vamos a dar todas estas facultades a Uribe, para que cuando llegue otro gobierno deshaga todo esto?”. El enredo nuestro es que eso se vuelve más grave de lo que debería ser, esto no debería ser grave si la gente tiene una función y la función tiene sentido para la entrega de bienes y servicios públicos. Pero enredamos esto de una forma muy extraña, y creo que ahí tiene algo que ver la forma como se ha hecho el aparato estatal más pequeño, lo cual era una de las obsesiones de Uribe. Que, entre otras cosas, es una obsesión de los conservadores en cualquier lugar del mundo. Había otra obsesión que era tener más control sobre las entidades descentralizadas que tenían trabajo en las regiones.

Yo recuerdo que él tenía esa obsesión, por ejemplo, de cómo estaba trabajando el ICBF en el Eje Cafetero o de cómo estaba trabajando el SENA en la costa, y cómo desde el centro podríamos tener una información más confiable y cercana de qué era lo que estaba sucediendo allá. A mí me parece que esto tuvo un montón de sentido, obviamente hubo problemas con la implementación como siempre y problemas políticos, pero era más fácil ver a estas zonas en términos de provincias o regiones para efectos del control. Creo que hubo otra cosa además que resultó muy interesante, y fue por esa misma mirada del control para obtener esa información, el mejoramiento de Colombia en el tema de los datos. Creo que hubo una mejoría en el centro para la recolección de los datos y la calidad de los que se estaban obteniendo. Eso permitió en Colombia por ejemplo hacer el SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública).

**Por todo lo que nos comenta era claro que en el gobierno Uribe, como en todo gobierno conservador, se buscó la austeridad y reducir el grueso del Estado, ¿qué se hacía entonces cuando entraban en tensiones las recomendaciones técnicas con las disposiciones políticas?**

Obviamente existían tensiones, pero a fin de cuentas Uribe lideraba y mandaba, y por eso el equipo hacía caso y sacábamos los proyectos adelante. Yo propuse crear la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación y Colombia Compra Eficiente con claridad. Lo hablé en su momento y quedó en un documento de política que creamos, pero él no apoyó que en ese momento se crearan esas entidades y lo dejó como en “ahí veremos”. Habíamos hablado de que se creara un equipo muy grande dentro del Ministerio de Justicia, pero después se propuso que mejor hacerlo en Palacio, como es en el caso de España. Me acuerdo de que el Banco Mundial se gastó un montón de plata para hacer estudios y ayudarnos a mirar el tema. Claudia Jiménez estuvo ahí y la recomendación quedó en el PRAP. En este proyecto se recomendaba crear una agencia de defensa jurídica de la nación y una agencia de compra pública, eso está clarísimo. El problema fue que Uribe no aceptó y cuando Claudia se fue del PRAP, nadie siguió por ese camino. Les voy a contar un ejemplo, a mí me sigue pareciendo que lo de la Imprenta Nacional es una locura porque esta era una institución con un edificio lindísimo, gigante, costoso y con un sindicato gigante que lo único que hacía era publicar el diario oficial, ¡algo que no compra nadie! Esas peleas Álvaro Uribe las daba así le tocará pelear con los sindicatos, iba y se enfrentaba con ellos. Este tipo de discusiones se daban por la necesidad de flexibilizar y modernizar instituciones, eran luchas técnicas o políticas, pero se tenían que hacer. Yo recuerdo mucho cuando estábamos con el tema de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la lógica de las cédulas, ahí hay un sinfín de intereses, porque estaban los gringos que

querían cambiar de sistema, también los franceses que tenían el contrato del tipo que veníamos haciendo. Uribe entendía las cosas, oía la pelea y tomaba la decisión. Con la Registraduría acabó apoyando a la registradora que no era amiga política de él. Sin enfrentarse con nadie tomaba la decisión. Estas son cosas que tienen que ver con la administración pública y que la gente no ve lo realmente importantes que son, esa *pendejadita* de la cédula hubiera hecho que empezáramos el proceso de cedulación de nuevo, en el año 2004, cuando ya se había avanzado un montón en este tema: algo transversal a la mayoría de instituciones, que tenía una magnitud enorme y Álvaro Uribe entendía cuando muchos no lo hacían.

**Ahora mencionaba el SECOP, y mirando lo que fue ese Conpes 3186 del 2002 y la Ley 770, en los que se habla mucho del gobierno en línea, de sistemas de desarrollo y portales de información... ¿Por qué no nos cuenta de la importancia de estos sistemas que a veces pasan inadvertidos y consideramos sumamente importantes?**

Uribe fue muy claro en dos cosas que fueron centrales en su gobierno: una era mejorar los datos para la toma de decisiones y volver el Ministerio de las Comunicaciones un ente que pueda entender que las comunicaciones pueden ser digitales. Él puso a MinHacienda a trabajar sobre el tema, allí fue donde se hizo el sistema de información que le dio origen al SECOP. Yo me acuerdo de que había algo sobre la agenda de conectividad que era todos los miércoles por la mañana y era sobre cómo desde el gobierno podías recibir y agrupar toda la información sobre subsidios y el Sisbén, y cómo desde aquí podemos empezar a organizar y a inventarnos esto. Era un grupo superinterdisciplinario, yo llegué allí por cuenta de temas como la modernización y la lucha contra la corrupción, narcotráfico, etcétera. Recuerdo que fue muy importante haber traído a Manuel Fernando Castro desde Sinergia, y nos preguntábamos sobre cómo la recolección de estos datos nos iba a ayudar a hacer un seguimiento de la información. Sobre este tema había mucha tela que cortar, y buscábamos avanzar hacia una sociedad informada: hubo mucho idealismo hacia donde queríamos llegar. Era una mirada sobre como trabajar en algún tema muy novedoso.

**¿Entonces Uribe era un presidente muy del New Public Management?  
Y ¿Santos era más de mirar el modelo de Tony Blair con los temas de  
gobernanza? ¿Cree que esta categorización se puede hacer?**

No, yo creo que esto va más por el tipo de liderazgo que ejercía uno y el otro. Finalmente, como Uribe es más *hands on*, entonces tú le cuentas más fácilmente todo y él se enamora y dice que sí o que no. Mientras que Santos es más distante, piensa que no se tiene que meter en todos los temas, cosa que es su forma de liderazgo básicamente. Pero, yo no creo que ninguno de los dos mire el detalle de cómo quedó estructurada una unidad, lo que les importa es la funcionalidad y que les dé resultados. Por lo cual, yo creo que la diferencia radica en el tipo de liderazgo que ejercen.

Yo me fui en el 2005 del Gobierno de Uribe, entonces a mí no me tocó el final. Si me tocó desde el sector privado, sobre todo los dos últimos años de gobierno, porque estaba trabajando en el acceso universal al ferrocarril con el sector de infraestructura, ahí yo creo que hubo una reforma inteligente, sensata, pero hubo problemas de implementación y de escogencia de las personas.

**¿Realmente había una agenda? ¿Hasta qué punto se meditaba  
el fin de cada proyecto?**

Mi respuesta puede sorprender a mis colegas del gobierno Santos, pero esa era la agenda que dejó el Gobierno de Uribe. Hay un documento en el que se dejaron listas las ideas de Colombia Compra Eficiente y de la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación. En el balance del PRAP incluso estaban muchas de estas iniciativas. La verdad yo lo que hice en el gobierno Santos fue implementar lo que se había estudiado y lo que yo había escrito en el gobierno Uribe, ese fue mi caso y María Lorena Gutiérrez eso lo sabe bien. Otro tema incluso fue la movida de la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia a la Presidencia. Esa discusión era de Pacho Santos con Uribe. Pacho Santos sabía que si le quitaban eso, le quitaban el poder, pero a Uribe siempre le dijimos que el tema de transparencia o de integridad era un tema exclusivamente del presidente.

**Claro, muchos de los temas de los que habla provienen de la agenda de Uribe, pero fue desde el gobierno Santos desde donde encontraron la capacidad y el terreno para implementarlas, ¿no?**

La sensación que yo tengo es que María Lorena Gutiérrez hizo la tarea, ella habló con muchos funcionarios del gobierno anterior y además antes de la famosa pelea “por las llaves de la paz en el bolsillo”, en el 2011, crean la Agencia Nacional Minera. En MinMinas hubo también unos enredos que tienen que ver con la politiquería, yo creo que fue interesante la forma en que manejaron el tema, entonces crear esta agencia fue un resultado perfectamente lógico que venía de lo que hizo Uribe, que fue crear la Agencia Nacional de Hidrocarburos. La mayoría de las instituciones que se crearon vienen del discurso del gobierno anterior. Ahí no hay ninguna creación nueva.

**Hay otros temas como la reestructuración del DANE, del Icfes y de Colpensiones que también se hacen en el gobierno Santos, ¿qué nos puede decir de estas?**

Creo que ahí sí vemos unos cambios superimportantes en Colpensiones y creo que esto está relacionado con la separación de los ministerios que no funcionaron, la fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo era muy difícil y al separarlos abres la ventana de oportunidad de mejorar Colpensiones. La Agencia Nacional de Licencias Ambientales, por ejemplo, fíjense que parte de lo que pasó ahí en ese ministerio es que ahí había un cuello de botella con unos trámites importantísimos para el movimiento de las empresas y de la economía, además estaban metidos en otra cantidad de trámites que lo hacían muy difícil, y creo que esos están atados a lo que pasó con la fusión de los ministerios.

**Hablando de otras reformas, ¿cuál es su opinión sobre la ley antitrámites?**

Un actor clave es Carlos Enrique Moreno, cada gobierno ha tenido avances, son métodos distintos y buenos, todos son buenos. No creo que eso no haya existido en el gobierno anterior y no creo que no exista en este. Yo creo que en el Gobierno de Uribe había una oficina muy poderosa que era la de José Roberto Arango que hacía control y seguimiento, creo que eso decayó cuando llegó Juan Lozano. Después llegó Cecilia Álvarez Correa que sí hacía más esa función y después llegó Claudia

Jiménez que lo retomó, ella de alguna manera vuelve a esa forma de hacer control distinta a la que hacía María Lorena Gutiérrez, pero era una forma de hacer control y de mirar qué pasaba. Yo creo que María Lorena Gutiérrez hizo una cosa muy bien jalada, los semáforos eran una cosa que les hacía temblar las piernas a los ministros, y ella manejaba la información y controlaba muchas cosas desde Palacio muy bien controladas. No creo que desde que se fue María Lorena alguien haya seguido haciendo algo así de bien, pero ahí había gente que lo hacía. Pero insisto, estos son métodos y cada uno piensa que es el primero en el planeta en implementarlos, aunque ninguno sea el primero en el planeta. Yo estoy segura de que muchos otros tenían un sistema similar.

**¿Entonces había una especie de transmisión de conocimiento de gobierno a gobierno?**

¡Claramente! Aunque políticamente les de mucha rabia decir que construyeron sobre lo construido, pero a mí no me cabe la menor duda. Recuerdo a Santos presentando SECOP y Uribe me escribía preguntándome: “¿Pero eso no lo hicimos fue nosotros?”. Entonces sí, de cada administración hay unos cambios importantes que vienen de tareas de Gobiernos previos. Y obviamente a cada gobernante le da piedra que el otro saque pecho a partir de algo que se hizo en su período. Todos han hecho esto de alguna manera.

**Nuestra mirada desde nuestra investigación sobre las reformas en Colombia es que ellas se han hecho o desde una mirada muy del derecho administrativo o desde una perspectiva que responde a unos objetivos fiscales. Nuestra inquietud es: ¿en las reformas han faltado personas que sepan de gestión y de diseño organizacional? ¿Qué piensas de esto?**

No hemos hablado de la reforma de hacienda del gobierno Santos, yo creo que la UGPP (Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales) quedó tan bien diseñada porque Echeverry puso a Miguel Gandour a hacerla. Miguel es alguien que conoce de organizaciones y administración pública. Otro tema que creo que quedó bien diseñado fue el de Colpensiones porque Miguel estuvo ahí, creo que no hay tantas personas respetadas por los economistas que sepan de eso. Juan Carlos Echeverry en eso fue muy piloso, en el Ministerio de Hacienda hubo una reforma gigantesca, tal vez la más grande de todas en el transcurso del gobierno Santos, y el éxito de esto fue tanto de Miguel, que trabajó muchísimo, como de Echeverry, al permitirle hacerlo y acatar

esas disposiciones. Los macroeconomistas que son los que están en el gobierno piensan que el tema de la arquitectura organizacional no es clave.

**¿Cuál es su lectura sobre el gobierno Santos en los temas de las agendas para la renovación del territorio? ¿Fueron una agenda nueva? ¿Rompió la lógica del Estado descentralizado?**

Mi lectura fue que estas acciones estaban muy asociadas al Acuerdo de Paz y que le quitaron foco a la implementación de las otras cosas. Con un rumbo que por lo menos es claro. El presidente ya no estaba mirando cuáles eran los resultados y ya estaba concentrado totalmente en la paz. Entonces les quita foco a esas otras cosas, y el liderazgo del presidente así este enfocado en otros temas se requiere. Hay agencias que presentaron resultados rápidamente, otras no tanto y otras se demoraron eternamente en arrancar y yo creo que ahí se necesita el apoyo del presidente, en un régimen tan presidencialista como el nuestro. Sobre todo, en agencias yo me doy por superbién servida. Primero, porque el ministro de Hacienda me entendió, y Juan Carlos Echeverry desde el día cero lo agarró y me sentí apoyada. Pero si yo pienso en la Agencia Nacional Minera, ese no fue el caso: no había una alineación clara con el ministro de Minas, y tenían que saltar esa instancia para buscar apoyo en el Palacio, eso no pasaba en el gobierno Uribe. Y sobre todo cuando vino la agenda de la paz, esto le quitaba un soporte para que hubiera apoyo en temas concretos. Se requiere un apoyo de todos los días cuando se están creando proyectos e ideas nuevas.

**¿Cuáles fueron los temas que entonces se frenaron?**

Yo no sé, por ejemplo, yo hice un plan de acción muy juicioso que se construyó y se dejó, si lo usaron o no es ya otro problema. Lilliana Caballero y María Lorena trataron por ejemplo de hacer ese tipo de cosas en sus respectivas materias. Creo que no hay una agenda de reforma del Estado, sino que quedaron una cantidad de agencias con una cantidad de funciones en las que posiblemente no todas las funciones se han implementado.

Estoy segura de que hay esfuerzos por hacer en la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación, y que hay esfuerzos en todos los temas de tierras, hay un montón de temas que no se han cumplido. Por ejemplo, tú tienes una lista de funciones por hacer y no se han podido realizar, es muy normal, puede ser por voluntad política, falta de personal o de recursos, a esto hay que hacerle seguimiento y ser claro sobre qué se ha hecho y qué no. Y si no lo van a hacer, no se puede dejar ahí, se tiene que

reformular el decreto y decir claramente que no se van a priorizar esas funciones y que no se genere esa expectativa.

Pero agenda de algo nuevo para desarrollar en reformas, en eso no lo veo. Por ejemplo, yo no veo que haya habido nada en mejorar el SIGEP (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público), que es un drama como bien ustedes saben. Esa no era una prioridad de Liliana, pero era algo que se había podido hacer sobre todo porque el primer MinTIC tenía toda la capacidad del mundo para ayudar en esa gestión. Estoy de acuerdo con Pablo Sanabria Pulido en que hoy no hay una agenda de reforma del Estado clara, y creo que fue porque el gobierno Santos no le dejó una herencia de propuestas claras para continuar ahora en este gobierno ni tampoco de evaluaciones. En esto hay un punto importante, porque se hizo un esfuerzo en mirar unas cosas a ver si funcionaban o no, como la agencia de defensa jurídica dentro del Ministerio de Justicia, y no funcionó.

### **Mirando todo lo que nos cuenta en retrospectiva, ¿qué se ha logrado y que cree que ha faltado?**

En el 2002 en Colombia no teníamos un puñetero dato y tocaba sentarse en Min-Hacienda o el DNP a mirar cómo bajábamos datos, mientras que hoy en día tenemos datos. Colombia realmente hoy tiene muchos datos y falta mejorar muchísimo sin lugar a dudas, pero tenemos datos, los tenemos para entender qué pasa con la plata, con el gasto público, cuándo se hace el gasto, cómo entender cuando se enreda algo, para poder hacer análisis sin tener que ir a mendigar información. Yo creo que el avance en Colombia ha sido gigantesco y no podemos desconocerlo, creo además que esto ha sido un esfuerzo continuado, no ha sido un esfuerzo solo del gobierno Uribe. Es un esfuerzo de Uribe 1, de Uribe 2, de Santos 1, de Santos 2 y ahora de Duque. En resumidas cuentas, con el tema de la información nos sigue faltando muchísimo: que todo el mundo entienda la misma importancia, que el dato tenga que ser abierto, que tenga que ser oportuno, e insistir en la calidad de todos los datos públicos.

Otro tema es el control interno. Puede que a veces control interno sea super-burocrático y esté mirando cosas que no cambian finalmente la forma en la que se están entregando bienes y servicios, pero eso no pasa siempre, y control interno está mirando cosas como los mapas de riesgos, y sus funciones son demasiado importantes. Creo que desde Función Pública se ha hecho un esfuerzo por articular la forma como ellos trabajan y como entregan la información con sus informes de auditoría.

Por otro lado, hay unos temas en los que hemos debido avanzar y no se ha avanzado, la información de bienes y declaraciones de renta de los funcionarios públicos, ahí hay unos mitos de que eso no se puede organizar o de que esa información es

muy delicada y es mejor no publicarla, etcétera. Esa información al día de hoy no está organizada y lo que pasa es que cuando se haga, va a generar confianza, es más que todo un aspecto de confianza. No hemos logrado que haya un discurso o una narrativa desde el funcionario público, yo creo que los presidentes, los directores de Función Pública y de Planeación Nacional deben defender el valor público de la confianza en las instituciones. Entonces no podemos resolver, cuando tenemos esas categorías, que todo el mundo es una basura, yo creo que este tema se junta con la reforma administrativa. El punto es que uno está diciendo que si hacemos esta reforma administrativa para generar valor público porque creemos que esta es la mejor forma en la que podemos gestionar una cosa, proveer este servicio público o mejorar en nuestra toma de decisiones. Si después decimos que ahí tenemos un bandolero que no sirve para nada, desbaratamos todo lo que hicimos antes.

## Capítulo 8

### **Liliana Caballero Durán: la amplia visión y experiencia de una carrera de servicio público en la administración pública colombiana\***

Liliana Caballero Durán es doctora en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, especialista en Derecho Penal y Criminología de la Universidad Nacional de Colombia, conferencista y docente invitada internacional. En los últimos años ha sido directora de la Función Pública, procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y presidenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Es miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, docente de maestría de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y docente invitada del INAP de España. Ha participado o liderado el diseño y puesta en funcionamiento de diversos sistemas y modelos de gestión y en múltiples reformas, procesos de transformación y modernización, diseño y seguimiento de políticas públicas y preparación de normas en temas de educación superior, ciencia y tecnología y gestión pública en general, y estrategias de cambio cultural. Actualmente es la directora del Instituto de Liderazgo Público de la Universidad Nacional (ILP). En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

#### **¿Cómo llegó a estos temas de administración pública y de reformas del Estado?**

Desde que tengo memoria, he sentido una gran fascinación por el ámbito público. Creo firmemente que esta pasión también fue lo que despertó mi deseo de estudiar en la Universidad Nacional, y debo admitir que mi experiencia allí tanto como

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por la entrevistada.

estudiante, como en el rol de servidora pública, ha dejado una marca indeleble en mi vida. Durante toda mi trayectoria profesional me he dedicado por completo a trabajar en el servicio público, ocupando medianos y altos cargos de dirección y gerencia, así como en la consultoría y la docencia.

Siempre he mantenido la convicción de que, sin importar dónde nos encontremos o el papel que desempeñemos, es nuestro deber ineludible contribuir al desarrollo de nuestro país. Me he propuesto incansablemente una gestión pública, eficiente, ética, que tenga al ciudadano como eje de la gestión y a los servidores públicos como los principales protagonistas, que fortalezca la capacidad y la responsabilidad del servicio público para agregar valor.

Ahora bien, en relación con cómo llegué a los temas de administración pública y reformas del Estado, debo decir que un hecho concreto me hizo comprender claramente que esta era mi vocación. Tuve el honor de ocupar el puesto de secretaria general de la Universidad Nacional, bajo el liderazgo de Antanas Mockus como rector, mientras que Jorge Hernán Cárdenas, a quien seguramente entrevistaron, se desempeñaba como vicerrector general y, cuando se retiró de la Universidad, fue invitado a trabajar en Presidencia, en el Gobierno de César Gaviria, como asesor de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, a cargo de Jorge García González.

Y aquí está mi respuesta: me invitaron, por sugerencia de Jorge Hernán Cárdenas, a coordinar la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora para la Reestructuración de la Administración Pública que tuvo una responsabilidad crucial e histórica. No quería abandonar la Universidad, así que Antanas me permitió tomar una comisión y así pude conocer de cerca la situación de los diferentes sectores, las reformas propuestas, su justificación y presenciar importantísimos debates económicos, jurídicos, sociales y de política pública. Esto me hizo apreciar la importancia de tener una perspectiva global. Estaba tan emocionada con el tema que, meses después, me uní al equipo de la Consejería. Allí tuve la oportunidad de apoyar la implementación de las reformas y participar en la defensa de los decretos emitidos. Desde entonces, he participado en importantes reformas de estructura y de políticas como la de la educación superior, ciencia y tecnología, entre otras.

**Comencemos por la primera época de reforma en la que se vio involucrada. Cuéntenos específicamente sobre la reforma que se dio en la presidencia de Gaviria.**

Como es bien sabido, la Constitución de 1991 trajo consigo modificaciones estructurales y de gran alcance: el concepto de democracia participativa, la tutela, la acción popular, la creación de la Corte Constitucional, de la Fiscalía General de la Nación

y de la Defensoría del Pueblo, la garantía de los derechos fundamentales, la libertad de cultos, los estados de excepción, la descentralización, la protección de las minorías étnicas y la equidad de género, la elección popular de gobernadores, el régimen de regalías, el régimen de inhabilidades en materia política, entre muchos de una extensa lista.

Y fue la misma Constitución del 91 que en su artículo transitorio 20 le ordenó al gobierno nacional eliminar, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en un lapso de dieciocho meses, con el propósito de asegurar que la institucionalidad se ajustara a las reformas constitucionales y, en particular, a la redistribución de competencias y recursos.

Para esto, el Gobierno debía tener en cuenta la evaluación y las recomendaciones de la Comisión Asesora, a que me he referido, que estuvo integrada por tres consejeros de Estado: Humberto Mora Osejo, Jaime Betancur Cuartas y Diego Younes Moreno, así como por el ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, el director del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro, el consejero presidencial para la modernización, Jorge García, y un representante de la Federación Colombiana de Municipios, el alcalde de Bogotá, Jaime Castro. Se encargó la Secretaría Técnica a la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.

El gobierno nacional emitió un total de 62 decretos, por medio de los cuales se implementaron cambios significativos: el establecimiento del sistema de cofinanciación, la regulación de las empresas de servicios públicos, la descentralización en áreas claves como el transporte, la reestructuración de distintos ministerios y la implementación de un régimen dinámico para ciertas empresas industriales y comerciales, entre otros ejemplos.

Esta reforma, conocida como “El revolcón”, ha sido comparada por su magnitud con la reforma administrativa de Lleras Restrepo en 1968 que respondió a un modelo de Estado, que después de décadas de utilidad, fue calificado como intervencionista e ineficiente por querer ejercer todo tipo de funciones que bien podrían asumir los particulares. La reforma de Gaviria, en cambio, se inspiró en el principio de la libre competencia en el mercado y en la apuesta por la descentralización.

**¿Cómo se determinó qué se debía reformar en el 91? ¿Tuvieron el suficiente tiempo de revisar a fondo estas entidades, para, por ejemplo, no liquidar entidades que fueran importantes?**

Bien, en realidad creo que esta reforma fue sumamente estricta y especializada, además de que la propia reforma constitucional determinó su contenido y alcance. El Gobierno tenía una agenda clara y diseñó una organización y una metodología que permitieron lograr los resultados esperados.

En primer lugar, se creó la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, a la cual le correspondió liderar y coordinar el proceso. El presidente directamente, en el consejo de ministros y en distintos actos administrativos, emitió claras directivas en las que se señalaban con detalle las responsabilidades, el alcance de las facultades a ejercer, la metodología para la preparación y la presentación de las propuestas.

Todos los sectores administrativos debían presentar sus propuestas lideradas por los ministros y los directores de departamentos administrativos, previa discusión en el interior del sector para asegurar su coherencia. Luego en reuniones en el Comité Interinstitucional, compuesto por la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, las propuestas eran revisadas y asesoradas por la Consejería, la cual estaba a cargo de Jorge García González, un líder maravilloso que contaba con un equipo muy profesional y con amplia experiencia, compuesto por expertos jurídicos, económicos y especialistas en diversos temas. Finalizado todo este proceso preparatorio, se presentaban las propuestas a la Comisión del 20 transitorio.

Las reformas no fueron entonces el resultado de una improvisación. Prueba de ello es que, de los 62 decretos expedidos, el Consejo de Estado solamente anuló uno, curiosamente la supresión de las Residencias Femeninas. Porque además de una elaboración cuidadosa de las reformas adoptadas, se diseñó una estrategia de defensa jurídica, con la asesoría de un equipo con los mejores abogados: Guillermo Salah Zuleta, Juan Carlos Esguerra, Juan Manuel Charry, Marcela Monroy, Susana Montes, Marcela Romero de Silva, Augusto Hernández, Eduardo Quintero y otros más reconocidos juristas expertos en distintas áreas. A medida que se iban presentando las demandas, que fueron muchas, con el apoyo de los juristas, las estandarizábamos para tener una respuesta tipo, analizada desde diferentes ópticas y una defensa impecable.

**Más allá de las liquidaciones, la Consejería para la Modernización del Estado deja una trayectoria de más largo plazo que ha servido para modernizar el Estado colombiano. Por ejemplo, desde finales del gobierno Gaviria se empieza a elaborar la Ley 489. Háblenos un poco de esos legados de la Comisión.**

En efecto, aunque se procedió a la supresión y liquidación de diversas entidades, esa no era la finalidad principal. Más bien, se trató de una estrategia para —tal y como he mencionado anteriormente— adecuar la estructura institucional del país al nuevo modelo estatal establecido por la Constitución de 1991, una reforma de amplio alcance.

En ese momento, ante la redistribución que hizo la Constitución de competencias, las reformas a la estructura y el funcionamiento del Estado y las reglas sobre empleo público, era indispensable modificar los decretos de la reforma del presidente Lleras Restrepo en el 68, vigente durante 23 años y cuyo origen también radicaba en una fundamental reforma constitucional que fuera liderada por el jurista de la Universidad Nacional, Jaime Vidal Perdomo.

Con el paso del tiempo, la reforma Lleras comenzó a recibir críticas debido a la considerable cantidad de instituciones que fueron creadas, el considerable tamaño de la burocracia, los procesos administrativos engorrosos, la falta de eficiencia y el excesivo centralismo, señalado como responsable de la marcada desigualdad en el progreso regional, así como de la violencia y la inseguridad.

Tres gobiernos participaron en la elaboración de la Ley 489 de 1998. Se inicia la tarea en el gobierno Gaviria, desde la Consejería para la Modernización del Estado, bajo el liderazgo del doctor Álvaro Tafur Galvis, reconocido jurista, docente, decano y rector de la Universidad del Rosario, magistrado de la Corte Constitucional y experto en organización y gestión del Estado. El objetivo inicial del proyecto era actualizar los decretos del 68 y no se presentó al Congreso.

Se había avanzado, pero la tarea no podía ser solo esa, se necesitaba ir mucho más allá. Por ejemplo, yo recuerdo que cuando comencé a trabajar en el sector público a finales de la década de los setenta, entonces era el Congreso de la República el competente para modificar las plantas de personal. Eso propició que el manejo se convirtiera en un factor de favores y clientelismo. La Constitución del 91 traslada claramente esas competencias al Ejecutivo, para lo cual desde esa época se exige un estudio técnico que va desde los aspectos presupuestales hasta la demostración del requerimiento de nuevos cargos o de su supresión.

### **¿Entonces antes los ministros tenían que presentar esa propuesta de reforma ante el Congreso?**

Así funcionaba, desde las mismas plantas de personal se tramitaban ante el Congreso mediante proyectos de ley. La Constitución del 91 determinó claramente cómo al Congreso corresponde lo que podríamos denominar “la parte estática” de la estructura de la administración pública, teniendo la competencia de crear las entidades y adoptar su estructura básica, es decir su denominación, su naturaleza jurídica, su objeto, sus funciones generales. Por otro lado, asignó al Ejecutivo, “la parte dinámica”, es decir, la posibilidad de suprimir o fusionar entidades, de adoptar y modificar las estructuras internas, esto es de determinar las dependencias que cumplirán las funciones que le ha otorgado la ley de creación y, por supuesto, las plantas de personal. Es decir que el Gobierno quedó dotado de la capacidad de adoptar las reformas

necesarias para poder cumplir con sus planes de desarrollo y hay una coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo, dado que la iniciativa de las leyes mencionadas corresponde al Ejecutivo.

**De su testimonio se deriva que las reformas al Estado en Colombia han ido más allá de una reforma puramente fiscalista. ¿Está usted de acuerdo? ¿Se podría decir que en las reformas ha existido una clara orientación para el mejoramiento administrativo y la eficacia?**

No puede negarse que algunas reformas han sido impulsadas principalmente por motivaciones de carácter fiscal, como las que han ordenado reducciones porcentuales obligatorias de plantas de personal. Sin embargo, debo afirmar de forma contundente que se ha avanzado normativa y técnicamente, se ha establecido una serie de criterios para que las reformas resulten adecuadas. No digo que todas lo hayan sido, porque también responden a decisiones políticas no siempre pertinentes, pero sin duda hoy la situación es distinta.

Las reformas no pueden tener solamente el propósito de reducir los costos, deben propiciar la racionalización de la estructura administrativa del Estado. Esta racionalización implica un enfoque más amplio que la simple eliminación de puestos de trabajo; se trata de un esfuerzo por comprender que la supresión, fusión o reestructuración de entidades y las implicaciones que estas decisiones tengan sobre las plantas de personal deben ser una vía para mejorar la eficiencia y optimizar el uso de los recursos públicos.

**¿Desde donde se lideraron las reformas? ¿En Colombia se han privilegiado las consejerías *ad hoc* sobre el rol más institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública o del Departamento Nacional de Planeación? ¿Es esto problemático?**

Es cierto que históricamente las reformas administrativas en Colombia han estado bajo la responsabilidad de consejerías o instancias de la Presidencia de la República. Sin embargo, para lograr un mejoramiento administrativo y una mayor eficacia en estas reformas, es crucial establecer mecanismos interinstitucionales que atiendan a la entidad proponente y que involucren a las entidades claves, esto es Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, además de la Presidencia.

La colaboración estrecha y la aprobación conjunta de las reformas propuestas ante estas entidades son fundamentales para asegurar un enfoque integral y una implementación efectiva. Esto implica definir procedimientos y lineamientos tanto para el trámite como para el contenido de las propuestas de reforma, respetando las normas de empleo público, especialmente las relativas a la carrera administrativa.

**En ese proceso de modernización, el tema de la carrera administrativa fue central. Se podría decir que este fue sin duda uno de los grandes logros de la reforma de 1991, aunque han tardado mucho tiempo en hacerse visibles. ¿Puede elaborar su visión sobre el avance en la consolidación de la carrera?**

Es esencial recordar que la Constitución Política otorga una gran importancia a todos los aspectos relacionados con el empleo público. El artículo 40 establece que todo ciudadano tiene el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, incluyendo el acceso al servicio público.

Este artículo resalta la importancia del mérito como un criterio fundamental tanto para el ingreso como para la permanencia en los cargos públicos. En otras palabras, el acceso y la permanencia en el empleo público deben basarse en las capacidades y competencias de los individuos, garantizando así una administración eficiente y transparente.

Además, la Constitución creó la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), cuya función principal es administrar y ejercer la inspección y vigilancia sobre la carrera administrativa. En resumen, la Constitución de Colombia establece claramente la importancia del mérito y la equidad en el acceso y la permanencia en el servicio público con el objetivo de garantizar una administración pública eficiente y meritocrática.

No obstante, a pesar de los mandatos constitucionales y los esfuerzos legislativos en la práctica, en Colombia no existe realmente una carrera administrativa; en su lugar, se ha consolidado un sistema de empleo público. El arreglo institucional, el doble rol de la CNSC como ente a cargo de concursos que contrata con las universidades, su costo y los tiempos que se toma, no han acabado de resolver el problema de la provisionalidad. La existencia de diversos tipos de carrera: las especiales, las específicas y la general hacen complejo e inequitativo el desarrollo de los servidores públicos.

Las carreras especiales tienen una estructura más definida, una base amplia por la que se ingresa, que se va estrechando a medida que se avanza en la jerarquía. Quienes logran quedar inscritos tienen una comprensión clara de cómo se desarrollará su trayectoria profesional, lo que también motiva y propicia su permanencia en la entidad. El ingreso se basa en el mérito, y a lo largo del tiempo y mediante evaluaciones de

desempeño, se demuestra la capacidad para ascender hasta alcanzar un punto determinado. Es importante destacar que no todos los profesionales llegan al punto más alto; por ejemplo, no todos llegan al rango de general, embajador o magistrado de alta corte. Sin embargo, estas carreras brindan a sus participantes la oportunidad de ingresar de manera meritocrática y desarrollar un proyecto de vida profesional.

Por el contrario, esta dinámica es sustancialmente diferente en el caso de la carrera general, en la que la progresión no siempre sigue una ruta tan clara y predefinida. En esta, el ingreso no está restringido a un nivel inicial y puede darse en cualquier punto de la jerarquía de cargos. Sin embargo, esta flexibilidad en el ingreso no siempre se traduce en un desarrollo profesional efectivo. Los salarios suelen ser fijos, sin un sistema de incentivos que premie la productividad o la contribución a proyectos específicos, como sucede en la carrera docente universitaria, en la que los ingresos están regulados por un sistema basado en puntos que aumenta en función de la producción académica, la investigación y el desarrollo académico.

En la carrera general, la movilidad y las oportunidades de ascenso son limitadas, y a pesar de ciertas mejoras en los concursos de ascenso, todavía es un desafío competir con nuevos profesionales que ingresan con menos experiencia, pero con mejor formación. Esto crea dificultades en el desarrollo tanto profesional como personal, así como en el logro de experiencia y en la posibilidad de avanzar en la carrera.

Sin embargo, es relevante destacar que se ha observado una reducción en los niveles de provisionalidad. Esto, en gran parte debido a los esfuerzos de mejora en la eficiencia de los concursos de la CNSC. Esta entidad actúa como intermediaria en los concursos que se realizan en colaboración con universidades, lo que, lamentablemente, implica que estos procesos suelen ser extremadamente costosos. Por esta razón, los gerentes públicos a menudo se muestran renuentes a adelantar los concursos, debido al tiempo que requieren y a las posibles reclamaciones posteriores. Además, existe la preocupación de que los servidores vinculados como provisionales puedan ser reemplazados por candidatos seleccionados por medio de concursos. En últimas, el abuso de la provisionalidad va en contra del ingreso meritocrático.

Otro tema importante es la tendencia que se ha mantenido en todos los gobiernos, de mostrar bajos gastos en el empleo público. Esta práctica ha propiciado que las plantas de personal se mantengan congeladas, y que la creación de nuevos cargos se convierta en un proceso sumamente complejo.

Como resultado, las entidades encuentran dificultades para contar con plantas de personal que se ajusten de manera efectiva a sus necesidades y funciones. Esta situación genera que muchas veces las entidades complementen sus equipos con contratos de prestación de servicios para suplir las carencias de personal necesario.

En Colombia, la cifra de servidores públicos asciende a más de un millón doscientos mil. Paralelamente, se estima que alrededor de novecientos mil personas están vinculadas por órdenes de prestación de servicios. Este último número ha ido en constante aumento debido a la ausencia de un proceso de selección basado

en méritos; lo que facilita su designación y abre espacio a influencias políticas y clientelismo. Sin embargo, es importante aclarar que esta situación no implica que los contratistas carezcan de mérito o competencias para desempeñar las funciones.

Esta situación es un problema grave, dado que actualmente hay un elevado nivel de demandas por contrato realidad y una clara violación de la meritocracia. Adicionalmente, esto genera inestabilidad laboral y pérdida de memoria institucional; es decir, es evidente la existencia de trabajo informal en lo público.

Esto implica la necesidad de establecer contrataciones en condiciones adecuadas, con prestaciones y plazos definidos. Actualmente, es común que muchos contratistas laboren durante un año, pero solo reciban remuneración por ocho meses, lo que les priva de derechos fundamentales, como las vacaciones, prestaciones y oportunidades de capacitación. Esta desigualdad en comparación con los servidores de planta resulta inaceptable y exige decisiones urgentes. Pero también se ha avanzado en temas y programas como el empleo joven e incluyente, la ley de cuotas, entre otros.

Sin embargo, a pesar de estos avances, persiste la necesidad de garantizar buenos salarios, la posibilidad de perfeccionar la formación académica, la movilidad horizontal y vertical, sistemas de evaluación que permitan el reconocimiento, enaltecer a los servidores públicos. Las entidades no son organigramas ni edificios, son sus servidores públicos. En conclusión, también ha avanzado el país, pero subsisten grandes retos en materia del empleo público.

### **Hablemos ahora sobre su rol en las reformas en la época Samper. ¿Qué visión tiene sobre su experiencia en este gobierno?**

En medio de la situación política que rodeó al Proceso 8000 es destacable el papel desempeñado por Edgar González Salas, como director de la Función Pública, administrador público de la ESAP, visionario y con un férreo compromiso con la modernización y tecnificación del Estado. Bajo su liderazgo, se expidió la Ley 443 de 1998, de carrera administrativa, vigente hasta el 2004, año en el que se reformó por la Ley 909.

Asimismo se tramitaron y ejercieron las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 344 de 1996 para adecuar el aparato estatal a los procesos de transformación que afectaban al país en ese momento y que tenían como propósito fundamental reducir y racionalizar el gasto público. Esta reforma siguió la experiencia adquirida en la del artículo 20 transitorio y sus resultados alrededor de las propuestas presentadas a todos los sectores. Sobre los 29 decretos expedidos, en dos tomos se recogieron publicaciones en las que el mismo Edgar González calificó las facultades otorgadas como precarias y el proceso como temporal y aislado, originado además por la reticencia de algunos sectores ante las reformas propuestas.

Pero quizás el logro más importante de la administración de Edgar González fue el gran avance en la preparación del proyecto de la Ley 489, que regula la organización y el funcionamiento de las entidades del orden nacional y adopta disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas otorgadas al presidente de la República para suprimir o fusionar entidades, modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.

La preparación de la ley estuvo a cargo, por supuesto de Edgar González, su subdirector Pablo Olarte, el destacadísimo jurista, exconsejero de Estado, exministro de Trabajo, exdirector de Función Pública, Diego Younes, y yo. La Ley 489 renovó profundamente la organización y el funcionamiento de la función pública en el país, preservando las prácticas que se consideraban valiosas y abordando todos los aspectos relacionados con la estructura y organización del Estado, tal como lo estableció la Constitución Política de 1991. Pero adicionalmente incluyó figuras muy importantes como la Escuela de Gobierno, los premios de alta gerencia, los sistemas de desarrollo administrativo y de información, la posibilidad de asociarse con los particulares para ejecutar las funciones propias de las entidades, los grupos de trabajo, la exigencia de estudios técnicos para la modificación de estructuras y plantas, entre muchos otros.

Esta ley, a pesar de ser ordinaria, ha adquirido una relevancia especial en la jurisprudencia y la cultura institucional colombiana, siendo tratada y acatada como si fuera una ley marco o un estatuto básico. A lo largo del Gobierno de Ernesto Samper, esta ley avanzó en el proceso legislativo, y tan solo le faltó un debate para su aprobación.

### **¿Los decretos de 1995 fueron de la Consejería o propios del gobierno Samper?**

Para el ejercicio de las facultades se contó con dos instancias de coordinación y asesoría: el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, en Presidencia y, en Función Pública, la Misión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional, que tuvo el privilegio de coordinar.

### **¿Qué equipo tenía en esta misión?**

La Misión se organizó en dos equipos: el jurídico, liderado por Diego Younes, y el equipo técnico, liderado por el subdirector de Función Pública. Tuvo una amplia participación principalmente de servidores públicos de Función Pública y expertos

externos. Edgar González logró reposicionar a la Función Pública en este tipo de reformas jurídicas y de adopción de políticas.

Por otra parte, se contó con el apoyo de los representantes de las dependencias y entidades que, de una u otra forma, tendrían injerencia sobre las propuestas y las decisiones. Me refiero a la Secretaría Jurídica, la Consejería Presidencial para la Administración Pública, la Unidad de Eficiencia, todas ellas de la Presidencia de la República; la Dirección General del Presupuesto Nacional y el Departamento Nacional de Planeación.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y la dedicación invertidos, los resultados alcanzados en ese momento fueron limitados en cuanto a la adopción de reformas y su implementación. A pesar de los desafíos y obstáculos encontrados en el proceso, esta experiencia contribuyó a sentar las bases para futuros esfuerzos de modernización y eficiencia en la función pública.

**¿Qué pasa después con todos los partícipes en las consejerías y comisiones? ¿A pesar de ser organizaciones *ad hoc* sirvieron como fuente de ideas para las reformas posteriores?**

La experiencia de las consejerías, las misiones, las comisiones y los comités dejó un legado muy significativo para las personas que participamos en ellas. La mayoría de los involucrados continúa trabajando en temas relacionados, ya sea en la academia, la consultoría o desempeñando cargos directivos en distintas instituciones. Esta red de “modernizadores” se ha mantenido activa a lo largo de los años, facilitando la colaboración, el intercambio de ideas y la ejecución de proyectos conjuntos. Además, se han incorporado nuevas generaciones con ideas frescas y perspectivas innovadoras.

Uno de los logros más notables de esta red ha sido la promoción y consolidación de temas cruciales para la gestión pública, como la eficiencia, la eficacia, la implementación de modelos de gestión, la medición del desempeño y la rendición de cuentas, entre otros. Esta red ha influido significativamente en la forma en que se abordan las reformas y cómo se evalúan sus implicaciones y riesgos.

**¿Es con el Programa de Reformas de la Administración Pública (PRAP) que los temas de gestión pública transversales entran a las reformas del Estado?**

En la época de Uribe, Claudia Jiménez desempeñó un papel fundamental en la coordinación del PRAP desde Planeación Nacional. Su contribución fue fundamental para

impulsar la modernización y las reformas del Estado, clasificadas como reformas verticales (las tradicionales reformas de entidades) y las reformas transversales, que tuvieron como objetivo revisar y optimizar los procesos operativos básicos de la administración pública: servicio al ciudadano, contratación pública, gestión de activos, sistemas de información y gobierno electrónico, empleo público, regulación y control, gestión por resultados y control interno. Vale la pena mencionar que esta metodología de reforma se había estado aplicando en la Alcaldía de Bogotá.

### **Hablemos de su paso por el gobierno Santos...**

En varias ocasiones, me habían ofrecido ser directora de la Función Pública, pero por diversas circunstancias no había aceptado. No obstante, en su segundo gobierno el presidente Santos, nuevamente me hizo invitación y esta vez decidí aceptar el desafío. Los cuatro años que pasé al frente de Función Pública fueron intensos y llenos de trabajo, pero también representaron una experiencia extraordinaria que atesoro con gratos recuerdos.

Durante este período se lograron avances significativos, conté con un equipo maravilloso y un sólido respaldo en la Presidencia. Formé parte del Consejo de Ministros, lo que me permitió estar al tanto de los principales asuntos gubernamentales de primera mano y colaborar estrechamente en diversas iniciativas.

El sector de la función pública se enfoca en la formulación y ejecución de políticas generales en la gestión pública, tales como el empleo público, el desarrollo, la organización, el control interno, la transparencia y la participación ciudadana, el servicio al ciudadano, la gestión y el desempeño institucional, entre otras. Además, el sector desempeña un papel esencial en la formación, la capacitación y el asesoramiento de ciudadanos, entidades y servidores públicos en temas relacionados con la gestión pública en todo el país.

Del trabajo en esa época resaltaría los siguientes temas:

Quizás el primero y más importante de los logros fue que se hizo el énfasis en todas las actividades necesarias para enaltecer a los servidores públicos. Se logró crear comunidades y equipos transversales que promovieron una mayor colaboración y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Igualmente, se dio un proceso de fortalecimiento de la Función Pública, incluyendo la creación de nuevas dependencias encargadas de abordar cuestiones fundamentales como la transparencia, la implementación del gobierno en línea, la gestión del conocimiento y la promoción de la innovación en la administración pública.

También se fusionaron los distintos sistemas de gestión y se adoptó el Modelo Integrado de Gestión (MIPG), de obligatorio cumplimiento en todas las entidades nacionales y territoriales. Este modelo fue el resultado de un trabajo conjunto entre

once entidades líderes de las diecisiete políticas de gestión que se agruparon en siete dimensiones. Se elaboraron manuales, guías, todo tipo de herramientas para facilitar su implementación. Hoy en día, MIPG sigue vigente y se mejora permanentemente, y ha sido esta experiencia reconocida como buena práctica por la OCDE, por su enfoque no solo en la eficiencia, sino también en la gestión basada en valores como la transparencia e integridad.

Por otro lado, debo resaltar también que Función Pública tuvo a cargo uno de los comités creados para el acceso del país a la OCDE en el que se evaluaron las políticas de empleo público, control interno y la participación en la lucha contra la corrupción. Este comité fue el primero, de los 23, en ser aprobado. En mi caso, fui elegida presidente de la OCDE, creo, como un reconocimiento a los avances de Colombia en diversos aspectos.

Ya en un plano más interno, se trabajó para que Función Pública se convirtiera en el hogar de los servidores públicos, aplicando siempre los principios de calidad y calidez. El equipo se esforzó por no ser un obstáculo, proporcionando respuestas oportunas a las diversas solicitudes, ya fuera para la aprobación de trámites, la entrega de resultados del FURAG (Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión) o en la emisión de conceptos jurídicos relacionados con el empleo y la gestión pública.

Adicionalmente, muy relacionado con la existencia de este libro, se diseñó el programa “El estado del Estado” que, tal como se presenta en la página de Función Pública, tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitieron un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país. Además, este programa de “El estado del Estado” tiene el propósito de generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, se cuente con una referencia ordenada de los cambios del Estado. Es así como desde el 2016 se efectuaron foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública. Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la Administración Pública en Colombia.

Finalmente, quiero hacer especial énfasis en el apoyo que brindamos en Función Pública a la consolidación de la institucionalidad para la paz. Además, implementamos una pedagogía de paz dirigida a los servidores públicos, utilizando enfoques lúdicos e innovadores. Llevamos a cabo exposiciones itinerantes para informar a los servidores sobre los avances en los acuerdos de paz. Estas exposiciones comparaban

la situación actual en cada tema con lo que se estaba pactando en La Habana, resaltando los beneficios de estos acuerdos para la institucionalidad y el país en general. Logramos llegar a noventa mil servidores públicos en todo el país. En fin, fueron cuatro años, como ya dije, muy importantes para el equipo y para mí, en las memorias y los informes de rendición de cuentas se pueden consultar mayores detalles.

## Capítulo 9

### **Catalina Crane Arango: la internacionalización como fuente de reformas para la administración pública colombiana\***

Catalina Crane Arango es economista y máster en Administración Pública. Fue asesora del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Hacienda a mediados de los noventa. Luego estuvo a cargo de las comunicaciones del Banco de la República, para asumir en el año 2000 el Viceministerio Técnico de Hacienda. Entre el 2002 y el 2006 fue gerente financiera de la Federación Nacional de Cafeteros. Al asumir Juan Manuel Santos la Presidencia de la República, Crane fue nombrada alta consejera para la Gestión Pública, para posteriormente asumir la Coordinación de Relaciones de Colombia ante la OCDE. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

**¿Cómo llegó a interesarse por la administración pública? ¿Nos puede hablar un poco sobre sus estudios y también sobre sus experiencias personales que anteceden a su labor en el Gobierno?**

Soy economista, estudié en la Universidad de los Andes. Hice Ingeniería un tiempo, luego me trasladé a Economía y recién graduada ingresé a Fedesarrollo, estuve ocho años allí, trabajé con Juan Luis Londoño, con Eduardo Lora, un poco la carrera típica de investigadora de Fedesarrollo. Fui la editora de la revista *Coyuntura Económica*.

Y me fui en 1992 a estudiar Administración Pública a Estados Unidos porque, si bien era economista, me interesaba más este tema. Esto iba un poco en contravía de la idea dominante en Fedesarrollo de que uno se tenía que ir a hacer un Ph. D. en Economía. Yo no estaba en condiciones de hacer un Ph. D. porque estaba ya

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por la entrevistada.

casada y con hijos, pero también ya tenía esta cosa de la economía aplicada, de la economía política, de la administración pública, me llamaba la atención, aunque no había trabajado todavía nunca en el sector público.

Me fui a estudiar a Harvard una maestría en Administración Pública. Cuando volví, caí de rebote en el Ministerio de Comercio Exterior que se acababa de formar con Juan Manuel Santos como ministro. Este ministerio se había creado en el año 92, estaba más o menos recién creado y por algún vínculo de economistas amigos que trabajaban allá terminé laborando en el Ministerio de Comercio con Santos, inicialmente de asesora, después de directora del área de políticas de comercio exterior y bueno ese fue mi primer paso por el sector público, era la época de la apertura, una época muy, muy interesante de las negociaciones de libre comercio de la época, como el G3 de Colombia, Venezuela y México. Después me fui a trabajar al Ministerio de Hacienda, con Guillermo Perry en el gobierno Samper. Perry había sido, ya no me acuerdo, si mi profesor en Los Andes o había trabajado con él en Fedesarrollo. Yo fui asesora de él en el Ministerio de Hacienda como un año y pico en ese Gobierno, luego me devolví a trabajar con Juan Manuel Santos, que estaba montando la Fundación Buen Gobierno, que era su centro de pensamiento para ir armando su participación en política más adelante. Teníamos una metodología de generar discusión, de hacer foros sobre distintos temas y grupos de trabajo sobre toda clase de áreas del sector público, de la política económica y yo, bueno, trabajé ahí varios años.

### **¿Qué rol tuvo usted en las reformas administrativas del gobierno Santos?**

Yo empecé en el Gobierno en el 2010 como alta consejera para el sector público y privado, que incluía una cantidad de cosas. Mi rol era el de facilitar las relaciones con el sector privado, es decir, hacer el enlace entre la oficina de la Presidencia y el sector privado. Mis tareas eran los temas de coordinación entre el Gobierno para proyectos específicos o para proyectos que tenían que ver con el sector privado que necesitaban que se actuara con coordinación entre las instancias del sector público. Yo coordinaba que en esos proyectos el Ministerio de Comercio trabajara con el de Ambiente, para terminar dando la autorización a un proyecto de un puerto de carbón, por decir algo. Entonces, todo este tipo de proyectos especiales y grandes, que necesitaban coordinación, se manejaban en mi Consejería.

Por otro lado, estaba lo del acceso a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Esto era una cosa adicional a mis funciones, el presidente me la dio desde el inicio, él me dijo: “He hecho ya acercamientos y yo quiero que Colombia ingrese a la OCDE, esa va a ser una de mis tareas de gobierno”. Entonces,

a mí me asignaron establecer ese enlace con las autoridades de la OCDE para ver cuáles eran los pasos a seguir, cómo se hace esto, cómo se solicita el acceso, etcétera. Entonces, yo tenía desde el principio también esa tarea de las relaciones con la OCDE.

**¿Qué actores influyeron en la agenda de cambio del gobierno Santos? Por ejemplo, al principio del gobierno, Tony Blair es contratado y viene y trae todo esto del tablero de control. Por otro lado, está todo el tema de la incidencia de las recomendaciones de la OCDE. ¿En resumen qué ideas influyen en la agenda de cambio del Gobierno?**

Pues yo creo que ahí hay como dos cosas paralelas que no se deriva una de la otra. Creo que viene, claramente, de esta visión que tenía Santos y de lo que había trabajado desde su Fundación, lo que ya había él trabajado con Tony Blair y lo trae a que ayude en esta parte de la organización de la administración. De esto se encargó directamente María Lorena Gutiérrez y montó los tableros de control digitales. Esa parte la manejó María Lorena y simultáneamente, y de manera totalmente separada, arrancamos nosotros lo de la OCDE.

La idea de entrar a ser miembro socio de esta organización venía de estas ideas que traía Santos, que siempre ha tenido la importancia de internacionalizar, de vincular a Colombia con el mundo exterior, con el escenario mundial. Anecdóticamente, él tenía una relación de vieja data y muy cercana, personal, con el señor Gurría y lo aborda, no sé si antes de ser elegido o inmediatamente después, para ver cómo es esto de la OCDE. Inclusive, en su primer viaje antes de posesionarse, ya electo, pero no posesionado, estuvo en varios países informalmente, a cada presidente que visitaba, cada persona con la que se entrevistaba le decía: uno de mis planes de gobierno es que Colombia ingrese a la OCDE y empezó a buscar apoyo político de distintos países, entonces le dijo a Angela Merkel, le dijo al presidente francés, que era Sarkozy, a los gringos, a todo el mundo.

**¿Cuáles diría usted que eran las agendas de la OCDE que llegan a Colombia? ¿Realmente hay una suerte de ruptura entre el gobierno Uribe y Santos en la agenda o el tipo de reforma del Estado? ¿Se deja a un lado ese discurso, que era tan propio de Uribe, del Estado austero y se arranca como con una nueva agenda? ¿Cómo era esa nueva agenda? Estamos hablando del período de acceso, que fue del 2010 al 2016, en el cual en el mundo desarrollado las agendas de reforma del Estado habían dejado atrás la ola neoliberal de reforma, adoptando una agenda de fortalecimiento del Estado, de generación de nuevas capacidades, de gobernanza, ¿llegan estas nuevas temáticas a la agenda de reforma del Estado de Santos?**

Yo creo que la intención de aproximarse a la OCDE sí viene guiada por la importancia que se le da a fortalecer la capacidad del Estado y ahí había dos objetivos muy claros. Primero, fortalecer la administración pública, mejorar la eficacia de las entidades del Estado, pero con esta idea de hacerlo con referenciación de cosas que ya funcionan en otras partes, de aprender de los mejores, de las buenas prácticas, sin una cosa muy ideológica, sino simplemente aprender de las buenas prácticas y tener esta referenciación, y traer a los expertos, a los que saben y ver qué necesitamos.

Pero sí se arranca de esta idea de fortalecer la capacidad del Estado, y el otro gran objetivo ahí detrás de pertenecer a la OCDE es este tema reputacional, del fortalecimiento de la confianza, de mandar una señal a la comunidad internacional, no solo a la económica, de que Colombia es un país que tiene buenas prácticas en todos los sentidos. Yo creo que de alguna manera también se vincula al objetivo que ya tenía el presidente en la cabeza de la paz, de hacer ese gran paso y de darle ese vuelco a Colombia, que necesitaba también de un acompañamiento de fortalecimiento reputacional en otros aspectos.

La OCDE le venía como anillo al dedo, es un sello de calidad que cubre muchos ámbitos y no solamente se limitaba a lo que podían decir las calificadoras de riesgos u otras entidades que se dedican solamente a un tema. Creo que estaban muy claros esos dos objetivos, recoger experiencias para fortalecernos internamente y lograr también ese efecto reputacional que nos daría llegar a ser miembros de la OCDE. Siempre se vio que el proceso de acceso era muy importante y le daba al Gobierno un discurso de cambio que era muy útil. No tanto el estribillo de que esto lo hace porque lo dice la OCDE, sino porque se tenía claro que tener a alguien externo empujando los cambios era una forma importante de llevarlos a cabo, y yo creo que una de las cosas más interesantes del proceso de la OCDE fue que, en últimas, era un proceso de transformación de muchas cosas en el Estado —y luego podemos repasar algunas de las reformas—. Se veía que el proceso era casi que más importante que el objetivo final, que el proceso nos llevaría, nos empujaría, sería como el acicate para hacer muchas cosas que de otra manera no se abordarían porque no eran necesariamente urgentes.

**En el proceso de acceso a la OCDE se hicieron algunos diagnósticos temáticos y vinieron también unos expertos, ¿cuándo y cómo ocurrió todo ese proceso?**

Entonces, hacemos el acercamiento a la OCDE y preguntamos cómo es que se hace. ¿Cómo se hace un ingreso a la OCDE? Entonces nos cuentan: nosotros primero vamos a hacer unas visitas exploratorias y un informe sobre la economía en general. Igualmente, se arrancó por un tema que era muy importante para la OCDE, que nos interesaba también, que era el de la corrupción, ellos tienen una convención anticorrupción, es una convención para la lucha contra el soborno transnacional de multinacionales. Inclusive, antes de firmar esta convención<sup>1</sup> en el 2011 se empiezan a ver aproximaciones para que ellos nos conocieran como país y nosotros también entenderíamos qué hacían ellos, esas aproximaciones nos ayudaron a formular el Estatuto Anticorrupción. Por esos mismos años entramos al Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Propósitos Tributarios, el cual nos ayudaba a controlar mejor el tema de la evasión internacional de impuestos.

Después llegamos a definir cuál era el plan de trabajo para ingresar y nos dicen: “ustedes tienen que hacer trabajo en 23 temas, 23 áreas de política o áreas del Estado que vamos a revisar y vamos a hacer un diagnóstico de cada una de ellas”. Desde la OCDE empezaron a ver qué reformas había que hacer en cada área para llegar a un estándar mínimo de acceso, es decir, para que Colombia tuviera un mínimo de alineación con lo que tiene la OCDE. Esto también implicaba señalar cómo son sus buenas prácticas y definir qué reformas había que hacer. Eso generaba una línea de base y un umbral mínimo de reformas para el acceso. La idea era que cuando se hubieran hecho suficientes reformas, no necesariamente todas, era posible acceder. No todas estas reformas para alcanzar el umbral tenían que estar terminadas, pero sí debían estar encaminadas en la dirección correcta, es decir, para ellos era importante ver que tuviéramos, lo que ellos llaman, disposición y capacidad para hacer las cosas. Adicionalmente que al menos los elementos jurídicos y regulatorios para que las cosas sigan en la dirección correcta ya estuvieran en su lugar, entonces solo en ese momento se podría dar la aprobación.

Todo este proceso empezó en el 2013, formalmente del 2010 al 2013 hicimos algunas cosas, ellos vinieron, miraron, hicieron unas evaluaciones generales sobre medio ambiente, educación, salud, economía, pero no hacían estrictamente parte del proceso de acceso. En el 2013 nos dicen que van a empezar el proceso de acceso, después de toda una discusión que tuvo mucho de político en el interior de la OCDE: ¿por qué vamos a aceptar a Colombia y no a Lituania?, ¿quién debe venir primero, Colombia o

1 Convención para la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Internacionales.

muchos otros países que estaban pidiendo ingresar? Finalmente están cómodos con que Colombia es un país que tiene condiciones y méritos para entrar, pues los únicos latinoamericanos eran México y Chile, que había entrado en 1993 y el 2010.

Ahí se seleccionan las 23 áreas de trabajo que ya mencionaba y ahí sí se hace un diagnóstico cuidadoso, se hace primero una autoevaluación, casi que un autoexamen en cada entidad, en cada área, de cómo estamos frente a las normativas que tiene la OCDE, que son directrices, algunas incluso son convenciones internacionales, otras son circulares, hay distintos niveles de cómo ellos plasman sus estándares. Eso nos ayuda a saber cómo estamos frente a todo eso, a tener una visión interna.

Una vez terminada la autoevaluación vinieron unos expertos de la OCDE, de cada secretariado, ellos son técnicos de cada área y hacían un diagnóstico. Eso terminó en 23 documentos, cada uno con un diagnóstico bastante completo y bien interesante, porque era un diagnóstico con unos ojos totalmente nuevos de cómo estaba la situación de la administración pública colombiana. En ese diagnóstico se señalan cuáles son las fortalezas y las debilidades que tenemos en la administración pública, nos hacen ver una cantidad de cosas que uno tal vez no había visto y cada uno de esos diagnósticos es muy muy muy interesante, y de ahí se derivan unas recomendaciones que hacen los técnicos de la OCDE.

### **¿Estas recomendaciones eran mandatos que comprometían al Estado colombiano?**

La OCDE tiene una cosa que no es fácil de definir, yo la llamaría *soft law*, hay cosas que te recomiendan, que no son taxativas: encamínate para allá y había otras que sí se convertían en obligatorias, las cuales llamaría *hard law*, y que había que cambiar, porque contravenían explícitamente documentos de la OCDE, circulares, directrices que estaban explícitamente expresadas, y Colombia estaba claramente en contravía y teníamos que, por lo tanto, modificarnos para estar por lo menos en la misma línea de las indicaciones de la OCDE.

Y hay otros casos en los que las indicativas de la OCDE son mucho más vagas y generales, y les dejan mucho más espacio a los países para funcionar, para diseñar sus políticas. Por eso, algunos se convirtieron en requisitos obligatorios y otros, posiblemente más importantes, no tenían el mismo nivel de obligatoriedad en la OCDE, porque no los tenía expresados como principios o como convenciones.

Pongamos el ejemplo de agricultura. Funcionarios de las áreas de agricultura de cada uno de los 34 países miembros miran el estudio de Colombia, sus recomendaciones y son esos funcionarios quienes definen los términos de las reformas, guiados por la evaluación que hacen los expertos. Al final dan un concepto: “Pensamos que en agricultura las reformas más importantes que tiene que hacer Colombia y lo que está

más alejado de las prácticas que hemos visto, que son las más adecuadas, son estas cosas” y, de acuerdo con ello, mandan una recomendación. Estas no fueron obligatorias, pero son recomendaciones muy válidas.

### **¿De qué complejidad fueron las reformas?**

En esos 23 sectores hay algunas acciones que fueron muy fáciles, que las recomendaciones eran muy generales, no había cosas muy grandes, ni muy significativas para hacer. Si tú miras educación, inclusive en salud, el diagnóstico fue muy muy favorable, con un sistema bien formado, con algunas recomendaciones puntuales, pero ahí no se dijo: “Hay que reformar el sistema de las EPS para que puedan lograr el acceso”. En esos sectores las recomendaciones fueron cosas muy generales. Pero hubo otros que sí entraron en temas muy específicos, con recomendaciones muy específicas y muy bien priorizadas de reformas que había que hacer, muchas de ellas se plantearon de una vez como indispensables: si no se hacían no se podría tener el acceso.

### **Uno de los temas claves de las reformas al Estado de la OCDE fue todo el tema de las políticas regulatorias y su organización.**

Exacto, en el tema de la política regulatoria el diagnóstico es muy interesante, nos muestra la falta de coordinación de la regulación entre las entidades, no hay una instancia que coordine la regulación, entonces podemos llegar a regulaciones contradictorias, sin ninguna coordinación entre ellas, sin ninguna política marco regulatoria, sin poner en marcha el concepto de análisis de impacto regulatorio. Quizás esto solo había entrado en algunas áreas, tal vez en las más técnicas y modernas, la CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas), por ejemplo, sí tenía algo de análisis de impacto regulatorio. Igualmente, en el tema de la transparencia y la publicidad de la regulación nos dimos cuenta de que no había ninguna norma sobre eso y que cada entidad hacía algo distinto. Estaba claro que había que publicar el decreto, pero para unas entidades con publicarlo la noche anterior bastaba, mientras que otras entidades lo publicaban quince días antes y otras lo sacaban sin que nadie lo conociera. Entonces, se definió una política regulatoria que se estableció en un documento Conpes, que recogió básicamente todas las recomendaciones que hacía la OCDE.

Eso es una reforma muy importante, tener una política regulatoria explícita que vaya cogiendo estos conceptos de análisis de impacto regulatorio, inclusive, de análisis periódico de evaluación posterior de las regulaciones, de transparencia. Hay un compromiso de un mínimo de publicidad de las regulaciones para que los

agentes puedan comentarlas, los comentarios tienen que ser recogidos, contestar si se tienen en cuenta o no, si se adoptan o no se adoptan. Todo esto se recogió en un Conpes que es el de mejora regulatoria.

Todo eso fue derivado directamente del diagnóstico y el proceso de conversación con la OCDE. Cada caso duraba por lo menos un año o dos años en estos comités, uno iba al comité y decía: “Mire, ya hicimos esto, cambiamos de esta tal cosa” y nos decían: “Bueno, sí, pero entonces hicieron este Conpes que está bien, pero les falta más precisión, les falta sacar un decreto sobre la publicidad de lo de las regulaciones, hagan cuatro pilotos de análisis de impacto regulatorio, tengan una agenda, un plan de acción sobre cómo van actuar, sobre cómo va a ser la capacitación de los funcionarios, etcétera”<sup>2</sup>.

**Además de los temas de coordinación regulatoria también trabajaron en los temas de “tala regulatoria” y en la necesidad de crear algunas oficinas de las superintendencias por fuera de Bogotá, por ejemplo, la Supersalud llega a Medellín en el 2014. ¿Eso estaba conectado?**

Bueno, la “tala regulatoria” fue una de las primeras cosas que arrancó el Gobierno, que lo hizo María Lorena, yo también estuve involucrada. A partir del decreto presidencial 19 del 2012 (el decreto antitrámites)<sup>3</sup> trabajamos con todas las entidades en reducir y reducir decretos y trámites, era una cosa muy enfocada a los trámites; cuando nosotros llegamos muy contentos a contarle a la OCDE que habíamos hecho todo este recorte, nos dijeron: “No, no, no, ustedes no están entendiendo lo que es la política regulatoria. La política regulatoria no es la tala, no es desregular, ni simplificar trámites”. Eso, nos decían, “no es una política regulatoria coherente”. Ellos incluso dicen que uno debe llegar a crear una entidad autónoma de coordinación de la regulación, o sea que creáramos una superagencia que coordinara todas las demás. Inicialmente planteamos que una dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) haría esa coordinación mínima, pero si tú te lees ese Conpes, tiene un plan de acción que debería llegar a crear una entidad autónoma.

2 Crane señala que la OCDE “empezó a introducir también el concepto de Análisis de Impacto Normativo (AIN), para hacer una evaluación costo-beneficio de la regulación. Se inició su aplicación con algunos pilotos y se hizo obligatoria inicialmente a los reglamentos técnicos, pero está establecido en la hoja de ruta que siga extendiéndose gradualmente a un mayor número de normas” (Crane, 2021, p. 141).

3 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” (Decreto presidencial 19 del 2012).

Llegamos con ese logro: “Ya hicimos nuestra tala regulatoria, mire todo lo que hemos hecho” y dijeron: “No, no, esto no es” y, la verdad, ahí aprendimos muchísimo y Planeación Nacional se le metió a trabajar al tema, las entidades se le metieron, se hizo el Conpes, que a mí me gusta mucho, da una hoja de ruta para este tema tan clave... y es, tal vez, de las cosas más horizontales que se hizo en la OCDE, este tema de la regulación.

Igualmente, se trató el tema de competencia, ajustando la ley de competencia del 2009 para adaptarla a las recomendaciones de la OCDE<sup>4</sup>.

### **¿En el tema de las superintendencias también hubo cambios importantes?**

Hay una larga lista. Aumentar la independencia de los superintendentes fue un tema central. El principio es que los superintendentes deben ser independientes del presidente, para independizarlos y aislarlos de presiones políticas. La recomendación era que no fueran nombrados por el presidente, para que no dependieran directamente de él, y llegamos en últimas a una cosa como intermedia, porque ya existían las leyes. En algunos casos había una aproximación más práctica: ¿qué podemos reformar y qué no podemos reformar en el corto-mediano plazo?, aunque se hicieron varias reformas legales.

En este caso se estableció que los superintendentes tendrían período fijo, el financiero, el de sociedades y el de industria y comercio, lo cual, de alguna manera, los independizaba o los blindaba un poco de presiones políticas o de que un presidente por presiones políticas los retirara del cargo y que pudieran ejercer su tarea, su labor de supervisión, que siempre es bastante contenciosa, aislados de las presiones políticas del gobierno. Adicionalmente, se estableció un perfil para su nombramiento y se definió que en caso de un retiro antes de este período fijo, este debería explicarse y justificarse de manera transparente. Todo esto le quitaba mucho poder al presidente sobre el manejo, tanto del nombramiento como de la remoción de los superintendentes. Esa era, por ejemplo, considerada una regla de oro de la administración.

Se estableció, por ejemplo, en el sector financiero. La supervisión financiera en Colombia es muy buena, moderna, fuera de este tema de la independencia, que se

4 “Por ejemplo, aumentando significativamente los montos de las multas con el fin de hacerlas más disuasivas; se afinó el mecanismo de delación y de beneficios por colaboración en los casos de carteles empresariales; se tipificó el delito de ‘colusión en licitaciones públicas’; la superintendencia encargada de la competencia pasó a hacer parte del Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios, para qué incorporar los impactos sobre la competencia en las decisiones de política de comercio exterior” (Crane, 2021, p. 140).

corrigió. De hecho, nos agarró en ese momento un caso con el superintendente financiero, que fue complicado, nos mostró que efectivamente había que tener esa independencia. En regulación financiera estábamos bien, salimos muy bien librados en los análisis de las evaluaciones, pero se encontró una falencia, y es que nuestra supervisión financiera no abarcaba sino estrictamente a las entidades financieras, no hacía una supervisión general sobre los conglomerados financieros y el riesgo financiero muchas veces viene de otros lados del conglomerado, que no son necesariamente los bancos, las entidades financieras, sino las otras empresas, entonces recomendaban que la supervisión financiera pudiera ampliarse a todo el conglomerado. Eso era tabú para los conglomerados financieros.

No sabría si ese fue un caballito de batalla de varios ministros de Hacienda, pero no se había logrado. No era que no supiéramos que había que hacerlo, sino que los grupos económicos no lo permitían, no les gustaba, estaba muy tranquilos así. Entonces, hubo que hacer esta reforma legal, en eso se implicó el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas. Fue muy duro convencer a todos, llegar a los acuerdos, hablar con el sector privado, con los conglomerados, discutir la ley en el Congreso, pero finalmente se pasó y hoy en día tenemos supervisión de los conglomerados financieros a raíz de la recomendación de la OCDE.

**Otro tema importante de la reforma fue los cambios en las reglas y el diseño del gobierno corporativo de las empresas públicas. Sobre este tema, ¿qué nos puede contar?**

Otro caso interesantísimo de administración pública fue este del rol de las empresas públicas. Sobre este tema nos hacen una evaluación y nos dicen: “A ustedes les falta coordinación, no tienen objetivos claros para las empresas públicas, no tienen separado el papel del Estado como regulador y como administrador-ejecutor de la política a través de las empresas”. Nos señalan que era “necesario revisar todo este tema de gobernanza corporativa de las empresas públicas y todo el manejo del sector de empresas públicas”. Entre otras cosas, señalan una falta de coordinación enorme entre todas ellas, estaban atomizadas en los distintos ministerios y en las distintas áreas, nadie está coordinando cuál es la diferencia entre la política pública y la tarea de estas empresas como empresas. Ahí se hizo una reforma muy grande, se buscó crear una entidad independiente, que fuera el *holding* de todas las empresas públicas, aunque esta al final no se crea, pero se crea una dirección en el Ministerio de Hacienda. Igualmente, más adelante, se creó otro *holding* llamado Holding Colombia para todas las entidades del sector financiero y se quería crear otra para las del sector real.

### **Uno de los cambios fue el reajuste de las juntas directivas de las empresas públicas.**

Exacto, se hicieron reformas de gobierno corporativo en todas las empresas públicas y se implementó un requisito que nos exigieron: “Los ministros tienen que salir de las juntas directivas de las empresas públicas”, eso implicó cambios a la composición y eso no le gustó a nadie... Los ministros no querían salirse, hubo que explicar mucho y en eso nos ayudaba mucho tener esta voz externa de la OCDE diciéndonos: “Así se hace, ustedes no son los únicos que han hecho estas reformas”.

Por un lado, desde Colombia le decíamos a la OCDE: “Los ministros no se deben salir de las juntas, aquí en Colombia los ministros tienen que estar, porque si no, no funciona y fíjense que los ministros no son políticos, entonces ellos están ejerciendo su tarea como técnicos en la empresa, y si no, no va a poder haber articulación entre la empresa y la política del sector”. La OCDE respondía: “No, en el resto del mundo se hace distinto y eso los lleva a una cantidad de conflictos que impiden que la empresa funcione bien como empresa, que la política funcione bien como política y que el sector público opere bien como regulador de un sector. Usted no puede ser regulador de la política petrolera y, al mismo tiempo, estar metido en la administración de la empresa petrolera que domina el mercado”.

### **¿Ejemplos de eso sería la Agencia Nacional de Hidrocarburos separada de Ecopetrol y la ANI (Agencia Nacional de Infraestructura) separado del Invías?**

Sí, eso ya existía, pero nos decían: “Hay que establecer esas líneas más claras” y una forma de establecer las líneas más claras es que los ministros y viceministros tienen que salir de las empresas, de las juntas directivas... Empiecen a nombrar delegados del gobierno en las empresas, pero delegados que no tengan una responsabilidad política. A partir de esta recomendación hacemos otro Conpes que es muy interesante para los estudiosos de administración pública, porque recoge todo lo que aprendimos allá, se crea una agencia en el Ministerio de Hacienda, que es una dirección de manejo de las empresas del Estado, se nombra a una persona que viene del sector privado experta en banca de inversión, a que coordine todo esto. También se hace un reglamento para las juntas directivas de las empresas públicas, se definen unos criterios de selección, un manual de funciones, unos perfiles para determinar quiénes pueden ser los miembros de las juntas directivas de las empresas públicas, se traen más miembros independientes y se empieza a hacer un seguimiento. Se establece algo tan sencillo como un documento anual de reporte del desempeño

de las empresas públicas y se empezó a hacer publicidad de cuál es el resultado de cada una de estas empresas.

**Podría hablarnos un poco sobre la reforma al sector de las estadísticas y a la provisión de información pública en general. Ese nivel de información que provee la OCDE era absolutamente nuevo para Colombia, no teníamos realmente estadísticas comparativas, no teníamos (y no tenemos) mucha noción del tamaño de la función pública y en eso hay un salto cuantitativo y cualitativo muy grande, pero ¿hasta dónde, desde su concepto, eso ha ayudado a transformar la agenda de reforma del Estado para tener acceso a mejor información?**

Creo que esa era una de las grandes fortalezas de este proceso. De hecho, cuando hacíamos documentos o discursos sobre para qué nos va a servir la OCDE, una de las cosas que decíamos era que la generación de información comparativa y de orientaciones generales de política iba a ser el gran legado. Era como un tema de referenciación, ellos revisaron nuestras estadísticas, nuestra formación y generación de estadísticas. ¿Cuál es la calidad de las estadísticas que genera el Estado? ¿Tenemos los mínimos estándares de calidad e independencia?, ¿estamos acoplados a las formas internacionales para la generación de estadísticas? ¿Son comparables? Porque era obligatorio que lo fueran, era necesario que fueran comparables para que nos pudieran meter en esos cuadritos comparativos de una manera técnicamente sólida. Eso llevó a reformas internas en el DANE, en ciertas estadísticas. Allá en el comité se sentaban los técnicos: “Este índice lo están calculando mal; a este índice tienen que meterle más indicadores”. Eran recomendaciones tan concretas como esas y también un poco más generales como la gobernanza del Sistema Nacional de Estadísticas, también para que fuera autónomo y asegurar que fuera independiente de presiones políticas, porque eso es un área crítica<sup>5</sup>.

También se hicieron recomendaciones en el área de estadística. Esto nos llevó a generar una cantidad de cifras nuevas o mejores, nos llevó a que ahora podamos estar en todos esos cuadritos de la OCDE y referenciarlos frente a otros países y esa es, tal vez, la primera tarea que hacen estos diagnósticos, nos ponen en un contexto

5 “Se fortaleció la gobernanza de la entidad responsable de las estadísticas nacionales, creando el Sistema Nacional de Estadísticas, con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) como cabeza coordinadora. Esto permite definir y exigir estándares de calidad a las estadísticas producidas en otros niveles del Estado. La revisión de los expertos llevó a modernizar muchos procesos de generación y presentación de estadísticas para hacerlos comparables con los internacionales. No menos importante, la presión del proceso de acceso llevó a que se realizara, en el 2018, el Censo Nacional que llevaba más de 15 años de retraso” (Crane, 2021, p. 144).

en el que nunca nos habíamos visto y eso lo planteamos en abstracto como uno de los objetivos de entrar a la OCDE: tener esa referenciación frente al mundo, ver cómo estábamos. Cada vez es más usual ver: “Estamos de quintos en no sé qué; resultamos de últimos no sé qué cosa”, pero eso no existía, ese es uno de los valores de la OCDE y hay que darle el crédito.

**Hablemos de los temas de gobernanza pública que incluye temas de empleo público, compras estatales, ciberseguridad, gobernanza local, justicia, etcétera. Un conjunto de temas muy amplio. Entendemos que este fue uno de los últimos en aprobarse, incluso que quedó pendiente después de la firma del acceso de Colombia a la OCDE.**

Para estos temas existía el Comité de Gobernanza Pública, que abarcaba un espectro amplio. Dentro de este dieron prioridad a la creación y administración del Centro de Gobierno (*delivery unit*), la parte de gobierno electrónico y la eficacia y eficiencia del sector justicia. Por ejemplo, en este último tema, cuando vieron los altos niveles de impunidad, la falta de presencia de justicia en los territorios, ahí sí se metieron muy duro. Ahí nos dieron fuerte, tuvimos que planear con el Ministerio de Justicia un plan decenal de justicia, que no era la gran reforma a la justicia que se estaba discutiendo en ese momento, la de las Cortes y tal, sino más de la operatividad de la justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, del régimen de las condiciones para la formación de los abogados y de la llegada del sector justicia a los territorios, de las casas de justicia. Este era realmente un tema que no teníamos contemplado que iba a ser del resorte de la OCDE y terminamos teniendo que ponerle mucho trabajo y mucho tiempo, y mucho énfasis al tema de reforma de la justicia, en ese sentido operativo. Y se diseñó este plan decenal de justicia que quedó consignado y que ha sido importante para guiar las acciones hacia adelante. A este plan la OCDE le hizo seguimiento durante varios años después del acceso.

**En los temas de gobernanza pública, hay dos temas que se trataron y que hacen falta: compras públicas y ciberseguridad.**

Colombia ya estaba en proceso de crear una agencia para las compras estatales desde el inicio del Gobierno: Colombia Compra Eficiente. Pero el proceso con la OCDE permitió fortalecer esta iniciativa mediante el diseño de contratos pliegos y de nuevos sistemas de información. La OCDE nos asesoró mucho en su diseño y hoy en día es un ejemplo para otros países. Por otro lado, la política de ciberseguridad, que

se entendía solamente como un tema de defensa nacional, se modificó para darle una mirada más amplia que incluyera la protección para el uso de la tecnología en el gobierno y en el comercio digital.

**Justamente en ese tema de gobernanza pública hubo un informe del 2016 sobre las relaciones intergubernamentales, en este reporte Colombia aparecía como el país más inequitativo en términos de desarrollo territorial. No obstante, en las reformas no se ve que se haya hecho mucho en este tema de reformas subnacionales.**

Efectivamente, ahí se ve que el diagnóstico no se traduce en unas reformas muy críticas, siempre hablan de eso, pero no de unas reformas muy puntuales en temas de gobernanza local y relaciones intergubernamentales. De hecho, ese tema de gobernanza local quedó de las cosas por revisar; hubo como seis temas que quedaron sujetos a revisión formal periódica por los comités de la OCDE, con unos compromisos formales, con unas metas, con una hoja de ruta a la cual se le tiene que seguir haciendo seguimiento. Ese reporte de desarrollo territorial fue una de las cosas en las que más duro nos dieron allá. Lo que veían era definitivamente un caso crítico en desarrollo territorial, una diferencia enorme entre la capacidad del Estado en una región y en otra; lo que hemos dicho todos los colombianos siempre, que no tenemos presencia del Estado en todo el territorio nacional, eso lo vieron ellos al comparar, eso sí no le pasa a ningún otro país de la OCDE.

**La oficina que usted tenía para el acceso a la OCDE terminó manejando 23 agendas de reformas con muchos diagnósticos... En qué momento pensaron: “¿esto cómo lo organizamos? ¿Dónde dejamos cada organización?” Entonces, ¿qué discusiones tuvieron ustedes de cómo organizar las reformas?**

Esa ha sido mi preocupación en todo este último tiempo. Estos cambios implicaban una tarea de coordinación enorme entre las entidades del Estado, pues había que hacer las evaluaciones y las reformas. Los ministerios, digamos en un nivel bastante alto, tenían que involucrarse, tenían que contestar los cuestionarios que mandaba la OCDE, tenían que participar en las reuniones en la OCDE, tenían que llegar con una buena presentación, tenían que empezar a organizarse para implementar estas reformas y esto todo implicaba pensar cómo nos íbamos a organizar. Para eso hicimos

una organización *ad hoc* desde la Presidencia, desde la oficina donde yo estaba, que empezó a tener cada vez más trabajo relacionado con la OCDE.

Para esta coordinación hicimos un *task force*, un grupo de trabajo con un representante de cada ministerio encargado de la OCDE. Era un tema que el presidente fustigaba permanentemente, los ministros tenían muy claro que era una prioridad y eso ayudó muchísimo, tanto que había ministros que decían: “Ay, por favor, por qué no mete esto en la agenda de la OCDE, ahí sí me hacen caso y me paran bolas” porque ya saben que es el presidente el que está interesado en esto.

En términos de organización, me dejó unas lecciones importantes para hacer proyectos complejos en el Estado. La importancia de un liderazgo y un seguimiento claro fueron claves. Además, una lección de organización para un proyecto complejo es el tema de que hubiera *deadlines* en cada comité, teníamos que presentar resultados, había dos reuniones al año en cada comité, entonces teníamos que cumplir para noviembre o si no se nos iba para mayo y se atrasaba el acceso. Esas cosas había que hacerlas y se convertían en pequeñas metas volantes, y eso hacía que se sacaran decretos, que los grupos que tenían que sentarse a trabajar se sentaran, que las consultas que había que hacer con el sector privado se hicieran. Entonces, las cosas se movían porque había que llegar con algo y teníamos en últimas el gran *deadline*: queríamos tener el acceso aprobado antes de que se fuera el presidente.

En la medida en que el proyecto fue avanzando nos dimos cuenta de que había que tener una oficina en París, interactuando con los 23 comités, y otra acá, interactuando con las 23 áreas de reforma. Entonces, me fui para París, en esta última etapa del 2014 para estar allá directamente y en Presidencia se quedó María Lorena, que había estado muy involucrada con el tema de la coordinación de la OCDE; después ella pasó a ser secretaria general de la Presidencia, lo cual era muy bueno porque era un nivel más alto para el proyecto de la OCDE. Fue muy importante hacerlo desde ahí.

Después lo volvió a asumir la Consejería, que yo tenía antes, que era la Consejería Presidencial para el Sector Privado y la Competitividad con el liderazgo de Carolina Soto, ella también tenía un grupo de trabajo y desde allá se coordinó. Siempre se coordinó a nivel de la Presidencia y fue clave tener el acceso y había que llamar al presidente: “Presidente, esto está pasando, aquí estamos enredados con la política de control de precios de los medicamentos, están aquí molestando las farmacéuticas, hay que calmar esto, hay que hacer unas reuniones con los farmacéuticos”. Era una cosa de negociación compleja en todas esas áreas..., cada reforma era un mundo, cada área, cada uno era un proceso diferente y complejo con distintos actores.

## ¿Cómo sigue este tema en el 2022, tres años después de terminado el gobierno Santos?

La inquietud es: ¿cómo seguimos sacándole el jugo siendo miembros? ¿Cómo hacemos para que no se nos pierda el *momentum*? Claro, las reformas ya no van a tener ese acicate del acceso, pero si tenemos estas revisiones periódicas, los funcionarios tienen que ir cada seis meses a una reunión de comité y periódicamente se debe presentar el avance de sus políticas de reforma.

## O sea, ¿esos 23 comités siguen funcionando?

Siguen andando y los funcionarios deben seguir asistiendo, y se convierte como en un *peer review* permanente y en una posibilidad de tener acceso a lo que está pasando en otros países en temas como competencia, regulación del *e-commerce*. O sea, los funcionarios que van a allá no siempre tienen que presentar el caso de Colombia, defenderlo y mostrar que están haciendo, pero sí se benefician de la discusión, se hacen grupos de trabajo, muchas veces se logran asesorías puntuales: venga usted señor de Suecia y me explica cómo es que usted hizo esta reforma y los países empiezan a tener agendas, inclusive bilaterales, y vienen y apoyan, hay cooperación en distintos temas, un estudio especializado de alguna cosa.

La OCDE es una fuente de conocimiento, de relación con los pares y de revisión permanente. Por ejemplo, si vas al Comité de Competencia, estarán los otros superintendentes; entonces, una reunión entre superintendentes de 34 países es muy interesante, con unos documentos técnicos que prepara el Secretariado y cada vez hay un caso distinto.

La OCDE va también planteando —otro de los beneficios— nuevas regulaciones que están en la frontera del conocimiento. En otros casos sus recomendaciones ayudan a concertar reformas en las que se requiere cooperación internacional, como en temas de competencia, impuestos, impuestos a la economía digital, etcétera. Entonces, estar en esa agenda es muy importante y traer el punto de vista de los países en vías desarrollo. Cada vez hay una masa crítica un poco más grande de países en vías de desarrollo, que fue también la razón por la cual la OCDE quiso tener países como Colombia (antes eran solo países desarrollados), pero entonces se estaba convirtiendo en que era una entidad que solo servía a estos países y no tenían el punto de vista de los demás.

Es una agenda que no termina nunca, a la que se le puede sacar un provecho enorme a un costo mínimo, y quedaron planteadas unas hojas de ruta muy claras, muy definidas, que creo que ni siquiera tienen que depender de un gobierno o de otro.

Yo creo que cualquier funcionario que llegue encuentra hojas de ruta, yo creo, muy objetivas y muy útiles.

**¿En este momento del 2022 en qué oficina quedó?  
¿Quién lo está vigilando?**

Mi recomendación fue que eso lo debería recoger Planeación Nacional con un área específica de coordinación y por ser una entidad que tiene interacción con todas las áreas del gobierno y tiene también la capacidad técnica de recoger lo que se produce en la OCDE, de transformarlo en política. En los ministerios muchas veces no hay capacidad técnica, no son capaces de hacer un documento que quede bien elaborado, no tienen tiempo, entonces el DNP puede ser como ese brazo técnico para que los ministerios interactúen con la OCDE y coordinar, y que no se pierda ese impulso.

Yo no dejé como una recomendación que continuara en la Presidencia, porque creo que no le pueden seguir cargando una cantidad de cosas que tienen que volverse permanentes. Entonces, si bien tiene que estar a muy alto nivel para poder realizar coordinación interagencial, a mí me parecía que el sitio era Planeación Nacional.

## Referencias

Crane, C. (2021). El camino de Colombia a la OCDE: ¿Por qué, para qué y cómo se hizo? *Revista Tempo do Mundo* (25), 133-153.



## Capítulo 10

### **María Lorena Gutiérrez: la gerencia y la estrategia en las reformas a lo público\***

María Lorena Gutiérrez es ingeniera industrial, especialista en Finanzas, máster en Administración y Ph. D. en Administración con énfasis en Finanzas. Fue decana de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Estuvo en distintos cargos durante la Presidencia de Juan Manuel Santos, como alta consejera presidencial para el Buen Gobierno, secretaria general de la Presidencia, embajadora de Colombia en Alemania, ministra de Minas y Energía, y ministra de Comercio, Industria y Turismo. En el 2018 asumió la Presidencia de Corficolombiana. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

#### **¿Cómo llegó a interesarse en estos temas de reforma del Estado?**

Yo era decana de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, y una vez elegido el presidente Juan Manuel Santos empezó el empalme con el gobierno anterior. Cuando hay estos ejercicios de empalme de gobierno se busca que empresarios y académicos ayuden en esta gestión. Me invitaron entonces a participar en el empalme, creo que por referencia de algunas personas, pues yo no conocía al presidente Juan Manuel Santos y nunca había trabajado con él. Fernando Carrillo era el coordinador del empalme y me invitaron a liderar con él este ejercicio.

Lo que hicimos fue organizar diferentes equipos, por ministerios, sectores, y temas críticos y estratégicos de la Presidencia. Este ejercicio se hizo durante julio del 2010 y lo presentamos en un taller de Buen Gobierno que organizó el presidente Santos antes de su posesión en la primera semana de agosto de ese año.

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por la entrevistada.

Al finalizar ese taller, el presidente Santos me ofreció la Alta Consejería de Buen Gobierno y Eficiencia Administrativa, lo cual representó para mí un gran reto, pues tenía que ver con temas relacionados con la administración pública que trabajábamos mucho en la Facultad de Administración de Uniandes.

Para empezar mis funciones como alta consejera, los primeros seis meses me dediqué de lleno a la creación de la Consejería, me dediqué a estudiar experiencias pasadas de otros gobiernos en otros países y referencias académicas, entre otros. Me dediqué a tres cosas fundamentales, la primera era el tema de las reformas del Estado, la segunda era el seguimiento a las metas del gobierno, y para esto diseñamos los tableros de control y, por último, el valor del servidor público. En este último, el propósito era que en el país se reconociera la labor del servicio público. Además, también trabajé en el tema de eliminación de trámites, una de mis obsesiones en los dos años que estuve en la Alta Consejería. Había mucho espacio para eliminar ineficiencias que afectaban a los ciudadanos, a las empresas y al mismo gobierno.

En el tema de reforma del Estado, partimos de unos planteamientos que estaban en el plan de gobierno que el presidente Santos había hecho como candidato. Por ejemplo, se tenía el compromiso de volver a tener el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Justicia, al igual que la liquidación del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad), entre otros.

### **¿Qué conclusiones y agendas salen de todo este proceso de empalme?**

En el proceso de empalme nos reunimos con muchas personas. Por ejemplo, tuve la oportunidad de reunirme varias veces con Claudia Jiménez, quien era consejera del expresidente Uribe y se había encargado de las reformas del Estado en ese gobierno. El propósito de las reformas que ellos adelantaron daba prioridad a la eliminación de entidades y a la reducción de las nóminas de las entidades, con una visión para mí mucho más fiscal que estratégica y de eficiencia.

Las reformas del Estado en el Gobierno del presidente Santos comenzaron con la presentación al Congreso de un proyecto de ley de facultades extraordinarias. Este proyecto fue liderado en el Congreso por el entonces ministro del Interior, Germán Vargas Lleras. En general, los congresistas no dan poderes amplios para estas facultades, sino que definen el ámbito en el que se pueden hacer las reformas del Estado, y muchas veces se incluyen temas específicos. Recuerdo que existía mucho interés por parte del Congreso en reformar las entidades del sector agro, para que fueran mucho más eficientes.

Mientras preparábamos el proyecto de ley de las facultades extraordinarias, hicimos muchas reuniones con los ministerios, para identificar qué podíamos mejorar

en cuanto a la estructura del gobierno y qué se podía hacer. Preparamos entonces una lista de posibles reformas, e identificamos con el presidente Santos y el equipo de gobierno, cuáles de ellas considerábamos que se debían hacer y cuáles tenían que ser aprobadas por ley de la República.

Para poder decidir las reformas que generaran valor, definimos un modelo en el que se evaluaban el criterio de eficiencia, el valor estratégico y, en especial, se debía justificar que cada reforma cumpliera con la ley de costo cero. Para esto, cada propuesta de reforma debía tener una justificación estratégica, los costos y la viabilidad legal.

Para nosotros era muy importante este análisis, en especial la visión estratégica de cada reforma, pues, aunque buscábamos eficiencias en costos, creíamos que ese criterio de reducción a las nóminas no podía ser el principal, sino una sustentación y enfoque estratégico. Por eso puedo afirmar que realmente innovamos en esas reformas.

**¿Cuál es el origen de esa inspiración por centrarse en lo estratégico?  
¿Había una inspiración por abandonar ese lado reformista tan fiscal?**

La visión era muy clara: ¿qué entidades necesita el gobierno nacional para apoyar el desarrollo económico y social que requería Colombia, y no únicamente por eficiencia fiscal? Una de las reformas que hicimos fue la creación de las agencias, que aún son fundamentales para desarrollar, por ejemplo, la infraestructura, la minería y la defensa jurídica de la nación. Estas entidades (agencias) tienen un enfoque de ejecución, de alto nivel y de mejor capital humano.

**¿Hubo alguna inspiración tipo libro, fuente o autor? ¿Hubo una nueva corriente administrativa o nueva ola de la cual tomaron ideas?**

Yo creo que partieron mucho de la visión del presidente Santos y de una visión académica de la teoría organizacional en la que primero es la estrategia y después la estructura. Muchas reformas anteriores, como lo he mencionado, se fijaban solo en una estructura, y no en la razón de ser de las entidades. Si no se tiene claro cuál es la estrategia para cualquier tipo de organización, realmente la estructura no sirve, pues esta debe siempre corresponder a la estrategia. Ante cualquier reforma siempre nos preguntamos: ¿qué requería Colombia hacia el futuro?, ¿qué debían hacer las entidades públicas para lograr eso? Por ejemplo, el presidente Santos en su programa de gobierno dijo estratégicamente que uno de los temas cruciales para el país era el ambiental y el cambio climático, y por ende era necesidad crear un Ministerio de

Ambiente autónomo. Lo mismo sucedió con el tema de trabajo, los temas laborales y pensionales, ahí miramos muchas experiencias como las de la OCDE.

### **¿Qué retos encontró en llevar a la práctica la estrategia antes que la estructura?**

El reto mayor era que los funcionarios estaban acostumbrados a discutir solo el tema de estructura, número de funcionarios, etcétera. Parte del éxito fue la persistencia en discutir primero: ¿qué es esta entidad?, ¿para qué queremos esta entidad? y ¿para que la necesitaría el país?

Algunos ejemplos son la creación de los nuevos ministerios, que el presidente Santos había planteado: Ministerio de Medio Ambiente, otro de Trabajo y otro de Justicia. Cuando los temas de vivienda y medio ambiente estaban en un solo ministerio, era obvio que el Ministerio de Vivienda había cooptado toda la agenda, al igual que el Ministerio del Interior sobre los temas de justicia, y el Ministerio de Salud sobre los temas de trabajo.

Otra reforma que hicimos, y que fue un gran reto, fue retomar la liquidación del Instituto de Seguros Sociales que había iniciado en el Gobierno de Uribe, pero no se tenía nada adelantado en el tema pensional. Por esto, una vez creado el Ministerio de Trabajo, el reto fue poner a andar a Colpensiones, y que quedara adscrito a este Ministerio y no al Ministerio de Hacienda.

Como esta hay muchas experiencias, pues hicimos más de cien reformas. Me imagino que se acordarán de una entidad que se llamaba Etesa<sup>1</sup>, la responsable de manejar todos los temas de juego de suerte y de azar, adscrita en su momento al Ministerio de Salud, y no era eficiente, y tenía fama de corrupción, etcétera. Hicimos toda una investigación de cómo se manejaban los temas de juegos de suerte y azar en otros gobiernos en el mundo, y encontré que, aunque los recursos de esta entidad son para el sector salud, estaban manejados por los ministerios de hacienda. Y fue por eso, por lo que después de discutir varias horas con el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, y el presidente Santos, creamos Coljuegos, adscrita al Ministerio de Hacienda, como una entidad sólida y transparente.

Otro gran reto fue la liquidación del DAS. Cuando entramos al Gobierno del presidente Santos se tenían escándalos con el tema de chuzadas y malos manejos. Lo que hicimos primero fue un estudio de las funciones del DAS y claramente lo que encontramos fue una mezcla de funciones, pues hacían inteligencia, migración, pasado judicial y protección, entre otros. El reto de liquidar o transformar esta entidad se

1 Etesa (Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar) había sido creada en el 2001 por la Ley 643.

concentraba en las funciones tan importantes que ejercía y el número de funcionarios, que alcanzaba algo más que siete mil personas. Para resumirles esta liquidación, se creó la Unidad de Migración Colombia, la Dirección Nacional de Inteligencia y las funciones de protección pasaron a la Unidad de Protección en el Ministerio del Interior. Con respecto al certificado del pasado judicial, esto fue un gran logro, pues lo eliminamos. Era un trámite innecesario para todos los colombianos, y además se basaba en cambiar lo que muchas veces se hace y es regular para controlar a los malos y afectar a las personas buenas, que somos la mayoría de los colombianos. Solo por contar una anécdota de este retador proceso de la liquidación del DAS, tuvimos que convencer a la canciller, María Angela Holguín, de que el Ministerio de Relaciones Exteriores asumiera los temas de migración, pues son la cara del país tanto a la entrada como salida de Colombia, y de las relaciones con otros países. Obviamente para ella fue un gran reto, por la forma como se venían manejando los temas de migración en el DAS, pero los resultados fueron impresionantes, no solo en la calidad del servicio y la eficiencia, sino para la eliminación de las visas para los colombianos en otros países la Unidad de Migración bajo la Cancillería fue clave.

**Usted tenía un equipo muy pequeño y por eso se apoyó mucho en Planeación Nacional y en el Departamento Administrativo de la Función Pública, ¿cuéntenos su visión sobre el rol del Departamento Administrativo de la Función Pública debido al debate del PRAP con ellos?**

He tenido un principio en la vida laboral, y es que cuando uno llega a las organizaciones tiene que confiar y trabajar con el equipo que viene de antes. Hay que aprovechar y potencializar ese capital humano. Por eso empecé a trabajar con un pequeño equipo de cuatro personas que venían del gobierno Uribe, con las que trabajé durante todos los años en la Alta Consejería. Me apoye mucho en el Departamento de la Función Pública y en el Departamento de Planeación Nacional, y claramente en el Ministerio de Hacienda. Otro mensaje importante que quisiera mencionar, la Presidencia no debe nunca duplicar los equipos que están en los ministerios y en los departamentos administrativos. La función de las oficinas en la Presidencia es coordinar, liderar y apoyar a que se saquen proyectos adelante.

**¿En qué momento el método científico que utilizaron para mirar cada reforma entra en conflicto con el momento político?**

Como todo en la vida, en el tema de reformas hay momentos para hacer unas y otras no. Diría que más que político, también hay aspectos laborales, de los sindicatos, de quien puede asumir nuevas funciones, etcétera. Por ejemplo, una reforma que estudiamos mucho y no se pudo hacer fue la del Inpec. Pensábamos en su liquidación, en especial por el tema de sindicatos, y en qué entidades podrían asumir algunas funciones, y esto al final si no se hacía bien podría ser un tema grave de seguridad nacional. Hicimos entonces una minirreforma de separar el tema de la administración de las cárceles del de vigilancia, que empezó a depender del nuevo Ministerio de Justicia. Al pasar los años, considero que esto no ha funcionado bien, no creo que peor de lo que se tenía, pero no lo que se requiere.

**Hubo dos fuentes de influencia en los proyectos de reforma de Santos, el primero el de la Tercera Vía de Tony Blair, y segundo, el proceso de la OCDE. Le queríamos preguntar: ¿qué tan grandes fueron esas influencias? ¿Hubo otras?**

El tema de la Tercera Vía siempre ha sido influyente en especial en la vida pública del presidente Santos, que se refiere a que el Estado hasta donde sea necesario y el sector privado hasta donde se requiera. Y esa visión fue importante para el diseño y la reorganización de las entidades del Gobierno.

Con la oficina de Tony Blair trabajamos más en el diseño del *delivery unit* en la Presidencia de la República, es decir cómo apoyar y coordinar desde la Presidencia al gobierno para que las cosas se hicieran. Adicional a esta *delivery unit*, diseñamos unos tableros de control para el seguimiento a las grandes metas del gobierno y de la ejecución presupuestal. Ejecutar en el sector público es difícil por muchos factores, de los que quizás en otra oportunidad podemos hablar.

Por otro lado, la OCDE fue un trabajo constante, persistente y muy retador durante los siete años, pero de grandes aprendizajes en mejores prácticas de políticas públicas. Teníamos además una agenda que llevó a varios cambios, en especial en el gobierno corporativo de las entidades y en las mismas políticas públicas.

Pero como me preguntan por las influencias para las reformas del Estado, quisiera aprovechar para decir que lo más importante fue el equipo de gobierno, el gabinete del presidente Santos. Para no nombrarlos a todos, son personas con gran experiencia en el sector público y con gran conocimiento de Colombia en todas sus dimensiones. Esto fue muy muy importante.

### **¿Ustedes también reforman todo el tema de la implementación de la política social?**

¡Qué maravilla de pregunta!, pues la creación del Departamento de Prosperidad Social (DPS), fue un gran proyecto, no solo por su concepción estratégica, sino de coordinación con varias entidades y por su impacto social. Miramos muchas experiencias internacionales, pero recuerdo que analicé en especial el caso de Brasil y México, con el apoyo del BID. El objetivo del DPS era coordinar todos los programas sociales del gobierno, las estrategias para la eliminación de la pobreza y de la pobreza extrema, y la primera infancia.

### **Cuando llega la agenda de la paz, ¿hasta qué punto estas ideas por crear nuevas agencias cambian la dinámica en el interior del Gobierno?**

Cuando se aprueba la ley de víctimas y antes de que se alcanzara el acuerdo de paz, creamos la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, que fueron aprobadas por el Congreso. Sin embargo, el tema agrario fue muy importante en las negociaciones del acuerdo de paz, y dado que en la reforma del 2011 no hicimos grandes cambios en el sector de agricultura y no fue aprobada en las facultades extraordinarias del momento, lo que hicimos posteriormente fue trabajar con el equipo negociador de la paz, y diseñamos una estructura para el sector de agricultura, que permitiera un mayor desarrollo territorial, equidad y mejores oportunidades en el sector rural de Colombia. Hoy, podría decir que estas entidades en el papel y en la estructura tienen lo que deben hacer. Tal vez ha faltado implementación y ejecución, diría yo.

### **¿Qué les faltó entonces?**

Liderazgo del sector agro, diría yo, mayor compromiso con la agenda de la implementación de esta reforma, y recursos y buena gestión para la implementación. Se requiere valentía, decisión no política y gestionar...

**Nosotros hemos visto mucho que las reformas del Estado en Colombia tienen o un enfoque fuerte en el derecho administrativo o un enfoque muy fiscalista, y siempre queda la pata coja en gestión, ¿cómo analiza esa situación?**

Esa fue mi batalla todo el tiempo. Como les mencioné, mis preguntas eran: ¿para qué esta entidad?, ¿cuáles son sus funciones? Yo no admití que me plantearan algo de la estructura o de nómina, sin antes preguntarse el porqué de cada entidad. Lo más importante era mirar qué necesitábamos, no que me mostraran personas o estructuras organizacionales. Fue duro al principio, pero creo que fue un ejercicio muy enriquecedor y me siento muy orgullosa de estas reformas, pues respondían a un tema más estratégico de país que a cualquier otra cosa.

Otro tema importante es hacerle seguimiento a la implementación de las reformas. Me sirvió mucho que yo seguía trabajando en la Presidencia, y como también tenía a mi cargo los tableros de control de las metas del Gobierno, pude hacer seguimiento a la implementación y ejecución de muchas de estas entidades.

**Creo que este es un tema que no le hemos preguntado: cuando llegó al Gobierno, ¿alguien le dijo lo que tenía que hacer? ¿O fue más como algo que se dio sobre el camino?**

El presidente Santos en su vida pública, no solo como presidente, defendió y trabajó en el desarrollo de los principios de buen gobierno, y eso fue la base para el trabajo que hicimos desde la Alta Consejería. Teniendo en cuenta esto, y como cuando usted lidera cualquier cosa, organiza una agenda y prioridades, que fueron discutidas y llevadas a cabo con el presidente y en especial con todo el equipo del Gobierno. Aquí fue muy importante el compromiso de los ministros y del gabinete en esta agenda de buen gobierno. Sin ellos, difícil lograr resultados. Repito que, en la Presidencia de la República, uno nunca debe reemplazar el trabajo de los ministerios y de otras entidades del Gobierno, lo que debe hacer es apoyar, coordinar y hacer seguimiento.

**Con el tema de la paz y específicamente con los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), ¿hasta qué punto repensaron el diseño del Estado al romper con la lógica de la descentralización?**

Se tuvieron muchas discusiones al respecto, pero esto se llevó a cabo al final del Gobierno del presidente Santos, cuando yo ya estaba en otras funciones, y no me involucré en el diseño de los PDET. Lo único que quisiera mencionar es que además del tema de descentralización que ustedes mencionan, lo importante es mejorar la capacidad en la gestión territorial y cómo desde el gobierno nacional se puede apoyar.



## Capítulo 11

### **Fernando Grillo Rubiano: de la Nueva Gestión Pública a la Nueva Gobernanza Pública con enfoque territorial\***

Fernando Grillo es abogado de la Universidad de los Andes con especializaciones en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales y de Ciencia Política de Madrid (España), Derecho de Familia en la Universidad Externado de Colombia y Derecho Comercial Comparado en la Universidad Complutense de Madrid. Fue director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) entre el 2002 y el 2008 durante el Gobierno del presidente Uribe, y durante el 2018 y el 2021, en el Gobierno del presidente Duque. Fue cónsul y consejero de la embajada de Colombia en Suiza entre el 2009 y el 2013, ministro plenipotenciario de la embajada de Colombia en Ghana, y embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Reino de los Países Bajos entre el 2021 y el 2022. En esta entrevista con Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido, nos habla de los procesos de reforma en los que participó.

**¿Cómo llega a los temas de reforma del Estado?**

**¿Qué lo llevó a Función Pública?**

Mi paso por la Universidad de los Andes, donde fui estudiante de Susana Montes de Echeverri, una exconsejera de Estado, inculcó en mí el gusto por lo público. Susana Montes de Echeverri nos daba Derecho Administrativo y ahí me gustó trabajar en la cosa pública. Yo dije “cuando yo salga de aquí, quiero ser servidor público”, porque a mí me gusta el Estado y me parecen importantes estos temas. En mi casa, mi papá había trabajado en la Casa de la Moneda, en el Banco de la República y siempre

\* Este capítulo es producto de una entrevista realizada por los autores y su contenido final fue aprobado por el entrevistado.

me había hablado de los temas de Estado. Por esa razón yo incursiono en la administración pública y, por ende, toda mi vida he trabajado, salvo en una ocasión, en el sector público.

La única ocasión en la que trabajé en una oficina de abogados, pero también en temas de la administración pública, fue en la firma Prieto & Carrizosa, en el Departamento de Derecho Público. Y estando en esa compañía de abogados, fui llamado por Claudia Jiménez, que iba a ser la consejera de la modernización del Estado del presidente Álvaro Uribe Vélez, y tuve una entrevista con Santiago Montenegro, y me dijo que le gustaría que yo acompañara el proceso de reforma, que conocían mi vocación de servicio público y la experiencia que había tenido en Bogotá y en otras entidades del Estado, en el Ministerio del Interior, en la Superintendencia Financiera, en asuntos territoriales del Ministerio del Interior y en otras entidades del Estado. Me dijo que era necesario tener presente que podríamos liquidar el Departamento Administrativo de la Función Pública, a mí me pareció un honor trabajar con el doctor Montenegro, pues es hombre de Estado, y con el presidente Uribe.

Así que llegué a Función Pública con esa misión, primero, de la reforma del Estado, y luego, de liquidar la Función Pública, pues en mi cabeza todavía estaba el chip de la directriz que yo había recibido del gobierno nacional.

Sin embargo, empezó a ser evidente que Función Pública era una entidad absolutamente técnica, una especie de consultora de lo público, una entidad desprovista de cualquier criterio político, que es una especie de tanque de pensamiento en la administración pública, y además tiene una universidad: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), concebida en sus orígenes, como la Escuela Nacional de Administración (ENA) francesa. Yo había conocido eso muchos años antes, lo que significaba hacer reformas del Estado: cuando trabajé en la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República en el Gobierno del presidente César Gaviria pude conocer el trabajo de la Constituyente en el capítulo de la estructura de la Administración Pública. Allí vi el trabajo de constituyentes como Jaime Castro y el profesor Orlando Fals Borda, y vi los artículos constitucionales de manejo del Estado.

Lo cierto es que no se liquidó Función Pública, y no solo no se liquidó, sino que la potenciamos, a nivel nacional y a nivel internacional. Un espacio que quizás no había sido aprovechado lo suficiente años antes. Empezó a haber unos grandes técnicos en la Función Pública, como la directora jurídica Claudia Hernández, Fernando Berrio y muchos otros que podría mencionar que conocían el Estado.

Función Pública comenzó a trabajar técnicamente las reformas con Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda. Había un criterio y era una austeridad en el gasto público. Se observaba que las entidades del Estado habían crecido casi 100 % en una década, antes de la llegada en el 2002 del presidente Álvaro Uribe Vélez. Y había que repensar la administración pública, no era simplemente ahorrar por ahorrar, sino que tenía que haber unos criterios técnicos, de modo que se hicieron

unos análisis y se consideró que 60 % de los servidores públicos deberían estar en las partes misionales y 40 % en las partes administrativas del Estado y, con ese criterio, y viendo qué entidades se podían fusionar, qué entidades se podían liquidar, qué cargos se podrían suprimir en el Estado, respetando los derechos humanos y los derechos de los trabajadores y los servidores públicos, iniciamos el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP).

No era defender la Función Pública por defenderla, sino que haciendo la tarea se fue desvaneciendo esa instrucción de liquidar la Función Pública, y se empezó a observar que la entidad era técnica, que realmente debía replantearse la directriz de suprimirla, que debería quedar una Función Pública potente, técnica y, seguramente, quitándole alguna “grasa” a la entidad y también al Estado. Esto en un momento en el que una misión del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) decía “que era necesario quitarle la grasa al Estado”, en el buen sentido de la palabra.

Entonces apareció una persona muy importante en el Estado: Jorge Hernán Cárdenas Santamaría, que había sido consejero del presidente Gaviria y había estado en la Universidad de los Andes. Él me dijo que no se debía liquidar la Función Pública porque esta era una entidad técnica. Y con él, con Claudia Jiménez, con el doctor Montenegro, lo sustentamos ante el ministro de Hacienda y ante el presidente de la República, y no se liquidó. Se le dio una función, hicimos las reformas del Estado, el “achatamiento” con la fusión y la escisión de entidades estratégicas como el caso de varios ministerios, y operaciones complejíssimas como la de Telecom que eran impensables, y eso lo hizo la consultora del Estado, que era Función Pública. Claro, con unos consultores externos, pero se hizo evidente que el Departamento Administrativo de la Función Pública funcionaba bien, con técnicos y a un costo que no era excesivo para el Estado. Claramente, lo debo decir, es lo que yo sentí.

En definitiva, generamos nuevos productos, había que innovar en el Estado, no había que hacer más de lo mismo, no eran solo esas reformas. Había que meter calidad en la administración pública, entonces: ¿quién sabía de calidad? Pues Tobón, el señor de Icontec, y le dije: “Oiga, director Tobón, metamos de una manera más fuerte la calidad en la administración pública”. El presidente Uribe consideró que el Estado no puede ser “derrochón”, sino austero, además que había que hacer difícil y por mérito el acceso a la administración pública y el retiro flexible de las personas que no deben estar en el Estado, respetando los derechos laborales, por supuesto. Difícil acceso, flexible retiro por mal desempeño de las funciones. Y creamos la norma técnica de calidad en la administración pública.

En ese entonces habían ya pasado años de la Ley 87 de 1993 en materia de control interno y llegaba la hora de generar hitos en unas reformas que Claudia Jiménez denominó “Reformas transversales de la administración pública”. Las primeras eran las verticales, las miradas en sí de la entidad, y las otras las reformas que atravesaban la administración pública y generamos una reforma del Sistema de Control Interno del Estado.

Allí es donde introdujimos el modelo estándar de control interno (MECI). Eso se hizo en el Gobierno del presidente Uribe. Y lo hizo Función Pública, ese “ministerio” de Función Pública, que es lo que es en esencia Función Pública, como en España, como en otras latitudes. Esa entidad empezó a generar nuevos productos. Ya no podíamos seguir hablando del producto de la Ley 489 del doctor Eduardo González Salas, teníamos que generar innovación en el Estado.

Entonces teníamos el MECI, la norma técnica de calidad en la administración pública en la que nos ayudó Icontec, y pusimos a hablar a la administración pública de un nuevo negocio: de cómo el Estado tiene que comportarse protegiendo el interés público como un particular en cuanto a lo que hace, en cómo lo hace y a generar otro tipo de reformas que se dirigían desde Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda.

Las reformas eran la de control interno, que condujo a la creación del MECI, la meritocracia para el acceso de los jefes de control interno en el Estado, y creamos un “cazatalentos” con ayuda de la cooperación internacional a instancias del señor presidente y del vicepresidente Francisco Santos. Hoy, ese “cazatalentos”, creado en el 2002, ha evaluado no menos de cincuenta mil personas que han pasado por ese tamiz de mérito, en el que, si un ministro de Estado o incluso un presidente de la República manda una hoja de vida y el candidato no pasa, se tienen que aguantar el resultado.

Ya uno sabe en la administración pública colombiana que, si se hace el examen de Función Pública y no pasa la persona, pues no se admite porque hay ese tamiz, venga de donde venga la hoja de vida, esa es una regla que ya no se discute. Y ese cazatalentos está conformado por un grupo de psicólogos, pero sobre todo una batería de pruebas. Han hecho exámenes para el Distrito Capital, para entidades territoriales, para empresas sociales del Estado, en los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), etcétera.

**¿Cuáles eran las principales motivaciones y fuentes de influencia para esas reformas? ¿Ustedes qué miraron? ¿En qué se inspiraron?**

El *civil service* inglés era algo muy importante, así como la relevancia de la implementación del mérito en Colombia para el acceso a la administración pública como una reforma transversal. Eso era imperioso. Muchos no entienden cómo un país en una Constitución había tenido que dejar por escrito que existiera una Comisión Nacional del Servicio Civil. Tuvimos que dejar plasmado que habría meritocracia para que existiera. Eso es totalmente atípico. Yo les decía que tuvimos que crear la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano autónomo constitucional para que se respetara. Ya académicamente se dirá si funcionó o no, pero más de doscientas mil

personas han entrado a la administración pública por mérito público. Entonces, podrá haber sido muy lento, pero entraron “sin palanca”, un costo que puede ser alto, pero se implantó la carrera por mérito.

La misión de identificación liderada por Koldo Echebarria estableció que el Estado en términos del PIB, aproximadamente, creció más de 20 %. Por ejemplo, un crecimiento exponencial de más de cien entidades creadas en la última década, duplicidades de funciones y no había unas reformas transversales en temas estratégicos. Recuerdo que el BID decía: “¿dónde está el servicio al ciudadano? ¿Dónde está el gobierno electrónico?”. Eso es muy tímido en la administración pública colombiana. Hay que hacer una reforma de simplificación de trámites, pedir unas facultades extraordinarias para reformar trámites en la administración pública y generar gobierno electrónico. Fue el BID el que hizo unas recomendaciones mirando las referencias internacionales de las reformas, que quizás se han hecho en Chile y Brasil, son lo que recomendaba el Banco en ese entonces.

Íbamos a hacer una reforma de carrera administrativa y no sabíamos cuántos provisionales había. Virginia Miranda, una funcionaria técnica, me decía: “Doctor Grillo, hay doscientos mil funcionarios provisionales en Colombia a mano alzada”. Todavía aparecen los libros, porque la obsesión de Montenegro y del BID era crear un sistema de información que permitiera saber cuántos hombres y mujeres trabajan en el Estado. Había la necesidad de tener datos en la administración pública. Esa era la obsesión de Santiago Montenegro, él realmente me preguntaba era por los datos del Estado. Las cifras no las teníamos.

### **¿Ahí ya existía el SIGEP (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público) o en ese momento es que se hace?**

Aquí nace el SIGEP por directriz del presidente Uribe, de Santiago Montenegro y de Claudia Jiménez. Montenegro es un señor de cifras, de datos duros, es un economista brillante, de los más importantes de Colombia. Y claramente el presidente Uribe exigía, con razón, saber cuántas personas hay, cuántos hombres y mujeres, cuántos economistas, abogados, etcétera.

Antes todo era a mano alzada, entonces nos obsesionamos en crear datos en la administración pública, generamos una reforma transversal, que es la reforma de servicio civil y empleo público, que tenía dos componentes. Primero, un componente para poner en funcionamiento el SIGEP, un sistema de un contador del talento humano en el Estado, por llamarlo de alguna manera, gobierno electrónico, que aún no es perfecto y que a veces no funciona tan bien y después es un dolor de cabeza. No obstante, la cifra que hay de funcionarios públicos de 1 200 000 en total en el

país sale de datos duros del SIGEP, que tiene datos que no son inventados, son datos certificados. Y ya se está migrando al SIGEP II.

**Entonces, se implantó un sistema de información, esa era la obsesión de Santiago Montenegro y tenía toda la razón: ¿cómo íbamos a hacer una reforma del Estado si ni siquiera sabíamos quién trabajaba en el Estado?**

Hoy hay unas cifras y un sistema de información que no existía. Puede que sea una tortura para muchos de nosotros, pero se cargan los datos, hay cifras y tú mandas un derecho de petición a Función Pública, te van a responder. Esas eran las reformas más importantes y las que tuvieron una trazabilidad: empleo público y datos.

Segundo, había que objetar el proyecto de ley de carrera administrativa del presidente Andrés Pastrana. Yo fui a los ocho días de haber sido nombrado director de la Función Pública y sustenté por qué ese proyecto de ley no podía ser sancionado por el presidente Álvaro Uribe Vélez.

**¿Por qué? ¿Cuál era el motivo?**

Porque era simplemente el respeto de la Sentencia 372 de la Corte Constitucional, según la cual efectivamente la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no iba a ser un apéndice de la Función Pública, pero no tenía nada novedoso en esencia, o por lo menos pudiera haber sido mejor, poner un esfuerzo importantísimo por parte de legisladores, por parte del Ejecutivo en ese entonces, pero se consideraba que teníamos que hacer algo más de avanzada.

Entonces consultamos para esa reforma a la Esade, porque era la escuela de Koldo Echebarria, Francisco Longo y Rafael Jiménez Asensio. Este último nos decía, al analizar la sentencia, que tener una Comisión del Servicio Civil en la Constitución era una camisa de fuerza. Esto obliga a tener una administración y vigilancia en un solo órgano autónomo constitucional, como el Banco de la República, y además tiene una sentencia que impide tener una flexibilidad en el manejo de los recursos humanos del Estado y, especialmente, era más grave a nivel territorial, sumado a que no había cifras. En resumen, generamos un proyecto específico para consolidar el sitio web.

Yo firmé un contrato con la compañía Meta Cuatro y el sistema hoy funciona. Y ya está migrando al SIGEP II y, por lo menos, la mitad de los servidores públicos están cargados ahí y todos tendrían que estar finalmente cargados.

## ¿En el nivel territorial SIGEP II está profundizando en eso? Porque tenemos en los gobiernos subnacionales un hueco grande de información...

Sí, claro. Se está profundizando en eso y la Procuraduría General de la Nación también, porque se requiere seguir exigiendo que los entes territoriales reporten los cargos en la administración pública, que los jefes de control interno a nivel territorial ayuden a reportar y que el sistema esté suficientemente cargado. Eso es una obligación nacional, es un tema de interés público y estamos hablando de más de 260 000 servidores públicos en el territorio, si mal no recuerdo.

Pero además de desarrollar el SIGEP, había que desarrollar la ley de carrera. Yo fui al Congreso de la República, desarrollamos un proyecto de ley con Jiménez Asensio, Koldo Echebarria, con los técnicos del BID, también intervinieron Diego Younes y Claudia Hernández.

En ese proyecto de ley hay cosas aún sin estrenar, era de avanzada y es de avanzada esa norma. Pensar en empleos temporales en la administración pública no existía, empleos de medio tiempo en la administración pública. Durante la pandemia todo eso empieza a coger fuerza: los cargos temporales y empleos de medio tiempo. Introdujimos algo que no tenía: un sistema de evaluación de desempeño que aún está sin acabar, eso hay que mejorarlo y son los acuerdos de gestión para los gerentes públicos.

Esa es la Ley 909 del 2004, que era una ley bastante avanzada. Pero nos faltó, por ejemplo, poner qué partes del salario debían estar definidas en función del desempeño, como en algunos servicios civiles del mundo y como en el sector privado. Estas son asignaturas pendientes. Pero bueno, lo que vale la pena es que con datos en el Estado creamos el SIGEP y realizamos la reforma del empleo público en Colombia. No era solo la carrera administrativa, que era lo que se circunscribió al proyecto que objetamos del anterior Gobierno. La Ley 909 del 2004 era una ley de empleo público que tenía en cuenta los empleados de carrera, los de libre nombramiento y remoción, y los gerentes públicos.

¿Y quién es el gerente público? No es el ministro ni el viceministro. Por ejemplo, el director de la Oficina Jurídica es un gerente público; el director de la Oficina de Control Interno es un gerente público; el de una oficina de planeación también lo es, y a esos hay que evaluarlos, sí, porque esos son los que hacen la tarea. Esto lo iba a ver bien, en teoría, aquel funcionario de carrera administrativa, del que también estaban evaluando el desempeño.

Y en su momento decíamos es que a ningún funcionario de carrera administrativa han retirado por mal desempeño y esa asignatura mejoró, pero aún hay asignaturas pendientes en eso. No hemos terminado de inventar, y tampoco está inventado en el *civil service* inglés, cómo evaluar el desempeño de un funcionario.

Y ahora más complejo, en una pandemia, que además genera un hito en la administración pública, porque el Estado nunca volverá a ser el mismo. No todos

los 1 200 000 servidores públicos regresarán a sus oficinas luego de la pandemia. Seguirán trabajando en la casa. Hay muchos que no quieren regresar con razón, muchos son más eficientes, pero imagínate evaluar el desempeño de una persona en su casa. Eso es mucho más complejo. Ahora hay que crear otros mecanismos.

Los empleos temporales, por ejemplo, para hacer un censo del DANE, una planta temporal para hacer un proyecto. Para eso era para lo que estaba concebida la reforma. Tenía una concepción ideológica coherente. Por eso es por lo que no la han cambiado, la han mejorado, pero la ley está bien estructurada, y ya lleva más de quince años. Condujo a que ingresaran doscientas mil personas por el sistema de carrera administrativa, sin palanca. Que ingresaran por mérito, como lo decía el presidente Uribe, y lo ratificaron los siguientes presidentes y, por supuesto, con el empeño que a ese tema le pone el presidente Iván Duque.

No era fácil porque esa es una ley en la que hay muchos intereses. Había que obligar a doscientas mil personas a presentar a un examen y esas personas, muchas, no saben ni siquiera leer ni escribir, así habían entrado al Estado.

Y empecé a conocer a unas personas que me parecen maravillosas, geniales, que defienden, que son las centrales obreras. Yo no los conocía, les soy honesto y empecé a conocer personas como Francisco Maltés, que hoy es el presidente de la CUT. Y ese señor hablaba de cómo defenderle a un empleado público sus derechos laborales...

**Luego de estar por primera vez en Función Pública en el 2004, tiene la oportunidad de volver de nuevo en el 2018 tras tantos años. ¿Cómo vio los cambios? ¿Qué ha mejorado?**

Bueno, yo encontré una Función Pública que tiene datos contundentes, tiene empleo público y tiene algo que me pareció estratégico: el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Eso al principio ni lo entendía. Empecé a encontrar matemáticos y estadísticos en Función Pública. Y encontré ese legado y lo honré. Cuando llegué a Función Pública y me di cuenta de que ya había replanteado el MECI, el MIPG, etcétera, empezamos a ver como todo este sistema, que lo volvimos de exportación, medía el desempeño de las instituciones de la Colombia profunda.

En Santander de Quilichao, que es un municipio PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), le podíamos decir al alcalde cómo está en el desempeño institucional, en trámites, en transparencia, en manejo de talento humano, en todas las cosas estratégicas y encontré ese modelo que me pareció impecable. Encontré muchos economistas en Función Pública, encontré una entidad absolutamente bien manejada. El MIPG que encontré en Función Pública era como de otra dimensión.

**¿Entonces continuó en el DAFP la misma agenda de temas como por ejemplo avance territorial, entre otros, sin que hubiese tanto espacio para reformas?**

Sí. Ya se habían hecho las reformas en la administración pública nacional, las reformas estratégicas, los ajustes a organizaciones como Ecopetrol o Telecom que se hicieron en su momento. Son unas reformas que hizo un jefe de Estado como el presidente Álvaro Uribe, y lo digo con todo el orgullo, que sí se le midió a hacer en el país algo que era imposible. El Estado no aguantaba más, con todo lo que ello significaba, de erogaciones y de necesidad de modernizar. Entonces ya se habían hecho las reformas de la administración pública central, las 192 entidades ya han sido modernizadas durante los últimos treinta años: todas las reformas en la administración pública nacional. Pero ¿qué vamos a hacer con el territorio?

Entonces, el presidente Duque se metió en la reforma de la administración pública territorial. ¿Y cómo lo hicimos? Con Emilio Archila Peñalosa, con la Agencia de Renovación del Territorio y con la consolidación de una estrategia territorial. Eso ocupó el 80 % del tiempo de los dos años que estuve en Función Pública.

Y nos metimos a la Colombia profunda. Algunos me critican que por qué profunda, hasta derechos de petición metieron, porque es la Colombia invisible a Colombia, que nadie conoce, solo las Fuerzas Armadas. Y le tomamos una foto a la administración pública local y encontramos que esos 170 municipios PDET necesitaban una reforma del Estado que no se había hecho en los últimos cincuenta años en Colombia. Nadie se había ocupado de ellos, entonces es un proceso de paz con legalidad, pues había que hacer una reforma del Estado en los municipios PDET y nos concentramos no solo en ellos, pero principalmente en ellos, entonces sacamos una fotografía y encontramos, por ejemplo, que no tenían Secretaría de Planeación, que no tenían Secretaría de Hacienda, sino una tesorería, que no tenían la estructura básica del Estado, el ABC del municipio, pues porque el Estado era invisible en un conflicto armado, una guerrilla, una guerra y nadie se ocupaba de eso.

Entonces yo me ocupé con las directrices del presidente Duque. Creamos una estrategia territorial que ya habían consolidado en alguna medida y ya había pensado en ello, pero le metimos más fuerza. Y potenciamos dieciséis líderes territoriales que Función Pública no tiene, porque no tiene seccionales ni regionales. Pero sí tenía unos líderes que funcionaban con desempeño. No eran funcionarios, sino contratistas, a los cuales les pagamos en función de la llegada al territorio.

Nos metimos en la Colombia profunda a hacer reformas institucionales. Por ejemplo, en Milán, Caquetá, creamos la primera oficina PDET. La oficina de gerencia de proyectos contaba con cinco técnicos de Función Pública y creamos una oficina de gerencia de proyectos, como la que hay en la Universidad de los Andes. Y eso lo

empezaron a ver los 170 alcaldes. Hoy no sé cuántas habrá, pero debe de haber por lo menos sesenta u ochenta oficinas PDET en Colombia.

Luego dije que tocaba crear algo que incentive y potencie la administración pública. La pandemia potenció la descentralización. Entonces creamos una estrategia con Emilio Archila y presentamos el proyecto de Función Pública para el territorio.

Y entonces el proyecto se estructuró a través de dieciséis líderes territoriales con evaluación de desempeño. El criterio no era cuántas reuniones hacen con el alcalde, sino cuántas reformas hacen con el alcalde, cuánto mejoran en el MIPG la cifra de desempeño de esa alcaldía.

Y la continuidad de esos líderes territoriales dependía del mejoramiento de las cifras de esas alcaldías. Y en pandemia les tocaba ir en carro sin oficina y se hacían abrir las puertas y empezamos a recorrer Colombia, y a generar una competencia sana y nos inventamos algo que es interesante, que potenció el presidente Duque, el Premio Nacional de Alta Gerencia, que creó Edgar González Salas hace veinte años, entonces le metimos la categoría PDET.

El Estado no había pensado en el territorio realmente. Por eso la reforma del presidente Iván Duque es una reforma para la Colombia profunda. Él dijo: “Vuelquen el Estado hacia el territorio, allá es donde hay que llegar”, y empezamos a hacer la reforma de Cartagena por directriz de la Vicepresidenta de la República y metimos meritocracia. Es la reforma del Estado en los municipios PDET. Esta es una reforma importantísima, allá se metió la Función Pública que no llegaba. Yo creo que eso hay que mostrarlo más.

### **¿Dónde están las debilidades de Función Pública en términos de las reformas aún pendientes por hacer? ¿Qué pasa con la ESAP?**

Pedro Medellín mejoró la ESAP. Él es un académico, un hombre de Estado que quiso hacer una reforma de la escuela y la dejó hecha. El tema es que no puede funcionar una escuela con cien profesores para manejar 14 000 alumnos. Hay que insistir en la acreditación de la calidad de la ESAP, eso tiene que lograrse.

A veces es tan importante un cargo de un establecimiento público regional como el director de la ESAP. A mí me parece que al cuerpo docente lo debería seleccionar un externo, como la Universidad Nacional, un cuerpo diferente a la propia Escuela.

Hay excelentes administradores públicos, pero con un cuerpo docente tan pequeño, no puede funcionar y tiene que acreditarse en calidad. Esa fue la reforma que dejó hecha Pedro Medellín. Eso va encauzado bien y fue una directriz del presidente Duque, un criterio técnico, también de la vicepresidenta, de mejorar la calidad de la ESAP.

Hay que meterle el tema de idiomas al servicio público y a la ESAP. Además, hay un tema de talante y es cómo consolidar la ESAP como una universidad, porque

tiene una doble connotación de ser un establecimiento público, pero a su vez es una universidad, entonces para preservar los recursos de lo que es la Ley 21, a veces no tiene para despegar lo suficiente. Porque si bien es una institución de educación superior, no es la Universidad de Antioquia, entonces eso a veces hace que desacelere su actuar.

**¿Hacia dónde ve que van las reformas?**

**¿Cuáles son los temas pendientes?**

El país tiene que pensar en el tema de la evaluación del desempeño de los gerentes públicos. La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene que acelerar el tema de la evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera administrativa. Tiene que haber movilidad horizontal en los servidores de carrera. Tiene que haber más incentivos, no todo es plata, también hay otros incentivos, como, por ejemplo, las comisiones al exterior, becas, etcétera, hay que ser más grato. Uno no puede llegar a la administración pública a pensionarse simplemente. Tiene que ser más grato trabajar en el Estado.

Hay que enfocar la reforma del Estado hacia el territorio. Los PDET están planteados a quince años. Eso es un programa de Estado, no de gobierno, entonces hay que preservar la estrategia territorial de Función Pública. Hay que concentrarse en los PDET, y luego en los de quinta y cuarta categoría.

Hay que tener ejemplos de buen gobierno, como el caso de la Alcaldía de Medellín, de la Alcaldía de Bogotá.

Las universidades colombianas tienen que meterse más, como lo hace la Universidad de los Andes, en las reformas del Estado. Pero llegará el día en que sea normal que la Universidad de los Andes o la Universidad del Rosario hagan exámenes, ya hay muchas universidades de mucho talante que lo están haciendo, pero más universidades tendrán que hacer los concursos.

Pero la reforma más importante no es la reforma de la nación. Es la reforma del territorio, allá es donde está la verdadera administración pública y la reforma de los siguientes años en el territorio.

*¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?*  
*Cuatro décadas de historia de reformas al Estado*  
*(1980-2022) desde las voces de los reformadores*  
se terminó de imprimir y encuadernar  
en abril del 2024,  
en Bogotá, D. C., Colombia.