

2



SANTIAGO LEYVA

Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)



FUNCIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA

Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Santiago Leyva

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

César Augusto Arciniegas Beltrán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario:
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Presentación	6
Resumen	8
Síntesis de recomendaciones de política	10
Introducción y breve marco conceptual.....	16
1. El periodo <i>top-down</i> en Colombia (1957-1980) y su alcance limitado.....	21
1.1. El surgimiento de los imaginarios de modernización administrativa <i>top-down</i> en los años cincuenta en Colombia.....	24
1.2. Las reformas administrativas propiciadas por el plebiscito de 1957..	28
a. Sobre la carrera administrativa	28
b. Sobre la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)....	33
1.3. Sobre el crecimiento y la modernización de la función pública en el marco de la construcción del Estado colombiano	37
1.4. Sobre el poder infraestructural y la debilidad del Estado Colombiano	46
2. El periodo <i>bottom-up</i> (1980-2017)	49
2.1. La reforma del presidente López Michelsen: fracaso legal, triunfo discursivo.....	53
2.2. La Misión de Finanzas Intergubernamentales.....	56
2.3. Las reformas del presidente Betancur	61
2.4. Sobre los cambios fiscales y la introducción del federalismo fiscal (1991-2017)	62
2.5. La transformación en la función pública (1991-2017)	68
2.6. Los cambios en la gestión pública (1991-2017)	73
3. Balance final	80
Bibliografía.....	86

Índice de gráficos

Gráfico 1. Total de empleados públicos y porcentaje de crecimiento (1957-1980)	39
Gráfico 2. Crecimiento de la carrera administrativa en Colombia 1961-1982	40
Gráfico 3. Gasto del Gobierno central 1957-1974	41
Gráfico 4. Tamaño relativo del sector público (ingresos como proporción del PIB)	42
Gráfico 5. Plantas de personal administrativo nacional y regional (Municipal + departamental) 1950-1972	44
Gráfico 6. Porcentaje de ingresos totales del Estado por nivel de Gobierno	45
Gráfico 7. Crecimiento de la función pública a partir del Decreto 583 de 1984	69



Presentación

Liliana Caballero
Directora Función Pública

Con ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.

Es así como desde 2016 se han efectuado 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.

En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Santiago Leyva,

Resumen

Este documento elaborado por encargo del *Departamento Administrativo de la Función Pública* para conmemorar los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el plebiscito de 1957, busca revisar los avances del Estado en estos sesenta años, sin dejar de observar los problemas y retrocesos que ha tenido este recorrido. Para ello, el documento explorará dos periodos, con enfoques muy diferentes para transformar al Estado. El primero de estos momentos cubre el periodo entre 1957 y 1980, el cual se caracteriza por la predominancia de las ideas “modernizadoras” asociadas con la burocratización, la centralización y la jerarquización de la administración pública. Como se ilustrará, los alcances de esta fase de cambio del Estado son limitados, pues nunca se alcanzan los niveles soñados por las reformas de los años cincuenta y sesenta. En el segundo periodo, que cubre el lapso entre 1980 y 2017, se da un giro de 180 grados en los imaginarios de fortalecimiento del Estado, pues se pasa a pensar en clave de generar mayor eficiencia en la gestión pública. En este segundo momento, el ideal de la gestión eficiente se encarna en las recomendaciones que prescriben la desburocratización (la gestión a través de subsidios y mercados), la descentralización, y el avivamiento de la política (participación ciudadana). Bajo estas orientaciones, los gobiernos nacionales de los años ochenta, noventa y dos mil, proceden a eliminar decenas de entidades nacionales, a repartir los recursos nacionales a través de fórmulas automáticas (sin intermediación del centro), y a extender los espacios electorales a las alcaldías y gobernaciones. Así las cosas, se procede a desburocratizar, descentralizar y democratizar, lo que en esencia no era burocrático, ni centralizado, y ya estaba politizado; con estos cambios se generan una serie de efectos no esperados sobre los que se deben reflexionar en el futuro para poder construir un nuevo imaginario de cambio para los siguientes 30 años de reformas del Estado Colombiano.

Síntesis de recomendaciones de política

Mucho ha avanzado Colombia en estos sesenta años en materia de coberturas en los servicios básicos que provee o regula el Estado, especialmente en educación, salud, acueductos, alcantarillados, coberturas de telecomunicaciones, infraestructura, etc. Esto hace que gracias a los múltiples procesos de reforma del Estado que se han emprendido en el periodo revisado por este texto se pueda hablar de una transformación importante del nivel de vida de los colombianos. No obstante, se puede señalar que el avance habría podido ser más rápido en caso de que la calidad de la gestión pública fuera más óptima. Mucho se ha hecho por cambiar la administración pública colombiana, pero los resultados son apenas mediocres. La eficiencia sigue siendo un reto, la capacidad redistributiva real es muy limitada y además le cuesta trabajo homogenizar un estándar de servicios (especialmente en las periferias) dada su debilidad burocrática. Esto permite señalar que se trata de un Estado que ha avanzado, pero que aún no logra hacer las tareas más importantes que le competen a un Estado moderno.

Con estos elementos, a continuación se propondrán algunos asuntos que deberían ayudar a ofrecer algunas ideas para la modernización del Estado colombiano:

Sobre el reto de fortalecimiento conceptual de la administración pública como disciplina

La revisión de los imaginarios de cambio para el Estado Colombiano en los últimos 60 años, muestran que el discurso de modernización que se asumió en el plebiscito de 1957 nunca pudo ser realmente alcanzado. Aún en los momentos de mayor auge de este modelo, durante la reforma de 1968, el Estado colombiano nunca alcanzó a ser realmente burocrático, jerárquico y centralizado. Así las cosas, la importación irreflexiva de los imaginarios de cambio en los años setenta y ochenta del siglo XX, asociados a la Nueva Gestión Pública, al Federalismo Fiscal y al Neoliberalismo, llevaron a que al Estado Colombiano se le aplicaran reformas que apostaban por la desburocratización, el giro hacia el mercado y por la descentralización. En este sentido, esta revisión servirá para preguntarse: ¿cuáles

han sido los efectos de desburocratizar, descentralizar y desestatizar a un país que realmente no era centralizado, burocrático y estatizado? El propósito de adoptar esta pregunta no es otro que el de ilustrar la importancia de mejorar la capacidad de la academia colombiana para entender el estado de nuestro Estado, de tal manera que en el futuro se puedan llevar a cabo nuevas y mejores reformas.

Trabajar en resolver los problemas hobbesianos básicos

Una de las grandes tendencias del Estado colombiano tiene que ver con el hecho de que, en el marco de un Estado tan pequeño, no se han resuelto los problemas *hobbesianos* básicos de construcción de Estado, los cuales consisten en construir un orden social bajo un poder único y bajo reglas impuestas por el Estado. De esta manera, al no resolver realmente los problemas de Estado (*state making*), las élites locales de los partidos y los enemigos del Estado nunca tuvieron que ceder poder, dada la poca capacidad del centro para hacer cumplir las reglas (*rule enforcement*). Estas élites siguen operando bajo sus propias reglas, con gran discrecionalidad para realizar contrataciones directas, sin sistemas para medir la eficacia de los contratistas y para exigirles continuidad a sus razones sociales, y con la posibilidad de disfrazar de inversión gran parte del funcionamiento misional del Estado a nivel local, con lo cual quien gana las elecciones se lleva el “botín” de la contratación.

Resolver el problema de gobernanza territorial en un marco de descentralización

Dado el cambio tan fuerte en los imaginarios de cambio del Estado, los cuantiosos recursos que empezaron a ser descentralizados a partir de los años ochenta, se envían justamente a los niveles de gobierno que menos se modernizaron en el periodo de cambio anterior. En este documento se recordará que para llevar a cabo las reformas de los años ochenta y noventa, el Gobierno nacional liquida gran parte de las entidades burocráticas centrales del Estado, remplazándolas por programas de subsidios y transferencias, sin que para ello desarrolle nuevos instrumentos técnicos

para gestionar esos recursos. Esto les genera a los políticos locales un espacio privilegiado para que sean ellos los que intermedian los recursos, en ausencia de cualquier capacidad del centro para apoyar la gestión.

Esto hace pensar que, bajo la nueva realidad descentralizada, uno de los vacíos más grandes ha sido la ausencia de capacidades nacionales e intermedias para el sostenimiento de estándares locales mínimos, para generar capacitación, para impulsar buenos modelos de gestión y para diseminar buenas prácticas. El control ha terminado asociado a las entidades de control y vigilancia (Contraloría y Personería), las cuales tienen una vocación *expost*. Esto deja un espacio vacío muy grande para el acompañamiento de gestión (no de control), especialmente para la gran masa de municipios pequeños (más del 80% del total) y de departamentos débiles.

Pensar en un nuevo rol para el centro

La realización de una descentralización posburocrática, en contextos que eran claramente preburocráticos, terminó realmente exacerbando el descontrol local. En este sentido, uno de los retos fundamentales para la nación en los próximos años es desarrollar un nuevo marco de gestión intergubernamental para poder trabajar con los gobiernos locales de una manera productiva. En los últimos sesenta años se ensayó la ejecución directa nacional, la contratación vía fondos, la cofinanciación, las fórmulas automáticas de descentralización y el modelo de las certificaciones. Cada cambio de modelo implicó una nueva lógica y una nueva tradición, aunque siempre persistió la ausencia de una capacidad burocrática para poder actuar de manera profesional desde el centro.

En este sentido, es urgente volver a reposicionar el rol de las burocracias nacionales, en algunos casos (en los municipios más periféricos) para implementar directamente; y en la mayoría de los municipios, para apoyar la gestión con una buena coordinación y una supervisión que no se limite al control *expost*. El desprecio que el país político expresa por las burocracias no solamente expresa una de las aristas de un discurso ideológico para ganar votos, sino que también en un plano más pragmático, busca mantener la oportunidad generada para el ejercicio sin control de la política, especialmente en el plano regional.

Sobre la importancia de la implementación de políticas nacionales y los límites del derecho administrativo

En Colombia, dada nuestra historia institucional, tiende a asumirse la administración pública desde el punto de vista del derecho administrativo. De acuerdo con lo anterior, una tendencia de cambio para los próximos 30 años será pensar más en clave de implementación de políticas. Se puede pensar que en el marco de la descentralización cada municipio lleva a cabo sus propios experimentos de implementación en múltiples áreas de política pública. En ese sentido, más que pensar la administración del Estado bajo la metáfora moderna de la máquina, como hizo el plebiscito de 1957, asumiendo que bastaba con tener metas claras¹, una función pública organizada² y organizaciones de control fuertes. Se debe pensar que la apuesta actual, en un contexto de descentralización, debe estar en el fortalecimiento de un sistema abierto de gestión pública, en el que se logra aprovechar esta experimentación local para generar conocimiento y mejores prácticas, así como alcanzar ciertos estándares mínimos.

Las dimensiones de este sistema de implementación son realmente enormes, 1.122 municipios y 32 departamentos, todos ellos llevando a cabo experimentos para aplicar políticas nacionales y locales. Sin embargo, si no se tienen las capacidades desde el centro para aprender de los errores locales, para sistematizar los éxitos y para escalar las mejores prácticas a todos los municipios y departamentos similares, no es realmente un sistema de implementación lo que se tiene en frente, sino una fragmentación generalizada de la gestión pública que lleva a repetir los mismos errores de manera constante y que desperdicia la oportunidad para aprender de los grandes éxitos. Dado esto, un reto de los próximos 30 años será el de empezar a pensar en nuevos instrumentos para la gestión pública en

-
- 1 Para eso se crea el Departamento Administrativo de Planeación, nombre original del Departamento Nacional de Planeación.
 - 2 Igualmente, para responder a esta función la Ley 19 de 1958 crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela de Administración Pública, y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

contextos no jerárquicos, no burocráticos y no centralizados. La tentación de devolver los pasos hacia la recentralización es grande, pero definitivamente tampoco es la solución. Después de sesenta años de cambios, está claro que ni la centralización, ni la descentralización absoluta, son la respuesta para un país como Colombia. Se requiere entonces del desarrollo de nuevas capacidades intergubernamentales que deberán ser el foco de la discusión en los próximos 30 años.

Introducción y breve marco conceptual

Este documento examinará el cambio en el Estado, lo cual le imprime necesariamente una dimensión temporal que llevará a mirar el proceso histórico en el que surge la apuesta por la modernización del Estado que representó el plebiscito de 1957 hace sesenta años. Esta mirada implicará explorar las distintas concepciones y narrativas con las que se abordó la idea de fortalecimiento institucional, de modernización e incluso de administración de lo público. En este periodo de seis décadas en el que se revisará la historia en Colombia de la *administración-gestión pública* y su papel en la construcción de Estado, se pueden observar claramente dos momentos que implicaron distintos paradigmas, distintas concepciones de fortalecimiento institucional y distintos momentos políticos. Se explorará cada uno de ellos en extenso, mirando los objetivos normativos de cada periodo y sus alcances reales, pero también se revisarán las interacciones entre ambos periodos para exponer unas tendencias específicas del proceso de transformación del Estado Colombiano.

El primer momento, nombrado acá por el periodo *top-down*³, abarcó un lapso que va desde finales de los años treinta hasta principios de los años ochenta. Esta fase estuvo ligada a un imaginario de modernización inspirado por las ideas de la administración pública como un proceso de burocratización, centralización, tecnificación y especialización. El énfasis de esta primera parte estará en revisar los cambios traídos por el plebiscito de 1957 y la reforma administrativa de 1968, con el fin de entender el alcance real de estas reformas, mostrando que la centralización, la burocratización y el crecimiento del Estado, aun en los años de mayor fuerza, fueron siempre muy relativos, por no decir escasos. El Estado durante el Frente Nacional, aunque creció de manera importante, se mantuvo pequeño y con un nivel de burocratización muy parcial, dada la prevalencia del fenómeno clientelista (Leal y Dávila, 2010). Además, amplios sectores como el Congreso, la Rama Judicial y los gobiernos locales, estuvieron aislados de esa modernización (Bejarano y Segura, 2010).

3 De arriba hacia abajo. Expresión que denota la intención de administrar lo público en clave jerárquica, siguiendo una cadena de mando que arranca desde la cabeza (el presidente) hasta el último funcionario del Estado.

A la segunda etapa (1980-2017) se le denominará como el momento *bottom-up*⁴ (de abajo hacia arriba), el cual se caracterizará por un imaginario de cambio que apuesta por la desburocratización, el giro hacia el mercado, por la descentralización, la mayor importancia de la participación (sobre la tecnificación) y la imposición de la política (sobre la técnica).

Estos imaginarios de cambio guiaron la construcción de reformas y los grandes timonazos dados en los años ochenta y noventa del siglo XX en el diseño del Estado Colombiano.

Para entender el efecto de los cambios “imaginados” en los años ochenta es importante que los mismos sean leídos sobre los antecedentes dejados por el proceso de modernización llevado a cabo entre 1957 y 1980. Se debe enfatizar que es sobre el contexto previo que se van a aplicar las reformas de descentralización, desburocratización y de giro hacia el mercado del Estado. Si bien, estas ideas se caracterizaron por ser traídas por los vientos neoliberales del norte, se debe tener en cuenta que el Estado colombiano sobre el cual se aplicaron estas prescripciones no era burocrático, ni efectivamente centralizado, ni tenía un gran tamaño. En este sentido, esta periodización servirá para revisar la pregunta básica que guía este texto: ¿cuáles han sido los efectos de desburocratizar, descentralizar y desestatizar a un país que realmente no era centralizado, burocrático y estatizado? El propósito de adoptar esta pregunta no es otro que el de explorar los efectos de aplicar la prescripción formulada para un diagnóstico que no era el adecuado.

En consecuencia, esta revisión sobre el proceso de cambio del Estado colombiano desde 1957 mirará las dinámicas de construcción de Estado desde los propios discursos de cada época, con el fin de evitar una mirada de anacrónica del cambio, que juzgue los avances o problemas de ayer con los paradigmas de hoy. Cada época tiene sus propias narrativas y discursos del cambio, esto implica que lo que se entendía como modernización entre 1930 y 1970, resulta de alguna manera opuesto a lo

4 De abajo hacia arriba. Idea que expresa la intención de dar flexibilidad a los gestores locales y descentralizados, para que actuando en clave policéntrica, bajo unos objetivos construidos en conjunto, se puedan alcanzar los retos específicos de cada actor y comunidad.

que en los años ochenta se prescribe como parte del giro democrático y posburocrático. Por lo tanto, integrar los discursos y racionalidades (las narrativas) a una historia de la administración pública permitirá explicar la evolución de las racionalidades de cada momento (Jessop, 2004). Dicho en términos un poco más técnicos, en estos momentos de "cambio" se hace más fructífero analizar la producción de "trabajo semiótico" (Fairclough, 2001: 124), pues esto da cuenta de las problematizaciones emergentes y de la manera como seleccionan estos para generar nuevas instituciones, instrumentos y prácticas de gobierno (Jessop, 2004).

Por otro lado, es importante entender que estos discursos interactuarán con la materialidad del Estado (Jessop, 2004). Más allá de los discursos e imaginarios sobre cómo gestionar lo público que han sido adoptados, el Estado implica una materialidad institucional -reflejada en la expresión conocida como "dependencia de la trayectoria" (Path dependence)-, tanto si se le mira en clave de su existencia como relación social institucionalizada (Poulantzas, 2010), como si se le entiende como un conjunto de capacidades para actuar de manera autónoma sobre la sociedad (Skocpol 1985).

El propósito de separar discursos e instituciones es el de poder entender las dinámicas de cambio, de tal manera que sea posible observar el efecto que las ideas y los discursos tienen en las instituciones (Hay, 2002). La posibilidad de trabajar con ambas dimensiones (discursos e institucionalidad) permitirá entender hasta dónde avanzó realmente la transformación del Estado, sin asumir la continuidad institucional y sin dar por hecho que las ideas reflejan o construyen la realidad, sin previamente interactuar con una realidad material que las precede. Es decir, que en cada periodo se podrá explorar el nivel en el que se cumplieron realmente los objetivos normativos de la mirada de cambio del Estado que imperó en ese momento. De ahí que se podrán revisar todas aquellas ideas y discursos esbozados en el primer periodo (especialmente aquellos de *Lauchlin Currie*, *Maurice Chailoux-Dantel*, *Alberto Lleras*, *Carlos Lleras*) con lo que finalmente se alcanzó a finales de los setenta. En el mismo sentido, se podrá revisar lo que se planteó como imaginarios de cambio en los años ochenta y noventa (especialmente por *Richard Bird*,

Alfonso López, César Gaviria y tantos otros), con lo que ocurrió después de que algunos de estos cambios fueron implementados.

Pero más allá de las miradas internas de cada periodo, lo realmente interesante viene cuando nos preguntamos cómo se expresaron en los nuevos imaginarios las herencias institucionales acumuladas del Estado en los periodos anteriores. Así, se podrá comparar las pretensiones iniciales de las ideas de cambio contra la materialidad del Estado en cada momento. Este ejercicio permitirá explorar el efecto de importar imaginarios de transformación del Estado, sin que hayan sido propiamente contextualizados.

En efecto, uno de los problemas vividos en Colombia es que los discursos de cambio administrativo llegan sin contextualización, muchas veces impulsados por profesores o consultores extranjeros que traen sus propias preconcepciones, lo cual se puede deber a la debilidad de nuestra academia en términos del estudio científico de la administración pública. Así muchas veces se importan los discursos de manera acrítica, sin ajustarlos a la realidad material del Estado, con lo cual se generan nuevos problemas. Por consiguiente, se debe mostrar cómo la adopción de diagnósticos exagerados en los años setenta, tales como afirmar que el Estado colombiano era burocrático, centralizado y sumamente jerarquizado, llevaron a asumir que las reformas que se aplicaban en Francia, Inglaterra y EE.UU. también podían servir para Colombia. Esto a su vez generó una serie de problemas en las últimas tres décadas que es necesario entender, aclarar y conceptualizar para poder pensar en una nueva generación de cambios para los próximos 30 años.

1.

El periodo *top-down* en Colombia (1957-1980) y su alcance limitado

La construcción de un imaginario de modernización asociado a la jerarquización, la centralización y la burocratización tiene sus primeras raíces en el proceso de surgimiento de los absolutismos europeos que además de centralizar la coerción, también como movimiento de construcción del Estado propició un proceso de “centralización del poder y, en consecuencia, la reducción de todas las formas de autonomía local, gracias al desarrollo de un aparato administrativo y militar profesionalizado” (Dreyfus, 2012: 25). En efecto, el proceso de construcción del Estado implicó el desarrollo de un conjunto de técnicas logísticas que le permitieron a este depender menos de “potentados” o barones locales como los señores feudales o los junkers alemanes (Luna y Feldmann, 2013). Así, el nacimiento de los Estados modernos estuvo asociado a que estas nuevas técnicas burocráticas permitieron dejar atrás la presencia intermitente y selectiva del poder despótico que caracterizaba el modo imperial de coacción organizada (Mann, 1984).

La consolidación del poder infraestructural le permite al Estado depender de sus propios funcionarios en todo el territorio. De ahí que Tilly (1985:175) señale que los Estados europeos del siglo XVIII y XIX desarrollaron “dos costosas pero efectivas estrategias:(a) extender su oficialidad a las comunidades locales y (b) alentar la creación de fuerzas de policía que fueran subordinadas al gobierno y no a los potentados locales...”, extendiendo así lo que Mann (1984) llamaría el poder infraestructural del Estado y la capacidad de que los actores territoriales sean parte de sus burocracias.

No obstante, la centralización y la burocratización también fueron un atributo de modernización asociado con las revoluciones liberales, estas exigieron una administración más profesional y llevaron a cabo reformas administrativas que impusieron la meritocracia y la carrera administrativa, demandando prácticas que acabaran con el poder de nombramiento del rey o del ejecutivo central (Dreyfus, 2012). Igualmente, estas ideas de modernización también se pueden relacionar con el surgimiento del federalismo americano, pues Alexander Hamilton (uno de los llamados padres fundadores de los Estados Unidos) concibe desde los mismos textos de “El federalista” la idea de una “buena administración” en la que el poder de nombramiento no sea politizado (Dreyfus, 2012:58). Igualmente,

estas ideas se pueden ver en la influyente teoría norteamericana de Woodrow Wilson (1887), quien propone desde finales del siglo XIX la necesidad de generar una clara separación entre la política (asociada a la toma de grandes decisiones públicas) y la administración (vinculada a la implementación eficiente de dichas decisiones).

Es por esto por lo que se puede señalar que estos ideales normativos de cambio del Estado asociados al burocratismo son generales a diferentes culturas y tradiciones administrativas modernas. En general se puede señalar que los ideales del burocratismo se asocian a una nueva forma de gobierno que deja atrás el patrimonialismo feudal o la legitimidad carismática, separando a los funcionarios de sus intereses personales o los de su mentor, dejándolos exclusivamente al servicio del Estado bajo una cadena de mando clara (Weber, 2014). Todos estos ideales formaron las nociones claves sobre las cuales se edificaron los pilares normativos de la “buena” administración pública durante el siglo XX. Se trataba pues de promover reformas asociadas a la idea de “modernización” que impulsarían la construcción de una burocracia unificada, centralizada, en la que las cadenas de comando y control estuvieran claramente establecidas (Sabatier y Mazmanian, 1980), pensadas bajo la metáfora modernista de la máquina donde cada pieza hace aquello para lo que fue diseñada (Bardach, 1977).

De ahí que se espere que un buen sistema de implementación tipo *burocrático* tenga unas metas bien definidas; tenga todos los recursos necesarios para implementarlas (personal, dinero, logística); que estos recursos sean idóneos y meritocráticos; que exista una cadena de órdenes claras concebidas por un poderoso nivel central; que además tenga canales de comunicación y control bien definidos; y que pueda medir apropiadamente el cumplimiento de todas las tareas (Parsons, 2009). Este ideal de implementación de políticas se mantiene vigente hasta finales de los años setenta, hasta el punto de que aún en esa década los problemas de implementación de políticas se analizan en clave de la distancia de la realidad de implementación frente al paradigma idea *top-down* (Sabatier y Mazmanian, 1980).

1.1. El surgimiento de los imaginarios de modernización administrativa *top-down* en los años cincuenta en Colombia

Después de los múltiples cambios y de los grandes traumatismos políticos e institucionales que implicó el pasar en 22 años (1934-1956) por proyectos de Estado tan distintos como el de un liberalismo social, un corporatismo y un gobierno militar (todos ellos escasamente iniciados); llama verdaderamente la atención la continuidad, estabilidad y coherencia que se alcanza a partir del plebiscito de 1957. Por esto, esta sección se concentrará en revisar el proceso que llevó a la estabilización de una nueva narrativa administrativa desde finales de los cuarenta hasta el plebiscito. Sin dejar de reconocer que en paralelo ocurrían fenómenos muy amplios y complejos que desbordan el objeto de análisis de este trabajo.⁵

En efecto, cuando el presidente Lleras Camargo planteaba en el discurso de inauguración de la ESAP en 1961 que era necesario traer al país un nuevo paradigma administrativo para que “los recursos públicos no se desperdicien y diluyan en proyectos extravagantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados y cambiantes” (Lleras Camargo, en Younes, 2014: 96), se podría decir que detrás de su discurso existía ya un nuevo imaginario administrativo que se había estabilizado. Así, prueba de ello fue que tanto el plebiscito de 1957, como por la Ley 19 de 1958, buscaron darle al Estado una nueva orientación técnica, racional, planificada, centralizada y especializada. ¿Cómo fue entonces que después de tanta dispersión y tan pocos logros, se pudo llegar a este

5 Por ejemplo, la frustración violenta del populismo gaitanista, la exclusión forzada del liberalismo en el gobierno de Gómez y Urdaneta, el proyecto de constitución corporatista inconcluso de Laureano Gómez, la erupción de la Violencia, y la ruptura de la tradición democrática. Todos estos son fenómenos muy importantes que deben ser objeto de un análisis más de carácter político que administrativo, por eso el foco de este trabajo estará en explorar los fenómenos asociados a la administración pública dentro del Estado, mostrando que estas observaciones también son un punto de vista importante e incluso menos explorado, para explicar los problemas del país.

consenso? ¿Por cuánto duró el mismo y que alcances tuvo? Estas serán algunas de las preguntas a responder a continuación.

En esta dirección, se debe destacar que en los años cincuenta, al mismo tiempo que pasaban tantos acontecimientos críticos para la historia del país, ocurrieron varios procesos que ayudaron a generar un mayor consenso discursivo en las élites sobre cómo gobernar el país. Quizás los dos hitos más importantes, desde el punto de vista de la transformación del Estado fueron las misiones del Banco Mundial para generar la agenda de desarrollo económico y la de las Naciones Unidas para repensar el asunto de la administración pública.⁶ En primera instancia durante el gobierno del Presidente Mariano Ospina Pérez se convoca de común acuerdo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy el Banco Mundial) una misión para estudiar un plan comprensivo de desarrollo para Colombia.⁷ Como señaló el propio prefacio del reporte de la misión en 1950, se pretendía formular “un programa de desarrollo diseñado para incrementar el estándar de vida del pueblo de Colombia (IBRD, 1950: xv, citado en Alacevich, 2009: 13).

La misión “entregó su informe al Gobierno el 27 de julio de 1950, unos días antes de la posesión como presidente de la república de Laureano Gómez” (Caballero, 2008: 170). El informe recomendó crear una oficina de planeación económica que se encargara de dirigir los planes del gobierno, recomendación que más adelante le daría origen al Departamento Administrativo de Planeación (Caballero, 2008). Por otro lado, el presidente Gómez decidió “crear una comisión que se encargara de estudiar el informe de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a la cual denominó Comité de Desarrollo Económico” (Caballero,

6 Hubo otras misiones importantes como la del sacerdote francés Louis-Joseph Lebret (1954 – 1956). Así como el trabajo de Hirschman en la asesoría al recién creado Consejo Nacional de Planeación (1952-1954), en las que también se mencionan asuntos claves sobre la reforma a la acción del Estado. Esto muestra el amplio ejercicio que se da en los años cincuenta por crear un nuevo imaginario compartido para el desarrollo económico y para la administración pública.

7 Esta misión resultó clave no solo para el país, sino para la propia transición del Banco Mundial desde su función inicial de reconstrucción de Europa, a la de actor mundial líder en las nuevas políticas del Desarrollo (Alacevich, 2009).

2008: 171). Esta comisión redactó 18 informes sobre distintos temas, la mayoría de los cuales guardaba mayor relación con la transformación de la economía. No obstante, se destaca que recomendó “el incremento del gasto público en higiene, educación, vivienda de bajo costo y servicios de energía eléctrica, acueductos y alcantarillado” (Caballero, 2008: 172). Asuntos todos estos que más adelante serían atendidos por nuevas entidades creadas por el Estado en los 20 años siguientes.

Además, en 1952 la Misión realizó un informe específico para la reorganización de la Rama Ejecutiva, recomendando cambios sustanciales para hacer más eficiente y ampliar la capacidad del ejecutivo (ver Currie, 1952).⁸ Se notaba en este reporte como las ideas de modernización administrativa se inspiraban bajo claras líneas *top-down*. Por ejemplo, el documento señalaba como recomendación central que:

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

Un par de años después, ya durante el gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla, “el 4 de marzo de en 1954 se creó la *Comisión Nacional para la Reforma a la Administración Pública*” (Younes, 2014:69). Para poner en marcha la comisión se organizó una misión de las Naciones Unidas a Colombia con el propósito de pensar en “la reorganización administrativa, el servicio civil y la racionalidad administrativa” (Younes, 2014:69), temas que resultan un poco inesperados en el marco de un gobierno militar, pero que reflejan el consenso que se estaba construyendo sobre la necesidad de una modernización administrativa para el Estado. La Misión se le encarga a Maurice Chailoux-Dantel, un funcionario francés de las Naciones Unidas, que también estuvo involucrado en la creación del “Instituto de Administración Pública para

8 Cabe anotar que estas ideas no tenían ninguna relación con el proyecto de asamblea constituyente de Laureano Gómez y de Roberto Urdaneta, la cual tenía un claro corte corporatista. Más bien constituyeron una poderosa alternativa democrática y liberal para pensar el desarrollo y el cambio del Estado.

Turquía y el Oriente Medio (Birkhead,1967).⁹ También debe señalarse que, si bien este informe es crucial pues va a ser influyente en el plebiscito de 1957, sorprende hoy la poca memoria que se tiene de este momento, en contraste con lo mucho que se recuerda al propio Currie o Albert Hirschman.¹⁰

Esta comisión centró su atención en los asuntos de la administración pública¹¹ siguiendo en la línea de Currie de plantear cambios sobre el funcionamiento de la Presidencia, pero ampliando la mirada hacia nuevas áreas administrativas que no fueron concebidas en el informe del BIRF. Este informe de la comisión propuso cambios internos y nuevas funciones para la presidencia, una reorganización del gabinete y finalmente, cambios en el Consejo de Estado y en el Consejo de Ministros. También propuso una reforma más general para la creación de un departamento que manejara el servicio civil, así como la promoción de la carrera administrativa. En este respecto, el experto planteó la necesidad de darle estabilidad a los funcionarios, de mejorar la formación de los mismos y de crear departamentos administrativos especializados en temas muy específicos para el ordenamiento de la economía y los estudios de la población (demografía).

En términos generales, parece importante anotar que todos estos cambios discursivos señalan el nacimiento de un nuevo paradigma modernizador para la construcción del estado tipo *top-down*. Dando así origen a las ideas que unos pocos años más tarde van a llevar a la concepción de un sistema administrativo en el que el Departamento administrativo de Planeación debía firmar los planes, objetivos y metas, y el Departamento de la Función Pública y la ESAP se debían encargar de la contratación y capacitación del personal. Como se puede ver, se estaban edificando entonces los primeros ladrillos de lo que se soñaba que fuera el nuevo ordenamiento administrativo colombiano.

9 País donde según el citado reporte tampoco avanzó mucho en sus años iniciales.

10 Quizás a nivel de especulación se pueda sugerir que la muerte temprana de Maurice Chailoux-Dantel en 1959, así como el hecho de que el informe se convocara durante la dictadura, realmente no ayudaron mucho a hacer de este reporte un hito en la modernización colombiana. No obstante, sus recomendaciones fueron adoptadas y su revisión se debería hacer de manera mucho más cuidadosa por los historiadores del Estado.

11 Al contrario de la misión del Banco Mundial que estaba más focalizada en los temas de desarrollo económico.

1.2. Las reformas administrativas propiciadas por el plebiscito de 1957

En paralelo a todas estas nuevas ideas administrativas, se iban definiendo los pactos políticos realizados en Benidorm y Sitges entre los dos partidos liderados por Alberto Lleras y Laureano Gómez, los cuales le dieron el origen político al plebiscito de 1957 (Latorre, 1986). Sin embargo, es importante resaltar que más allá del importante contenido político de los acuerdos y del plebiscito, los contenidos de estos documentos fueron también el producto de los nuevos imaginarios de reforma administrativa ya mencionados. Todo esto permitió generar cierto nivel de consenso entre las élites políticas bipartidistas para llevar a cabo un proyecto de modernización del Estado, lo cual se reflejó en la mención en el propio pacto de Sitges de la importancia de la carrera administrativa y de la creación de una escuela para el entrenamiento de los administradores públicos (ver Latorre, 1986: 41). Dado esto, se hará a continuación un balance de las reformas y sus problemas, con el fin de mostrar cómo ocurrió este proceso y porque la modernización administrativa no avanzó tanto como se soñaba a finales de los cincuenta.

Sobre la carrera administrativa

Así, el primer domingo del mes de diciembre de 1957, la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia convocó a través del Decreto Legislativo n.º 0247 del 4 de octubre de 1957 a todos “los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años” a votar (sí o no) sobre 14 artículos, algunos de los cuales implicaban grandes cambios sobre el Estado y su administración pública. Como señalaba el artículo 3, de dicho Decreto Legislativo, “...el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre

Administración Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Esta ley tenía como objetivo general:

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

Pocos años después, el Decreto Ley 1732 de 1960 reglamentó esta ley, clasificando a los empleos públicos en dos categorías: libre nombramiento y de carrera. No obstante, cabe aclarar que la ley en sí sola enunciaba la necesidad de reformar el "el código de régimen político y municipal" para especificar las entidades que quedarían cobijadas por el servicio civil, mencionando que era necesario especificar las reglas de los escalafones del servicio civil y definir sus estándares de entrenamiento futuro, dejando todas estas reglas y normas para su promulgación futura.¹³

Dada la expansión anterior, cabe preguntarse si todo este crecimiento se hizo dentro de los límites que la nueva carrera administrativa le fijaba a la política. En este sentido, González Salas (2004) señala que su aplicación fue muy parcial. Retomando las cifras de creación de nuevos cargos, debe notarse que todos los nuevos puestos regionales se crearon sin estar regidos por la carrera administrativa. Pero más llamativo es que la carrera administrativa fue reglamentada solamente hasta 1968 (aunque se empezó a expandir en 1973), ya que la posibilidad de sujetarse a esta reglamentación fue discrecional a cada entidad del ejecutivo y no incluyó los gobiernos regionales. Así el Decreto 2400 de septiembre 19 de 1968, en su artículo 54 señaló que esta carrera administrativa estaría administrada

13 La ley también era bastante específica en prohibir el reclutamiento de los servidores con base en su filiación a un partido político, y en que se hicieran retenciones a los sueldos para financiar a los partidos políticos.

por el ya creado Departamento Administrativo del Servicio Civil, aunque como se observa en la parte subrayada abajo, le dejó poco poder a esta entidad para impulsar el avance de esta modernización, ya que ajustarse a ella era una decisión individual de cada entidad:

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

Adicionalmente a lo anterior, se les confería a las unidades de personal de cada entidad la posibilidad de “realizar los estudios referentes a la clasificación de los empleos y elaborar los Manuales de Descripción de los mismos; SELECCIONAR conforme al presente decreto el personal requerido para el organismo” (artículo 56, Decreto 2400 de 1968, mayúsculas en original). Nótese las mayúsculas en el original, que dan cuenta de la intencionalidad de dejar la discrecionalidad de la selección en cada entidad. Además, claramente no se incluía a las entidades regionales en estas reformas.

Otra de las particularidades, que hizo muy débil el proceso fue la tendencia a incorporar a la planta de personal que ya venía de atrás. Así, por ejemplo, el Decreto 3074 de 1968, en su modificación al artículo 42 señaló que:

Las personas que se hallen en ejercicio de empleos públicos nacionales de carrera en la fecha de expedición del presente decreto y para las cuales no se haya aplicado el procedimiento de selección de que trata

este artículo tendrán derecho, al cumplirse un año de su vigencia, a solicitar y obtener su inscripción en la carrera administrativa, conforme al procedimiento establecido ...

Esta modificación del Decreto 2400 de 1968, apenas un par de meses después implicó "la incorporación masiva de aquellos empleados que estaban al servicio de la Administración el 17 de diciembre de 1968, siempre y cuando llenaran requisitos mínimos del cargo y tuvieran calificación de servicios satisfactorios" (Acevedo, 1985: 9, citado en Barrera, 2006: 3). Lo cual, como se ha de suponer, implicó la entrada de personas que no tenían las competencias buscadas en el proceso modernizador como se pensó inicialmente por Currie, Chailloux-Dantel y Lebret. Muestra de esto, fue que en una nueva reglamentación (Decreto 1950 de septiembre 24 de 1973), casi al final del gobierno de Pastrana, se incluyeron en 284 artículos todos los detalles imaginables sobre cómo debía funcionar la carrera (su régimen de ascenso, capacitación, comisiones, vigilancia, etc.); pero nunca se hacía alusión a las entidades nacionales o locales que tenían que someterse de manera obligatoria a la carrera. La novedad en este nuevo decreto era que se obligaba a que toda creación de cargos tuviera el visto bueno del jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil y el concepto del Consejo Superior del Servicio (artículo 9). Aunque al mismo tiempo se dejaba en manos de cada organización definir los requisitos para el ejercicio de los empleos (artículo 11), pudiendo definir discrecionalmente criterios para la "compensar la falta de título o de formación académica, la referida reglamentación deberá contemplar equivalencias entre estudios y experiencia laboral".

A pesar de toda esta producción legislativa debe señalarse que la misma se dio en el contexto de excepcionalidad generado por la declaración continua del Estado de Sitio. Así, "en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido" (García, El Espectador, 11 Oct de 2008). Esto llevó a que las normas de la carrera realmente no aplicaran, y "al desvanecimiento de la frontera entre lo legal y lo ilegal" (García, El Espectador, 11 Oct de 2008), con lo cual se facilitó la entrada del fenómeno del clientelismo de puestos, justo en el periodo

en el que la carrera se reglamentaba y los puestos se expandían. Como señala Barrera (2006:3):

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

En el mismo sentido, explica González Rodríguez (2010:151), “la carrera administrativa se convirtió en una bola de nieve para la administración pública por la cantidad de cargos provisionalidades creados”, dado esto, incluso cuando esta estuvo reglamentada su aplicación se pospuso especialmente a partir de la declaración del estado de sitio casi constante en los años setenta. Esta manera de posponer la aplicación y de legalizar el nombramiento de cargos en provisionalidad, se ha entendido como “el antídoto ideado por nuestro legislador extraordinario para legitimar en los cargos públicos a todos aquellos que habían llegado a ellos por la recomendación de jefes políticos, sin miramiento alguno en la calidad o el mérito que los antecedía” (Vergara,2011: 10).

Resulta pues claro que la mayor parte de la expansión del Estado durante finales del siglo XX se da pues sin que la carrera administrativa realmente hubiera tenido un impacto real. De esta manera toda la ampliación de nuevas entidades adscritas al Ejecutivo central y del Estado en general no logra crear un verdadero régimen jerárquico como se intencionada desde finales de los años cincuenta.

Sobre la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Otra de las instituciones importantes a que dio lugar el plebiscito de 1957 y concebidas por todas las misiones ya mencionadas de los años cincuenta, fue la llamada Escuela Superior de Administración Pública. La ESAP fue inspirada en el modelo francés de la *École Nationale d'Administration* (ENA) -una institución de élite que gradúa pocos alumnos al año en ese

país, quizás bajo la influencia del propio Maurice Chailloux-Dantel. Como se señalaba en el discurso del Dr. Alberto Hernández Mora (su primer director), "la Escuela Superior de Administración Pública es uno de los pilares en que descansa la reforma administrativa. Prevista su creación en la Ley 19 de 1958, como complemento del sistema de mérito adoptado por el legislador para la selección de los funcionarios públicos." (Hernández, 1961, reproducido en Younes, 2014:88).

Se debe señalar también que su creación ocurría solo dos años después de la revolución cubana y se dada en el contexto de un marcado interés de las agencias de cooperación y de las fundaciones occidentales por apoyar este proceso, así como de la Alianza por el Progreso, impulsada por los Estados Unidos desde 1961 como una narrativa de desarrollo que ofreciera una alternativa progresista, diferente a la revolución comunista. En todo este contexto, la ESAP en sus primeros años suscribió acuerdos que implicaron la llegada de profesores internacionales, como señalaba su director en el discurso de inauguración:

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

Así en los discursos de inauguración, se evidencia un fuerte discurso técnico que habla de modernizar, racionalizar, introducir nuevas técnicas para dejar atrás el pasado premoderno. Se pretendía incluso elaborar una "doctrina" para esos administradores que apoyara la fundación de un nuevo concepto de Estado. Inicialmente se pensó como una facultad dentro de la Universidad Nacional, pero se terminó creando como una entidad independiente a principios de 1961.

En otras palabras, el imperativo de modernizar al Estado y a la Administración Pública, condiciones necesarias, al desarrollo económico y social, están en la base de la creación de la ESAP, como universidad estatal, con una amplia y ambiciosa misión, asociada a las funciones de enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y

técnicas de la administración pública, y la preparación y capacitación del personal del servicio público (Álvarez, S.F.:7)

No obstante, el avance de la ESAP nunca fue el soñado. Como señala uno de sus propios profesores (e historiadores), el profesor Augusto Álvarez Collazos:

... la racionalidad de la misión institucional choca con la lógica política que guio la formación, avance y desmonte del Frente Nacional. El pacto suscrito por los partidos políticos tradicionales no solo restringió la democracia, sino que creó las condiciones para el reparto milimétrico de recursos, cargos y empleos públicos y habilitó la toma de decisiones de los poderes locales y regionales, vigorizando en forma institucional las relaciones políticas tradicionales (Álvarez, S.F.:8-9)

Así, mientras que adentro de la ESAP se trabajaba con ideas y técnicas para la administración racional y la planificación *top-down* del Estado, afuera de la ESAP con la imposibilidad de implementar la carrera administrativa y la ausencia de requisitos de meritocracia para ingresar a ella, los incentivos para fortalecerla fueron bastante escasos para los gobiernos y muy reducidos para los servidores.

En fin, mientras el gobierno hacía significativos esfuerzos por modernizar el Estado y la Administración Nacional con la reorganización institucional, la institucionalización de la planeación, la gestión racional del personal civil, buscando el acceso por mérito a la carrera administrativa; al contrario, prevalece la lógica dominante del sistema político, imponiendo el reparto de cargos públicos entre los partidos tradicionales y más aún, institucionalizando el clientelismo al facilitar el acceso masivo de funcionarios a la carrera administrativa, sin cumplir requisitos de mérito, mostrando de paso, la gran debilidad del Estado y de la administración (Álvarez, S.F.:8-9)

Así las mismas presiones políticas que recaen sobre la ESAP gradualmente van llevando a que esta deje atrás la visión romántica de “modernizar” el Estado y pase a hacer las funciones de una entidad relativamente marginal que desempeña funciones para entrenar funcionarios medios y bajos, que realmente no pueden hacer mucho por cambiar el poder de dominación que tienen los políticos sobre los administradores públicos, que al contrario de los países donde los burócratas existen como cuerpo organizado y con poder real, en Colombia nunca deja de ser una profesión

que en estos años nunca se consolida. De esta manera, gradualmente los directos de los años setenta van dirigiendo "sus esfuerzos hacia el "adiestramiento y capacitación de funcionarios públicos" de nivel medio y asistencial" (Álvarez, S.F.: 10). Hasta el punto de que el profesor Augusto Álvarez Collazos termina concluyendo en su análisis de la ESAP que:

... en resumen, la ESAP presenta un pobre desempeño en el avance de sus funciones principales, expresas en la ausencia de investigación acerca del fenómeno público, poco interés en la construcción disciplinar de la administración pública, baja cobertura de los programas de formación profesional y avanzados y restringida proyección social. La Escuela se ve presionada a renunciar a la formación de dirigentes y altos funcionarios del Estado, funciones esenciales a la modernización estatal y administrativa (Álvarez, S.F.: 11).

Como se nota en las páginas anteriores, uno de los problemas del Frente Nacional fue que siempre se priorizó la generación de una convivencia pacífica interpartidista y la construcción de un ejercicio paritario del poder, sobre otros objetivos de modernización. Esto implicó que muchas de las reformas posteriores que buscaron la modernización administrativa terminaron supeditadas a las reglas fijadas por el plebiscito para la convivencia entre los dos partidos. Especialmente, en materia de paridad de puestos, un asunto que con el pasar de los años se convertiría en un problema de aritmética electoral y de ajustes permanentes en los cargos dados los desequilibrios permanentes entre los partidos. Así la paridad política, terminó siendo también paridad burocrática, lo cual llevó a que realmente estas reformas de modernización (carrera administrativa, función pública, capacitación administrativa, etc.) nunca se pudiera implementar con toda su fuerza, puesto que como señalaba López Michelsen,"

... la paridad imponía la obligación de nombrar "un barrendero conservador por cada barrendero liberal", y así sucesivamente, a lo largo de todos los niveles de la administración pública" (López Michelsen, entrevistado en Bejarano y Segura, 2010, p. 241)

Justamente, de ese acuerdo se deriva lo que Latorre (1986:17) llama "la mecánica de la paridad" que terminó permeando todo el proceso de expansión del Estado hasta principios de los años ochenta. Como explican Bejarano y Segura (2010:241), como resultado de:

... el proceso de despolitización bipartidista que se originó como resultado del Frente Nacional (Leal, 1984) y las tendencias a la desmovilización electoral resultantes de las cortapisas impuestas a la competencia interpartidista, los partidos no tuvieron otra alternativa que la de utilizar profusamente los recursos disponibles del Estado para mantener una clientela que garantizara la continuidad de su predominio político.

Debe señalarse entonces que no se trataba de una modernización en un contexto neutro, sino en el periodo inmediatamente siguiente a la Violencia, lo cual implicaba que los ojos del país estaban puestos en alcanzar la paz interpartidista, asunto que remarca Younes (2014:83) de la siguiente manera:

... el precio que debía pagar la democracia colombiana por la paz política era el de la paridad de liberales y conservadores en las corporaciones públicas y su presencia excluyente en el cotejo electoral... La modernización del Estado creando una administración pública eficiente y estable, degeneró en el fácil acuerdo de las cuotas burocráticas para los partidos y para los varones electorales y el clientelismo político invadió como plaga toda la nómina del servicio oficial.

1.3. Sobre el crecimiento y la modernización de la función pública en el marco de la construcción del Estado colombiano

A partir de los años sesenta se da un incremento importante de los ingresos del Estado, posibilitado en parte por la creación, ampliación e incremento de la tarifa del IVA a partir de 1963.¹⁴ La estabilización y crecimiento de los ingresos del nivel central que permitieron del IVA (y

14 El IVA fue creado en 1963 por el Decreto Especial 3288 como un “mono tributo” inicialmente aplicado a la industria y a los productos importados, que luego se modifica en 1965 para crear el sistema de impuestos al valor agregado que aún se usa en la actualidad y en 1966 y 1971 para ampliar los hechos sobre los cuáles se causaba el impuesto. Posteriormente, bajo la influencia de las recomendaciones de la comisión Musgrave se amplió el IVA a una tarifa general del 15%.

anteriormente del impuesto de renta¹⁵), le facilitaron al nivel central empezar a planificar sus gastos dado que contaba con una mayor estabilidad de ingresos, lo cual como señala Uricoechea (1986:97) tuvo “repercusiones racionalizadoras para la programación del gasto público”. Anteriormente la dependencia de los impuestos de las importaciones creaba grandes fluctuaciones, dado que las mismas dependían de la disponibilidad de divisas que se afectaban según los vaivenes de los precios internacionales del Café.

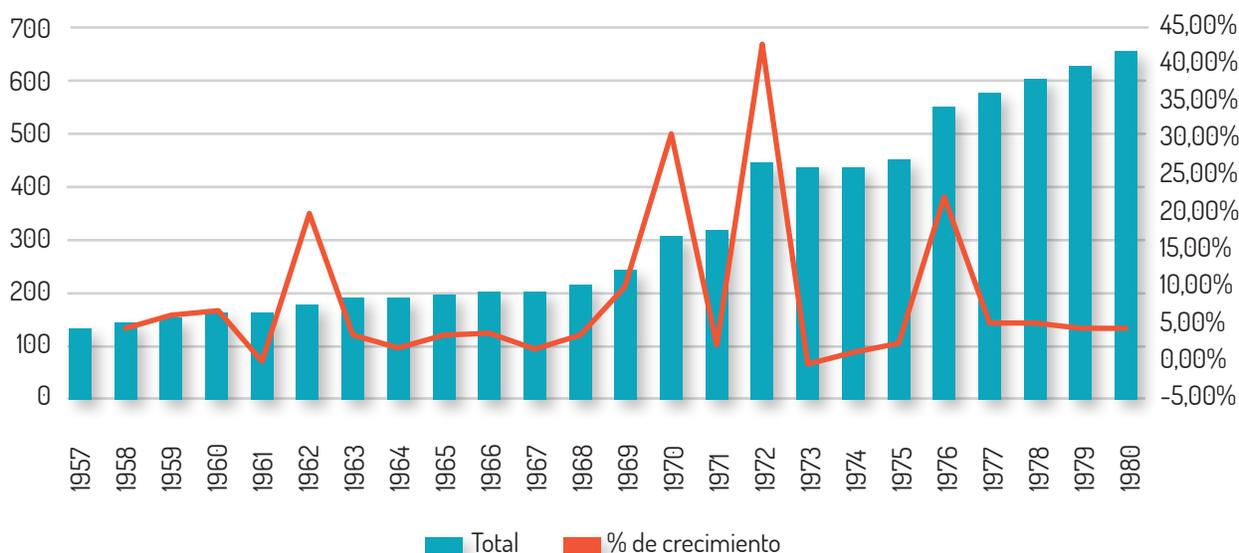
De esta manera, este proceso de racionalización llevó a la creación del situado fiscal en la reforma de 1968, el cual reguló la participación de los departamentos y municipios. Por ejemplo, el Situado Fiscal se fijó en el 13% del Gasto Central por la Ley 46 de 1971. Por otro lado, la Ley 33 de 1968 creó la participación del impuesto a las ventas que debía llegar a 30% del impuesto en 1971. Ambas transferencias iban dirigidas a los departamentos, pero el 50% del segundo se le debía ceder a los municipios en proporción a su población.

Igualmente, este incremento de los ingresos permitió hacer una recomposición del gasto del gobierno que empezó a ser muy notoria en los años sesenta y setenta. Esta expansión que se vivió durante el Frente Nacional y que se extendió hasta principios de los años ochenta, alcanzó en materia de gasto público “el nivel más alto para cualquier periodo: 15,7 por ciento anual” (Uricoechea, 1986:83), mostrando así que el Frente Nacional llevó a la expansión del Estado en muchos ámbitos. No solamente se añadieron nuevas funciones, sino que dentro de la concepción *top-down* ya mencionada, la Contraloría General de la República también se expandía por encima del promedio nacional, creciendo al 17,9% en esos 23 años, como señala el mismo Uricoechea (1986:87): “La burocratización creciente, en efecto, requiere, a su turno, mecanismos más elaborados de fiscalización y supervisión...”.

15 Debe recordarse que la reforma tributaria anterior más importante del Siglo XX se había dado con el aumento del impuesto de renta después de la reforma tributaria de 1935 (véase la Ley 78 de 1935 y la Ley 63 de 1936).

Además, este crecimiento de los ingresos públicos se reflejó, como habría de esperarse bajo una estrategia *top-down* (burocrática, centralista y jerárquica), en la expansión del empleo público. En primer lugar, se puede ver en las barras azules del Gráfico 1 que el empleo público creció de manera constante entre 1957 y 1980, pasando de 129 mil en 1957 a 650 mil en 1980, una tasa promedio de expansión de 7,75% anual. Sin embargo, se puede notar en la línea naranja del mismo Gráfico 1 que el cambio fue muchos más acentuado en 1962 (19,9%) y durante el gobierno de Lleras (1966-1970) y Pastrana (1970-1974), resaltando en este pico los años de 1970 (30,03%) y 1972 (42,68%), expansiones increíbles que se dieron en la cúspide de la apuesta por la centralización y burocratización del Estado.

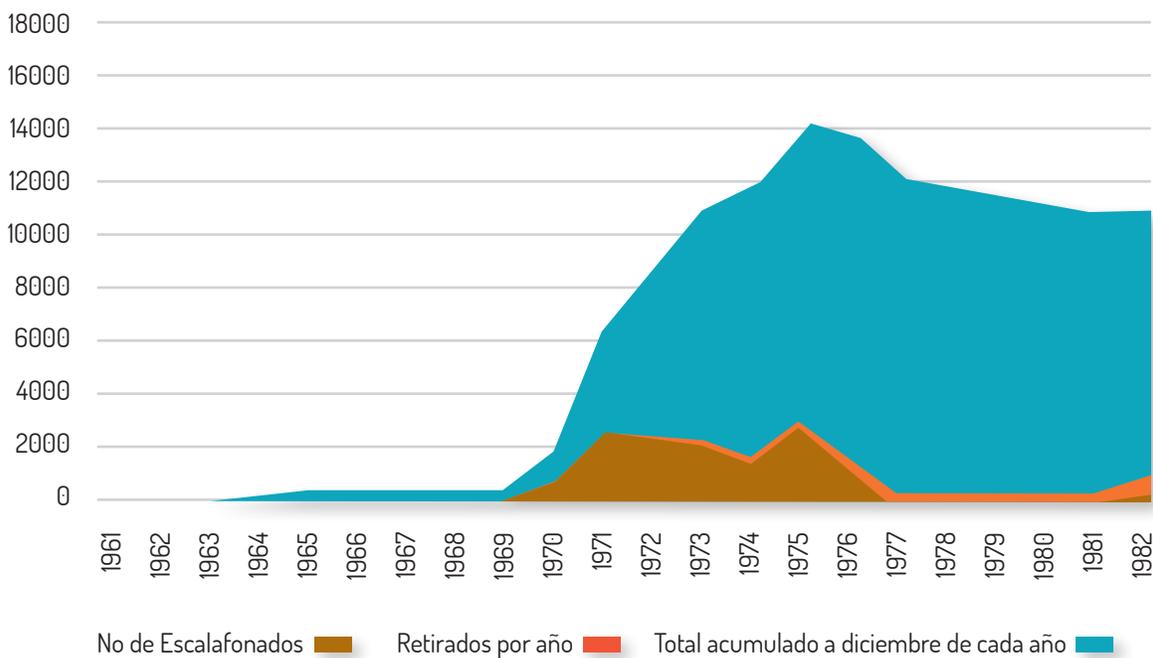
Gráfico 1. Total de empleados públicos y porcentaje de crecimiento (1957-1980)



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

Estas cifras de expansión del empleo público resultan útiles para ser contrastadas con la expansión real de la carrera administrativa. Como se puede ver en el Gráfico 2, elaborado con datos de Ramírez (2011), la carrera administrativa alcanzó su cúspide (en este primer periodo) en 1976, sumando ese año un acumulado de 14.219 servidores públicos. Sin embargo, su bajo nivel de implementación resulta más que obvio si esta cifra se divide sobre un total aproximado de 550.000 empleados en ese mismo año, cálculo que indica que esta solo representaba el 2,58% del empleo público.

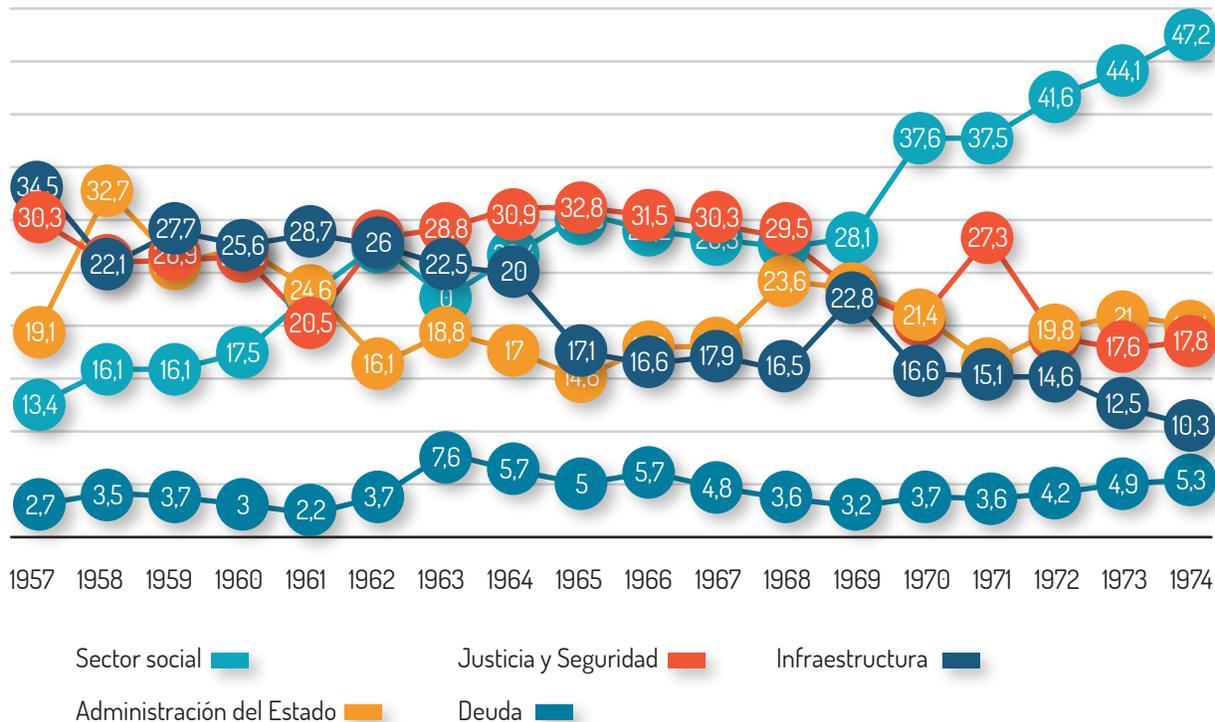
Gráfico 2. Crecimiento de la carrera administrativa en Colombia 1961-1982



Fuente: Informe al Congreso "Hechos y perspectivas 1982-1986": 105, tomado de Ramírez, 2011: 63.

Los datos de expansión del empleo público general (no los de la carrera administrativa) resultan coherentes con la fuerte expansión en el gasto social en comparación con otros sectores, especialmente al sector educación que generó decenas de miles de puestos con la expansión drástica que tuvo la educación primaria y secundaria durante el Frente Nacional. Así como se observa en el Gráfico 3, construido con datos de Bejarano y Segura (2010), el gasto social (educación, salud, trabajo, agricultura y vivienda) que en 1957 era solamente de 13,4% de los gastos del gobierno central, pasa a ser en 1974, al final del Frente Nacional, a un impresionante nivel de 47,2%. Esto va en línea con la expansión de servicios del Frente Nacional, aunque sin que por esto se pueda decir que en estos años se logran desarrollar políticas sociales duraderas, coherentes y eficientes (Bejarano y Segura, 2010). Además, el propio monto de este aumento terminó siendo marginal frente a las necesidades de una población que crecía y se urbanizaba rápidamente en las periferias marginales de las ciudades. Finalmente, también se podría decir que resulta dedicado a apoyar a las clases medias (Bejarano y Segura, 2010).

Gráfico 3. Gasto del Gobierno central 1957-1974



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

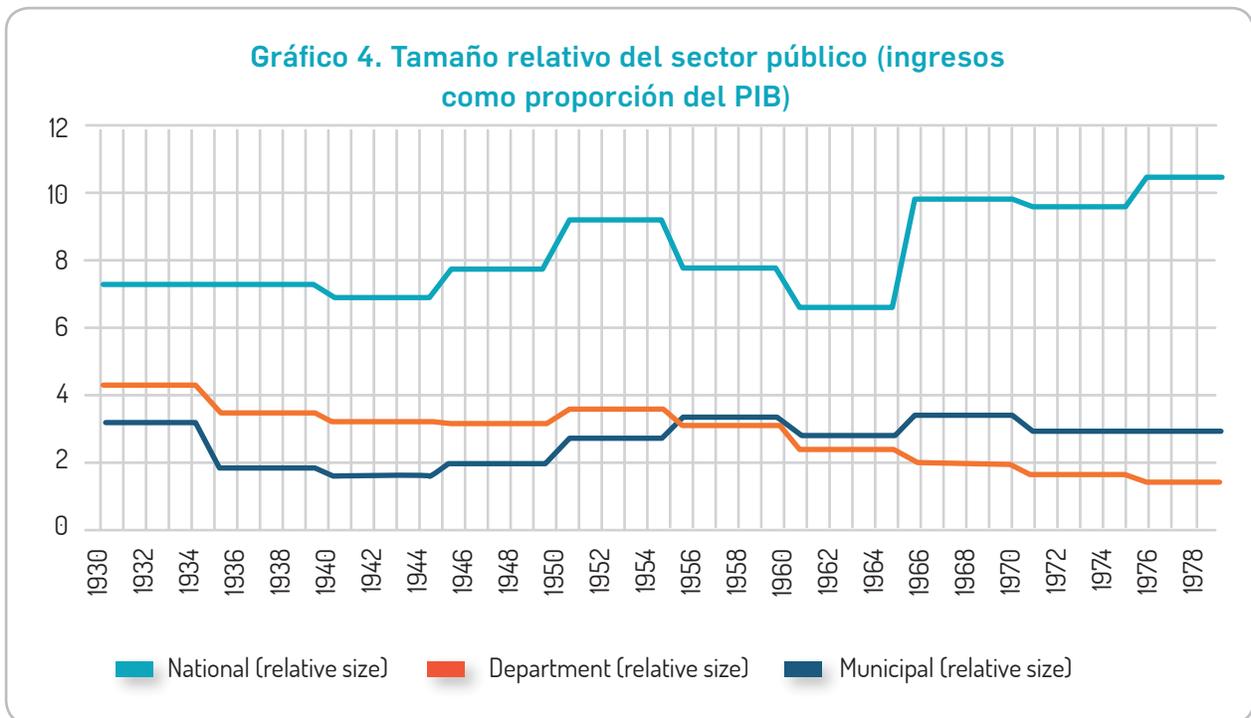
Esta expansión también lleva a pensar en otra manera en la que el pacto paritario sesgaba de manera negativa el avance de la modernización. Resulta conveniente pensar que la economía política de un Estado con muy escaso presupuesto, que trata de expandir su oferta de bienes públicos genera grandes oportunidades para la distribución política clientelista (Golden y Min, 2013). Así, la extensión de una oferta pública en salud pública, educación, vías, justicia, etc., con bajo nivel de inversión, terminó creando una oferta de bienes en los que, al contrario de la definición canónica de los bienes públicos,¹⁶ se generaba la exclusión del consumo de estos bienes en gran parte de la población. Esto se generaba porque dada la incapacidad del Estado para universalizar su oferta (dado su bajo

16 No hay rivalidad en su consumo, ni es posible excluir a nadie de disfrutarlos. Por ejemplo, el alumbrado público, la justicia o la defensa nacional.

presupuesto), no todos los ciudadanos podían acceder a la oferta pública. De esta manera, la provisión de una oferta de bienes públicos que excluye a comunidades realmente lleva a que estos operen como bienes club, pues solo quienes están adentro del club del privilegio pueden disfrutar del bien sin rivalidad alguna.

Así la característica del Frente Nacional de extender los servicios a más y más áreas, pero siempre en un contexto de escasez de la provisión terminó creando el espacio para que se generara el clientelismo, en términos de favores. Los favores daban acceso al club y para mantenerse en él, se requería asegurar la lealtad. Todo esto terminó creando una economía política del Estado que iba parcialmente en contra de su modernización administrativa.

DOCUMENTO OFICIAL



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

Adicionalmente a todo lo anterior es importante aclarar que a pesar de esta expansión y de la creación de múltiples nuevas entidades (en los

sesenta¹⁷, con la reforma de 1968¹⁸ y en los setenta¹⁹) el Estado colombiano siguió siendo bastante pequeño. Como muestra el Gráfico 4, el tamaño relativo del nivel central nunca superó el 10%, un nivel incluso para el final del periodo (1979) muy por debajo del promedio latinoamericano.

Este escaso crecimiento relativo del Estado (con respecto a la Economía) en momentos en los que se ampliaba su oferta de servicios, implicó que, ante una relativa estabilidad en el tamaño del Estado como porcentaje del PIB, el crecimiento del sector social se hizo a costa de la pérdida de participación de los sectores justicia y seguridad e infraestructura, en términos relativos como porcentaje del PIB. Al respecto Jorge Giraldo (2015:11) señala: “el Frente Nacional mantuvo en una situación precaria a las fuerzas militares, no avanzó en la integración territorial del país ni adecuó su sistema judicial”. En este sentido, señala:

Desde 1958 hasta fines del siglo, Colombia tuvo unas fuerzas militares débiles. Esa característica fue el resultado de una orientación intencional ya que, tanto durante el Frente Nacional como durante los cuatro gobiernos siguientes del periodo 1974-1990, los dirigentes nacionales —con todo y sus diferencias partidistas e ideológicas— mantuvieron en una profunda debilidad, tanto absoluta como relativa, a las fuerzas militares (Giraldo, 2015:13).

Como hipótesis especulativa de los efectos de la pérdida de importancia del sector seguridad y justicia²⁰ se podría sugerir que quizás por esto, en el marco de un Estado tan pequeño, nunca se resuelven los problemas *hobbesianos* básicos de construcción de Estado, los cuales consisten en construir un orden social bajo un poder único y bajo reglas impuestas por el Estado. Esta idea se ampliará en la sección de grandes tendencias de cambio del Estado Colombiano.

17 Fondo Nacional de Caminos Vecinales (1960), Inderena (1960) y Proexpo (1967).

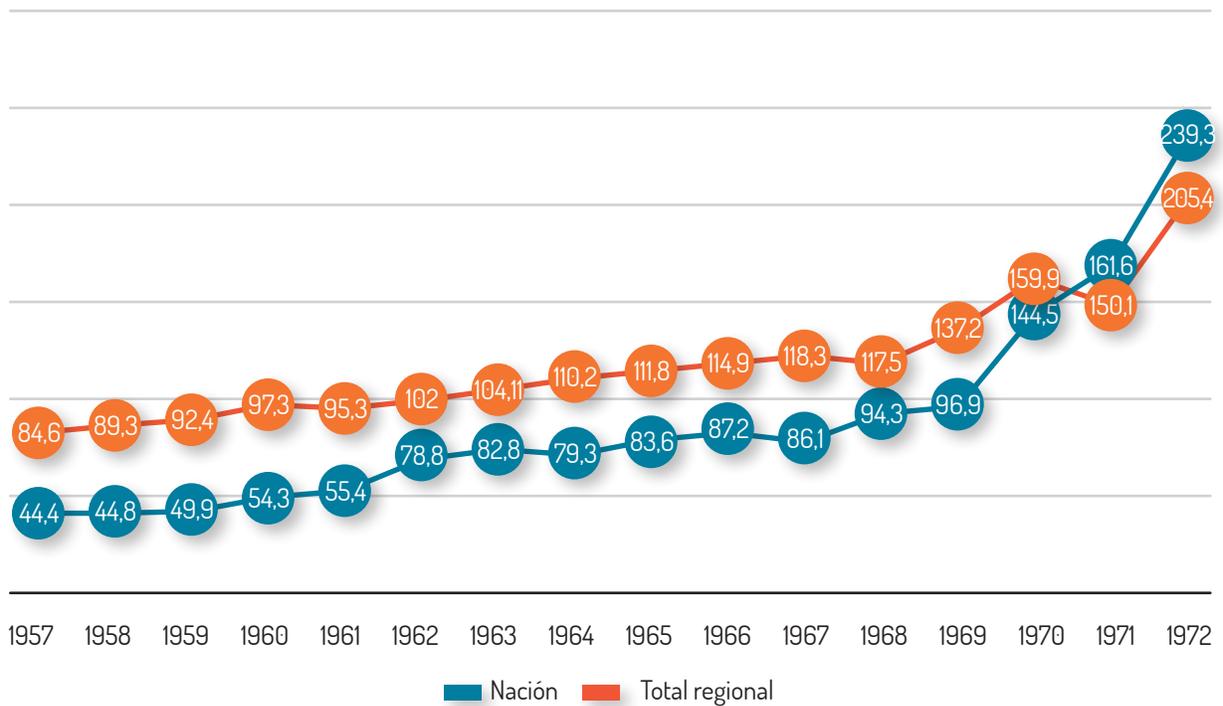
18 CODECHOCÓ (1968), Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (1968), Universidad Tecnológica del Chocó (1968), Colciencias (1968), Superintendencia de Industria (1968), FONADE (1968), COLDEPORTES (1968), CORPOURABA (1968), COLCULTURA (1968), INGEOMINAS (1968), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1968)

19 Superintendencia de salud (1977) y Carbocol (1976).

20 Tomando como base los datos de Bejarano y Segura (2010) para asegurar esta pérdida.

Adicionalmente, por espectacular que parezcan los crecimientos en la planta de empleados del Estado, es necesario llamar la atención sobre un hecho que suele pasar desapercibido para la mayoría de analistas que asumen que la centralización del Estado fue un hecho desde la constitución de 1886. En este sentido, para todos aquellos que creen que se centraliza por decreto y que las leyes cambian la configuración del poder territorial, convendría observar el Gráfico 5. En él se puede ver que solo hasta el año de 1971 los empleados del nivel central sobrepasaron a los empleados territoriales (gobiernos más municipios sumados). Esto da cuenta que, después de casi un siglo de esfuerzo centralizador, apenas en ese año el nivel central empieza a tener ligeramente más empleados que las gobernaciones y municipios. Además, como se observa en el gráfico siguiente, se puede ver que, en medio de la expansión, también el total de empleados regionales se expanden a partir de las reformas de 1968, especialmente dado las transferencias creadas por el situado fiscal (que se revisará más adelante).

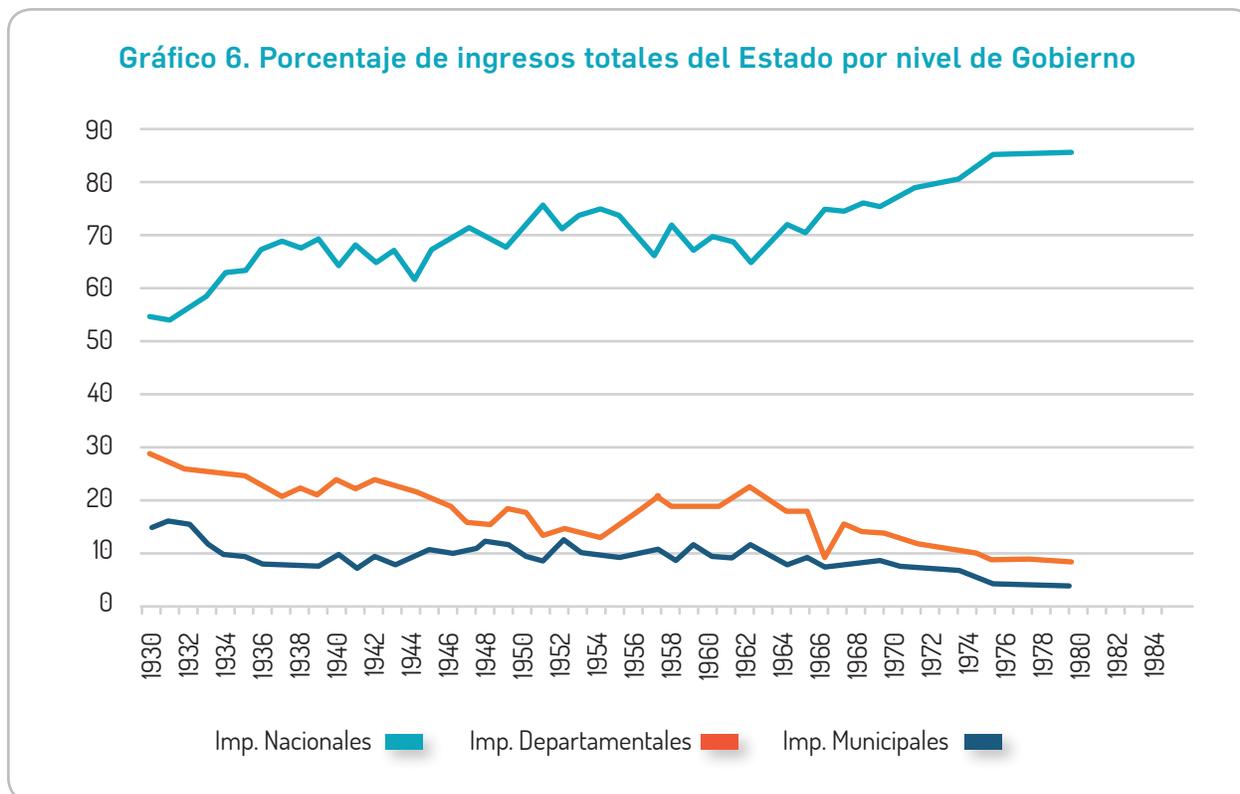
Gráfico 5. Plantas de personal administrativo nacional y regional (Municipal + departamental) 1950-1972



Fuente: datos tomados de Uricoechea, 1986, elaboración propia.

Esto además se debe mirar en un contexto en el que la modernización de los cargos creados a nivel local todavía más débil que la nacional, “en tanto que en el orden territorial fue imposible por los apetitos burocráticos de los grupos políticos que exigían a los nominadores la inclusión de adeptos a la nómina oficial” (González García, 2004: 33, citado en González Rodríguez, 2010: 151). En efecto, como han señalado Bejarano y Segura (2010) la modernización del Frente Nacional, hasta los años ochenta, se limitó a algunos sectores del nivel central, dejando al nivel local por fuera. Además, como también sugiere González Rodríguez (2010:151) “esto sucedió, pues... se consideraba que el nivel territorial no tenía la misma importancia que el nacional, ni en materia de funciones o de asignación presupuestal”.

Ya para estos años, como muestra el Gráfico 6, el nivel local había perdido ciertamente la capacidad de inversión propia que lo caracterizó a principios del siglo XX y el nivel central había ganado protagonismo en los ingresos fiscales (Bird, 1984). Generando de esta manera, como bien lo afirma Bird (1984), una dependencia presupuestal por parte de los departamentos y los municipios hacia la nación.



Fuente: datos Bird (1984), elaboración propia.

Esta caída paulatina en los ingresos locales, no solo era producto de contar con impuestos menos dinámicos a nivel local, sino que también ayuda a ilustrar los efectos de la idea modernizadora de la centralización, lo cual implicaba que:

... la importancia institucional del nivel territorial se encontraba socavada para entonces. Los departamentos y municipios habían entrado desde los años 30 en un proceso de languidecimiento paulatino tanto por la representación de sus ingresos fiscales con respecto al PIB, como en cuanto a su participación en el conjunto de los ingresos tributarios nacionales. La mayor parte del gasto público se realizaba a instancias del nivel nacional y en especial de su robusta y creciente institucionalidad paraestatal" (González Salas, 2004:10, citado en González Rodríguez, 2010:151).

Este consenso permitió estabilidad, pero se basó en un proceso de fortalecimiento selectivo, en el que los gobiernos locales quedaron por fuera. Así, mientras que los sectores relacionados con el ejecutivo central fueron modernizados, "otros fueron ignorados o francamente abandonados" (Bejarano y Segura, 2010: 221-222), entre ellos los gobiernos departamentales y municipales.

1.4. Sobre el poder infraestructural y la debilidad del Estado Colombiano

Sin embargo, este crecimiento de transferencias se hacía también bajo una visión *top-down*. Esta era simbolizada por las mayores atribuciones para el presidente, dejándole a este gran parte de la iniciativa legislativa. Adicionalmente, se buscaba que las transferencias le dieran al nivel central más control sobre la gestión pública subnacional. Para entender este esfuerzo centralizador, resulta conveniente dedicarle alguna atención al caso de la educación, pues su examen sirve para entender que, a pesar de la mayor participación del nivel central en la financiación, el poder del centro todavía seguía siendo marginal en la toma de decisiones locales. Como señala Jesús Duarte, en su magnífica tesis doctoral sobre la educación pública y clientelismo:

... entre 1960, después de la nacionalización de la educación primaria, y 1968, aunque el gobierno central pagó los costos de la educación primaria y una gran parte de los costos de la secundaria, no controló el gasto. Al contrario, "una vez que el dinero hubo entrado a la cuenta del departamento [tesorería departamental], el ministro perdía el control de los fondos" (Hanson, 1983:94). Los secretarios departamentales ignoraban con frecuencia la política central. Los fondos destinados para la educación se desviaban muchas veces hacia proyectos más políticos... En pocas palabras, pese a que la centralización de la financiación pública de la educación primaria, los departamentos siguieron controlando el uso de estos fondos (Duarte, 2003:93).

Para darle un ímpetu a la gestión *top-down* del sector educativo, el gobierno nacional como parte de las reformas de 1968 crea a finales de ese año los llamados Fondos de Educación Regional (FER) (Decreto 3157 de 1968). En el artículo 31 de dicho decreto se señala que

"Los Fondos Educativos Regionales serán administrados por las autoridades del respectivo Departamento, Distrito Especial o Área Metropolitana con la supervisión de un delegado del Ministerio de Educación Nacional que será funcionario de éste y que tendrá funciones que le asigne el Gobierno Nacional".

Dicho funcionario tendría la labor de intervenir el funcionamiento de la educación en los departamentos, con el fin de manejar los recursos de cada FER en cada departamento. En consecuencia:

... para 1971, Luis Carlos Galán, el Ministro de Educación, podía afirmar que el único "vínculo real" entre el MEN y los Departamentos eran los directores de los FER, llamados *delegados*. Sin embargo, Galán también señaló la relativa debilidad de ese vínculo: "a los delegados se acude muchas veces en busca de que el Ministerio solucione los problemas de orden financiero, pero se les da poca o nula participación en la toma de decisiones administrativas, muchas de las cuales se originan en estos mismos problemas" (Duarte, 2003:96)

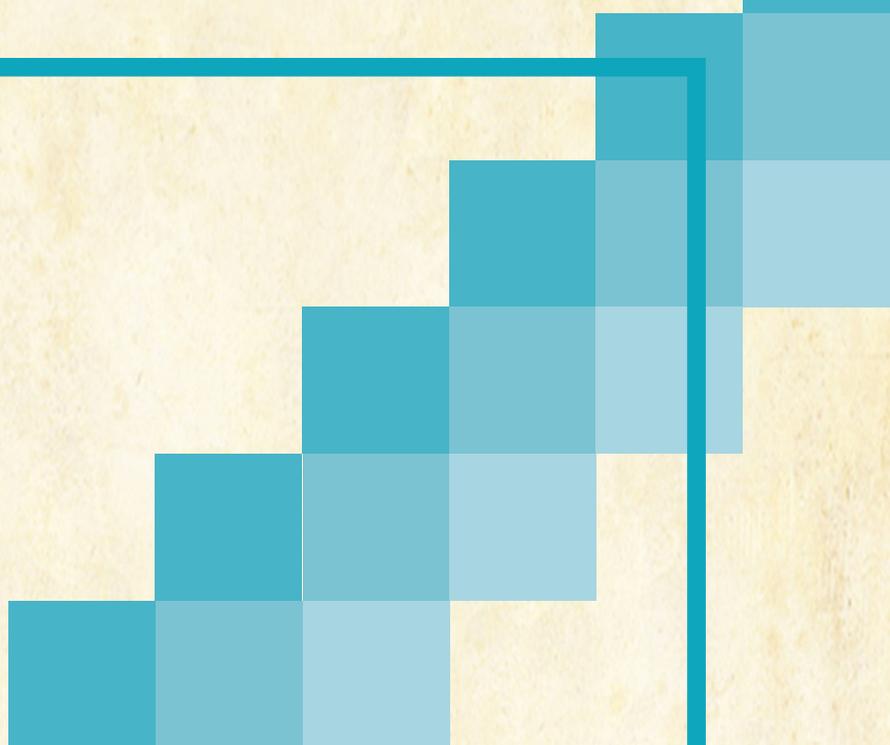
En el gobierno de López (1974-1978) también se buscó fortalecer los FER. En ese periodo mediante la Ley 14 de 1975 el nivel central asumió "la financiación de la educación secundaria... De esta forma se completó el proceso de nacionalización del gasto público en los niveles primaria y secundaria

que había comenzado en 1960." (Duarte, 2003: 97). Sin embargo, después de estas reformas el diagnóstico aún mostraba que los FER seguían sin arrojar resultados, pues los departamentos habían logrado aislar a los delegados de los FER de la toma de decisiones, con el fin de seguir contratando maestros por la vía clientelista. Lo anterior implicaba que:

... aquellos con la responsabilidad administrativa por el servicio de la educación, los departamentos, no tenían obligaciones financieras; mientras que el responsable de la financiación del servicio, el gobierno central, no tenía control efectivo sobre la administración (Duarte, 2003: 98).

Además, con la llegada de Turbay Ayala a la presidencia, el manejo de los FER se les entrega a los propios políticos regionales. Por consiguiente, "los FER comenzaron a transformarse de entidades técnicas en instituciones politizadas...". En el gobierno del presidente Turbay Ayala, "la politización de los FER se vio asegurada cuando se eliminó el requisito de que sus directores tenían que ser educadores" (Duarte, 2003: 9), lo cual llevó a la politización completa de estos mecanismos y al surgimiento de nuevas ideas para liquidarlos bajo las nuevas ideas *bottom-up* que se discutirán en la segunda sección. En efecto, poco tiempo después, el ministro de educación de Betancur, Jaime Arias, decía: "cuando entre a operar el Sistema Nacional de Educación, los dineros llegarán directamente de la Tesorería Nacional a la de Antioquia, sin necesidad de pasar por los FER, pues esto únicamente ha causado conflictos y retrasos" (Arias, 1982, citado en Tirado, 1983). Con esto se sentenció el fin de esta apuesta centralizadora que nunca pudo realmente servir de canal para ejercer control nacional.

Este caso de los Fondos y su fracaso, sirve como punto final de este primer periodo, pues ilustra que realmente el Estado colombiano nunca se pudo centralizar efectivamente. Igualmente, sirve para cuestionar hasta donde el mismo fue alguna vez burocrático, jerárquico y de un gran tamaño, como se empezó a describir a finales de los setenta (Ver siguiente sección). En conclusión, debe quedar claro después de este ejemplo, que aún en el área con mayor inversión (la educación), y en el momento de mayor centralización (los años setenta), realmente nunca se alcanzan los ideas planteados en los años cincuenta. Dado esto, se puede cerrar esta sección afirmando que aún en la época de mayor auge de la apuesta por la administración pública *top-down*, esta no fue más que un ideal de modernización que nunca llegó a su plenitud.



2.

El periodo *bottom-up* (1980-2017)

En los años setenta empieza la búsqueda de soluciones para transformar los estados de muchos países desarrollados alrededor del mundo, estos empiezan a ser descritos como “gigantes” y “paquidérmicos” y empiezan a ser acusados de causar todos los males de los países desarrollados (crecimiento lento, individuos con poca iniciativa, poco respeto a las diferencias y preferencias personales, entre otros). De esta manera, la crisis del Estado de Bienestar y de las economías de la posguerra, abrió una ventana para el resurgimiento de las ideas liberales clásicas en las décadas de 1970 y 1980 (liberalización de la economía, libre comercio, reducción del gasto público, reducción de la intervención del Estado, más mercado y sector privado, y ampliaciones de las libertades individuales) (Harvey, 2007). Estas ideas circulaban desde los años 30 como críticas a la ampliación de los estados y al totalitarismo, pero solo ganaron corriente con el reconocimiento de una crisis generalizada en los grandes estados de bienestar y en sus economías (Harvey, 2007).

Así desde mediados de los setenta, la búsqueda por nuevas ideas empieza a expandirse en múltiples espacios y disciplinas, por ejemplo, en relación con la Administración Pública un momento importante fue la manera cómo desde los años sesenta se empieza a cuestionar la organización burocrática como el principio máximo de organización. Entonces, Simon (1964) señaló que los principios de la administración no eran más que “proverbios” que se usaban para justificar decisiones de valores y poder, pero que tenían poco fundamento científico. Pocos años más tarde, Niskanen (1973) en una crítica que resultó devastadora para el prestigio de las burocracias, se preguntaba que era aquello que esperaban maximizar las burocracias, ya que estas según su descripción eran “organizaciones sin ganancias” (Niskanen, 1973: 20). Su respuesta fue que todo burócrata espera maximizar el número de cargos que controla, y, además, sus propios intereses. Su poderosa crítica dejaba atrás la visión benevolente de la administración, atada a la modernización; en su remplazo surgía un burócrata que hacía parte del juego político y unas burocracias peligrosas que solo buscaban expandirse sin control hasta crear un Estado ineficiente.

En este contexto crítico de las burocracias, surge dentro de la disciplina la idea de una Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), que incluso dejaba atrás el uso del mismo término de “administración pública” y anuncia el surgimiento de un nuevo paradigma posburocrático (Barzelay, 1992). Este va acompañado de las nuevas ideas de una “administración basada en el mercado” (Lan y Rosenbloom, 1992) y de un gobierno que deja de entenderse como un controlador jerárquico, para pasar a pensarse como un “gobierno emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1993). La gestión empezó a estar asociada con “dirigir” (steering), mientras que la administración se asociaba con “remar” (rowing), lo cual se debía dejar en manos de terceros preferiblemente privados. Esta nueva prescripción para la delegación de la administración, abre el espacio para explorar todo un nuevo cajón de instrumentos públicos para ayudar a que otros remen por el Estado, incluyendo a los subsidios, los cupones, la contratación y la información pública (Peters y Linders, 1987).

Además de repensar el papel de las burocracias, las reflexiones de esos años también llevaron a cuestionar la utilidad de la centralización administrativa. Un momento importante de este segundo cambio se da con el surgimiento en diciembre de 1967 de la “Public Choice Society”, la cual se crea para problematizar las prescripciones tradicionales de la Administración Pública (burocratizar y centralizar para administrar) y para proponer ¿pensar en lo que Buchanam y Tullock llamaban las decisiones de no-mercado (non-market decision making) (Ostrom y Ostrom, 1971). De esta manera, esta sociedad se propone investigar cuáles son los mejores métodos para organizar la gestión pública, proponiendo la idea del policentrismo como una alternativa a la centralización (Ostrom y Ostrom, 1971).

La idea del policentrismo, originalmente propuesta por Ostrom, Tiebout y Warren (1961), muestra que es posible generar una acción colectiva eficiente, aún en la ausencia de jerarquías unificadas. Esto lleva a que desde este movimiento se empiece a preguntar cómo se pueden alcanzar los mejores resultados para la gestión pública: ¿a través de una “estructura burocrática única e integrada sujeta al control y dirección de un único jefe”? (Ostrom y Ostrom, 1971: 211), o, por el contrario, “teniendo acceso

2.1. La reforma del presidente López Michelsen: fracaso legal, triunfo discursivo.

En el marco de una vida urbana cada vez más marcada por desórdenes, paros cívicos y protestas ciudadanas por la mala calidad de los servicios públicos, el Presidente López propuso en su discurso al congreso de 1976, realizar una reforma constitucional para cambiar, entre otros, el régimen administrativo nacional. Este buscaba corregir un proceso de centralización, que él consideraba excesivo. Además, reconoce que la centralización política no era lo que se imaginaba “cuando los gobernadores tienen la capacidad de pasar por alto las disposiciones de los ministerios en materia de congelación de plazas en el magisterio...” (López, 1976: 35). El propósito de la reforma era entonces simplificar los departamentos para que estos no replicaran la estructura de la nación (pero sin los fondos para cumplir con sus responsabilidades).²¹ Igualmente, se pretendía acabar con el sistema de contratación entre las entidades de derecho público que fue creado por la reforma de 1968 dando lugar a los FER y a los SSS (ya mencionados arriba).

La idea de la Asamblea Constituyente de López era transferir todos estos recursos a los municipios para que se prestaran: “directamente los siguientes servicios: administración Municipal, servicios locales de salud y puesto de salud, educación primaria, circulación municipal y conservación de calles, telefonía local, distribución de energía local; construcción de caminos vecinales y conservación de vías diferentes a las troncales y a las transversales, recreación y parques” (López, 1977: 38). En este sentido, la idea, sostenía López era que las responsabilidades estuvieran depositadas “en forma clara sobre determinada cabeza”, mientras no sea así,

21 Se debe recordar que López Michelsen después de volver de su periodo en México fundó al MRL, presentándose a las elecciones de 1962 como disidencia liberal. Después de varias elecciones apartado del oficialismo, su regreso a las toldas del partido rojo se produjo en el gobierno de Lleras, con el cargo de Gobernador del Cesar, y posteriormente como Ministro de Relaciones Exteriores. Esta experiencia en la gobernación, acrecentó su interés por transformar a los departamentos.

sostenía, la responsabilidad se diluye entre “el Estado y las seccionales, a través de los contratos y de asignación de recursos de un lugar a otro, que aumentan los gastos de funcionamiento” (López, 1977: 39).

Así se suponía que los departamentos solo quedarán con la función de ser “entidades intermedias, de carácter eminentemente administrativo, órganos de coordinación, planeación y tutela respecto a los municipios...” (López, 1977: 39); mientras que los municipios debían ser la “unidad básica territorial” (López, 1977: 39). De esta manera, en vez de entregar los recursos del situado fiscal y el IVA a los departamentos y a los fondos, la idea era que estos recursos se les trasladaran directamente a los municipios. La idea de López era destrabar la complejidad intergubernamental que había creado todo el sistema de transferencias, dejando competencias, responsabilidades políticas y fondos en un mismo nivel de gobierno. De esta manera señala López:

La gran crisis de la administración pública reside en la progresiva confusión de patrimonio entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, vinculados en si por un sistema de contratos de carácter permanente que diluye responsabilidades... Es necesario regresar al concepto que presidió las deliberaciones de la constitución de 1886, cuando al liquidarse el sistema federal se deslindaron claramente, dentro de las limitaciones de la época, los patrimonios y rentas nacionales, departamentales y municipales. Al mismo tiempo se estableció una estrecha correlación entre servicios y recursos para que la entidad obligada a prestarlos no careciera de los fondos para subvenir a su costo. (López, 1977: 40)

En este sentido, López planteaba una reforma que iba en contravía del espíritu de la idea centralizadora de la reforma de 1968, pretendiendo dismantelar los fondos y llevar a cabo una profunda descentralización municipalista. Claramente en el marco de un mayor descontento popular y de una situación fiscal cada vez más apretada, el gobierno se veía forzado a buscar salidas. Algunas de las ideas de los cambios que se proponían realizar en la Asamblea Constituyente fueron esbozados en un documento no publicado del DNP (mencionado en Bird,1984:286) en el que se sugiere: “la reorganización de los 899 municipios que existen actualmente en 464 nuevas municipalidades”; “la creación de los nuevos distritos municipales que proveerías servicios tales como la educación primaria, los servicios

locales de salud, y las carreteras locales" (Bird, 1984:286). La idea era que todos los recursos del situado fiscal y del IVA se fueran a estos distritos, saltándose a los departamentos y a las entidades descentralizadas nacionales. En este sentido, los distritos incluso recibirían además de las transferencias nacionales, los dineros que iban destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), al Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) el cual estaba a cargo de la construcción de acueductos y alcantarillados, del Instituto Nacional de Salud (INAS) y del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) (Bird, 1984:287).

Sin embargo, la convocatoria a la Asamblea Constitucional que fue aprobada por el Acto Legislativo No.2 de 1977, fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia (Botero, 1983). Esto como señala Botero (1983) dio un espacio de cerca de un año en el que el debate sobre la reforma administrativa del Estado, en clave de descentralización, se apoderó de la agenda pública. Un ejemplo de estas discusiones es el escrito de Jaime Castro (ver Castro, 1980) en el que se busca proponer cambios en el nivel departamental y municipal de gobierno, incluso proponiendo la elección popular de alcaldes (cada dos años) para las grandes ciudades y los municipios medianos. En este libro se sostiene la tesis de que la nación ha desplazado a los municipios y a los departamentos en muchas funciones, dado esto:

La nación entonces debiera retornar a los municipios las funciones que les corresponden, y para ello tomar medidas realmente drásticas, tales como cerrar institutos descentralizados, cuyas funciones interesan más al municipio que a la nación: Instituto de Crédito Territorial, ICE, Insfopal, etc., y por su puesto debiera devolver al municipio las rentas que le corresponden para prestar los servicios y las que aparezcan al desaparecer los institutos mencionados (Botero, 1983:21).

Así se produce paulatinamente un gran cambio en la opinión pública y en la academia sobre el rumbo que debía tomar la modernización del Estado. En este cambio de imaginarios de transformación administrativa, espacios como el CIDER de la Universidad de los Andes jugaron un papel

muy importante. Desde allí, bajo la dirección de Fernando Cepeda Ulloa²² se empiezan a producir una serie de trabajos sobre descentralización, todos ellos editados por la profesora Camila Botero, sobre la necesidad del cambio de paradigma administrativo. Sintomático de las ideas que se sostenían allí, es justamente la situación ideal que el propio Cepeda Ulloa expresa en el siguiente párrafo como un referente a seguir:

... el gigantismo del Estado ha sido controlado, cuando los procesos decisorios estén al alcance de la mano de los ciudadanos, cuando no exista la alienación y el desinterés de un Estado inalcanzable y de unos ciudadanos desentendidos y apáticos. Es por ello, por lo que los intentos de descentralizar, o de devolver el poder a las regiones o a los departamentos, o a los municipios son, en esencia, estrategias que buscan hacer más real nuestra vida democrática, más dinámica nuestra vida social, más participante nuestro comportamiento en la sociedad y más responsable el ejercicio de la autoridad gubernamental (Cepeda, 1983: 12).

En este marco de discusiones, inicia el mandato del Presidente Turbay quien también se compromete a seguir adelante con la discusión del tema de la descentralización. No obstante, pese a la importancia que se le dio en el Plan de Desarrollo a este tema, no se dieron durante el gobierno realmente cambios de fondo. Sin embargo, se debe reconocer que Turbay continuó y apoyó a través de su ministro de Hacienda, Eduardo Wiesner, la Misión de Finanzas intergubernamentales que tendría a posteriori una gran influencia en el cambio en los imaginarios sobre como reorientar el cambio administrativo en el Estado.

2.2. La Misión de Finanzas Intergubernamentales

La Misión de Finanzas Intergubernamentales fue convocada durante a finales del gobierno de López y luego liderada en el gobierno de Turbay Ayala por Eduardo Wiesner, primero en su calidad de Director del DNP y

22 Fernando Cepeda Ulloa trabajó en el gobierno del presidente Lleras como viceministro de Desarrollo y en el de López Michelsen como Consejero Presidencial. Además, fue uno de los fundadores de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de los Andes.

luego como Ministro de Finanzas y Crédito Público. La Misión presentó sus recomendaciones en español en 1981 bajo una fuerte influencia del Federalismo Fiscal. Su objetivo, como reconocía el mismo Wiesner (1984) en la introducción del reporte en inglés, era poner a pensar al país desde una nueva perspectiva. Como señaló Wiesner (1984:8) “las ideas son la fuerza principal detrás del cambio y, por lo tanto, si el cambio es buscado, la mejor manera de alcanzarlo es comenzar por alterar las que sean las nociones que han sido adoptadas tradicionalmente sobre el asunto a ser cambiado”. Se trataba sin duda de un esfuerzo de gran escala para transformar la manera como los colombianos entendían los problemas del Estado y las soluciones que estaban a la mano para transformarlo.

El reporte fue encabezado por el profesor Richard Bird, un economista y profesor entonces de la Escuela de Derecho de Harvard, y quien también había estado en la Misión Musgrave unos años atrás. Como señaló el profesor Bird (1984) en el reporte final de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, la novedad de este reporte es que se focalizaba en el asunto de la eficiencia del gasto:

En contraste con los más importantes estudios del sistema fiscal colombiano que han sido desarrollados previamente, como el del profesor Taylor y el profesor Musgrave, el presente reporte se concentra principalmente, no con los medios para incrementar los ingresos sino con el otro lado de la ecuación fiscal, esta es, con los gastos públicos (Bird, 1984: 16).

La idea básica era que realizar más esfuerzos fiscales no valdría la pena si no se hacían ajustes a la manera como Colombia usaba los recursos públicos, pues “no salvarían el costo, a no ser que se hiciera un esfuerzo complementario para mejorar la eficiencia del gasto público” (Bird, 1984: 16). En otras palabras, que “los colombianos reciben menos valor de lo que deberían por los recursos que ya contribuyen” (Bird, 1984: 17). Así, al contrario de la atención puesta en los impuestos nacionales generales en la Misión Musgrave, la Misión Bird-Wiesner centró su atención en:

La presupuestación y la gestión de los gastos, las transferencias fiscales intergubernamentales, los ingresos departamentales y municipales, y las finanzas de las muchas importantes agencias descentralizadas que constituyen el sistema paraestatal (Bird, 1984: 16).

El diagnóstico desarrollado por la Misión presenta una “estructura laberíntica del sector público colombiano” la cual se sugiere que se debe simplificar, con el fin de mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público, amplificar el efecto redistributivo del mismo y potenciar el desarrollo (Bird, 1984: 16).²³ El reporte reconoce que las ventajas de la centralización (mayor eficiencia en regiones atrasadas, distribución más equitativa de recursos, mayor ajuste a los objetivos nacionales de las políticas) realmente no se han alcanzado en Colombia dado que el proceso de centralización ocurrió en Colombia de manera incoherente y efectivamente no centralizó la ejecución dado que se llevó a cabo.

... a través de la intervención de múltiples agencias descentralizadas en servicios públicos que son esencialmente locales en su naturaleza, el resultado puede ser la proliferación de una gran cantidad de actividades burocráticas, serias deficiencias administrativas, y el fracaso en alcanzar algunas de las ventajas potenciales de la centralización... En otras palabras, la *forma* a través de la cual la centralización es efectuada es tan importante como el *nivel* de centralización alcanzado (Bird, 1984: 288).

Con esto Bird (1984) dejaba ver claramente que, si bien Colombia era un país altamente descentralizado en el papel, realmente la “forma” como se había centralizado resultaba profundamente problemática dado que había fragmentado la responsabilidad en muchas agencias y le había quitado responsabilidades a aquellas ciudades que las podían asumir. El reporte critica la “fragmentación de las funciones oficiales en el nivel nacional” que ocurrió desde los años cincuenta (Bird, 1984:289), sugiriendo que ahora era mucho más difícil entender quién era realmente responsable de responder por los servicios. Dado esto la Misión sostiene una frase que deja ver claramente sus intenciones:

Sin embargo, parece probable para la Misión que el nivel con el que Colombia ahora intenta proveer nacionalmente, lo que son esencialmente servicios locales, ha ido demasiado lejos, aún desde el punto de vista de la eficiencia (Bird, 1984:289).

Partiendo de esta premisa, la Misión recomienda cambios significativos para la estructura administrativa del Estado en la manera como gestiona las grandes ciudades, proponiendo convertirlas en distritos especiales

23 Esta descripción recuerda el propio diagnóstico de López Michelsen cuando presentó su propuesta de reforma constitucional.

que administren muchas de las funciones previamente asignadas a todas estas agencias nacionales. Señalando, que las ciudades mayores a un millón de habitantes debían asumir directamente las funciones del “Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Coldeportes, del Instituto de Crédito Territorial (ICT), y de la Agencia Colombiana para la Construcción de Escuelas (ICCE). Las funciones locales de estas (y otras) agencias descentralizadas sería reasignadas al nivel local.” (Bird,1984:293). El nivel central seguiría teniendo más responsabilidades en las ciudades intermedias y en los 900 pequeños municipios, aunque señalando para estos últimos que “los departamentos deberían tomar mucho más en serio la responsabilidad asignada de supervisar y mejorar la administración municipal” (Bird, 1984:299).

En este sentido, el foco de las recomendaciones consiste en cambiar el papel de las agencias centrales a financiar y supervisar (removiéndolas de su rol de ejecución), dándole total autonomía a las grandes ciudades y concentrando su interacción en las medias, dejándole a los departamentos las pequeñas. Adicionalmente, el centro de las recomendaciones, como el mismo Bird (1984:16) lo afirma está justamente en “sugerir cambios en las finanzas intergubernamentales” justamente para mejorar la eficiencia del gasto.

El reporte anota que “uno de los desarrollos más sorprendentes de las finanzas públicas en los años setenta ha sido el incremento en la prominencia de las transferencias intergubernamentales. Los dos mayores programas de transferencias, el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas, se han vuelto muy importantes” (Bird, 1984:195).²⁴ Este sistema

24 El situado fiscal (creado por el artículo 182 introducido en la constitución por la reforma de 1968) fue la base de la nacionalización de la financiación de la educación primaria en los gobiernos de Pastrana y López, además sirvió para aportar importantes recursos nacionales a la salud. La mayor parte de estos recursos se le destinaban a los Fondos de Educativos Regionales (FER) y a los Servicios Seccionales de Salud (SSS), no llegando directamente a los departamentos. No obstante, debe aclararse que como la sección anterior mostró, nacionalización de la financiación, nunca realmente significó que la provisión y el control estuvieran realmente nacionalizados (Bird, 1984: 144). Por otro lado, las transferencias del IVA, que cuando el impuesto empezó a generar recursos en 1965, representaban “9% of los ingresos nacionales totales en 1969”, pasando “a producir más de 21% de los ingresos nacionales totales en 1979” (Bird, 1984: 153). Estos recursos se usaron para financiar la nacionalización de la educación secundaria durante el gobierno de López y Turbay, así como para transferir otras fuentes de recursos a los municipios y departamentos.

de transferencias cambió la estructura del Estado para centralizar a través de fondos como los FER y los SSS. Frente a estos instrumentos (las transferencias), la Misión veía que había que continuarlas, pero con una óptica radicalmente diferente. En consecuencia, la Misión desarrolló otros argumentos para señalar porqué las transferencias eran el modelo para seguir, especialmente porque permitían generar equidad en ingresos fiscales entre distintos territorios y porque permiten especializar el recaudo en los niveles superiores del estado (mejores equipados para ello):

Al usar este tipo de transferencias (*grants*) los gobiernos locales actúan, en efecto, como los agentes del gobierno donante (o contratistas) al desempeñar actividades específicas, el gobierno central siempre puede tomar la alternativa de proveer el servicio escogido de manera directa, y, como ha sido anotado antes, la alternativa de la provisión-directa y la alternativa de las transferencias (*grants*) no tienen que ser mutuamente excluyentes (Bird, 1984: 153).

No obstante, como ya el propio Bird (1984) lo había reconocido, el objetivo de la Misión era el de apuntalar y afianzar el sistema de transferencias, con lo cual se quería empujar hacia un nuevo objetivo a estos dos instrumentos (el Situado Fiscal y el IVA), pues ahora se querían poner estas transferencias al servicio de la descentralización. Como señala el mismo Bird (1984: 202) en un lenguaje delicado para no herir sensibilidades:

El Gobierno nacional podría preferir la alternativa de las transferencias a la alternativa de la provisión-directa porque la provisión de servicios locales por los gobiernos locales, los cuales tienen acceso a información sobre las necesidades locales, los gustos, los precios de los factores, y otras condiciones, es presumiblemente más eficiente que la provisión centralizada de los mismos servicios.

Así las cosas, la Misión de las Finanzas Intergubernamentales introduce a Colombia en las ideas del Federalismo Fiscal, ayudando a dejar atrás el paradigma de la centralización y la burocratización. Sus recomendaciones fueron ampliamente debatidas y fueron tomadas como la base para las propuestas de reforma de varios presidentes en los años por venir.

2.3. Las reformas del presidente Betancur

Después de la amplia discusión que se suscitó durante 1977 y 1978 durante el periodo que estuvo vigente el proyecto de Asamblea Constituyente, el tema de la descentralización entró a la agenda política con plena fuerza. En 1980 se plantea el proyecto de Acto Legislativo 07 de 1980 el cual proponía que en todos los municipios de Colombia se pudiera elegir alcalde para un periodo de dos años e incluso se planteaba la reelección por un periodo. Esto sin incluir en el proyecto ningún otro cambio de funciones de otros niveles de gobierno. Por otro lado, en la exposición de motivos escrita por tres conservadores, incluyendo a Álvaro Gómez Hurtado,²⁵ se planteaba que “en Colombia, el poder presidencial es inmenso”, idea que la luz de la sección anterior parece un poco exagerada, pero que mostraba como se fue aceptando los supuestos de jerarquización exagerada que poco correspondían con la realidad. Por eso el mismo partido conservador, que había sido el precursor y defensor de la centralización desde la constitución de Caro, propone a través de este proyecto de reforma una manera para moderar “la distribución del mando político” (Isaza, Gómez y Marín, 1980; reproducido en Tirado, 1983:233-235).

En una propuesta un poco más radical, pero que también ilustra el cambio general de los imaginarios sobre la administración pública, el expresidente y entonces nuevamente candidato a la presidencia, López Michelsen, proponía en su programa de gobierno presentado en el Foro Liberal de 1981 en Medellín que su proyecto era la federalización de Colombia:

De la misma manera como hace casi un siglo se planteó la conservatización del Estado, centralizándolo, creemos que corresponde hoy al liberalismo plantear la liberalización del Estado, federalizándolo. Estamos convencidos que solamente a través de la regionalización de la administración pública podremos combinar objetivos liberales de mantener y fortalecer la intervención estatal (López, 1981; reproducido en Tirado, 1983: 94).

25 Emiliano Isaza, Álvaro Gómez y Darío Marín, en su orden de aparición en la firma de la exposición de motivos.

Al respecto, también el candidato del nuevo liberalismo señalaba, “el excesivo centralismo es una manifestación más del despotismo que vive el país. Pocas o ningunas facultades poseen los pequeños y frágiles organismos seccionales para tomar decisiones y participar en la orientación y aprovechamiento de sus recursos y de sus servicios” (Galán, 1981; reproducido en Tirado, 1983:101). A lo que se unía, el candidato ganador, Belisario Betancur haciendo su propio diagnóstico de lo que había ocurrido desde los años sesenta, señalando que desde su óptica:

... el poder central se acentuó con el fortalecimiento y proliferación de establecimientos públicos de orden nacional, que sustituyeron casi totalmente en algunos casos, a los departamentos y aun a los municipios como entidades ejecutoras de los planes de desarrollo. Es bien sabido que esos colosos tienen su cabeza en la capital y pocas decisiones se toman sin consultarla” (Betancur, 1981; reproducido en Tirado, 1983:107).

Dado esto, lo que Betancur proponía era algo muy similar a lo de López y Galán: “la autonomía regional y local supone trasladar a los departamentos, a los municipios y a las asociaciones de estos últimos, aquellas funciones que ellos puedan ejercer más eficientemente que la nación, dotándolos de recursos para tal fin” (Betancur, 1981; reproducido en Tirado, 1983:108). Se notaba entonces como en el transcurso de finales de los años setenta y principios de los ochenta se había construido un nuevo consenso, con algunas variantes es verdad, pero unido frente a la necesidad de descentralizar el gasto, liquidar las entidades centrales y cambiar radicalmente el modelo *top-down* a uno *bottom-up*.

2.4. Sobre los cambios fiscales y la introducción del federalismo fiscal (1991-2017)

Bajo este imaginario compartido, uno de los primeros cambios que se dieron en el Gobierno de Belisario Betancur estuvo relacionado con el financiamiento local. En 1983 se aprobó la Ley 14 de ese año, que generó un nuevo estatuto tributario local que buscaba aumentar los ingresos de los municipios, dándole a los municipios mayor flexibilidad para aumentar sus

tributos. También se incluyen dentro del impuesto de Industria y comercio sectores económicos que no habían sido incluidos años atrás como el sector financiero, las ventas de automóviles y un impuesto a la gasolina.

Un paso más en la introducción de las reformas *bottom-up*, vino durante el gobierno del Presidente Betancur con el acto legislativo 01 de 1986, que reproducía aspectos del proyecto legislativo de 1980, pero sin la reelección. Este acto modificó el artículo 201 de la Constitución Política fijando que de ahí en adelante los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos, fijando la primera elección para el segundo domingo de marzo de 1988. Posteriormente, la Ley 12 de 1986 y el decreto 77 de 1987 van a reformar las responsabilidades y la sesión de los recursos del IVA, que era entonces el impuesto más dinámico de la nación. Se aprueba entonces que se pase de la cesión del 25% del IVA, hasta alcanzar el traslado del 50% del mismo en 1992, para distribuir directamente (sin intermediación de ninguna entidad central) los recursos entre gobernaciones, municipios, intendencias, y el distrito capital.

Por otro lado, el artículo 7 de la misma ley define que estos recursos producto de la cesión del 50% del IVA se deben destinar para la construcción de acueductos, para la pavimentación de calles, el mejoramiento de caminos vecinales, la construcción de centrales de transporte, la construcción y mantenimiento de planteles escolares, la construcción y mantenimiento de puestos de salud y ancianatos, casas de cultura, la construcción y remodelación de plazas de mercado, el mejoramiento de la disposición de basuras, la extensión de la electrificación, y la construcción de instalaciones deportivas.

Todos estos temas que fueron propuestos por la Misión Bird-Wiesner para ser dejados en manos de los gobiernos locales. Así, por sorprendente que parezca, las recomendaciones de la Misión empezaban a concretarse solo cinco años después de presentado el informe, aunque sin que hasta ese momento se tocara el tema de la liquidación de las entidades centrales o se diferenciara entre municipios para asignar estas funciones. Estas omisiones generaron mucho debate, especialmente porque se había hecho solo la mitad de la reforma, dejando parte del gasto en manos de las entidades nacionales y la otra parte enviándolo a las regiones directamente

para las mismas funciones. Esta duplicidad llevó a que muchos acusaran a las reformas de generar despilfarro y por lo tanto presionaran para cambios aún mayores en la estructura administrativa del Estado.

No obstante, pocos años después apareció la alternativa de la Asamblea Constituyente propuesta por el presidente Barco para propiciar los cambios que no se habían logrado de manera integral a través del congreso. Por tratarse de un tema ampliamente comentado, se omitirán los detalles de cómo sucedió todo este proceso (ver Fescol,1990). Lo importante es resaltar que la Constitución de 1991, dejó claro que el proceso que se había iniciado en los años ochenta se profundizaría mucho más. Cabe resaltar que todos estos cambios constitucionales se hicieron en paralelo a que el Presidente Gaviria nombrara a Eduardo Wiesner (el mismo ministro de Turbay y de la Misión Bird-Wiesner), como Director de la Misión para la Descentralización y las Finanzas de las Entidades Territoriales, la cual elaboró una propuesta para la reorganización y armonización del gasto público, para evitar las duplicidades generadas en los años ochenta.

Dejando pues el asunto político a un lado, sobre la reforma del Estado se debe señalar que la nueva constitución fortaleció aún más el sistema de transferencias continuando con el Situado Fiscal y cambiando la participación del IVA, por una participación creciente del presupuesto general que según el artículo 357 de la Constitución debía pasar de "un 14 % del ICN en 1993, a un 22 % en 2002". Esto llevó a que según afirman (Daughters y Harper, 2007), Colombia rápidamente se convirtiera en uno de los países con el gasto descentralizado más alto del continente, quedando en 2004 sólo ligeramente detrás de Argentina y Brasil, dos países federales y, además, los más descentralizados de América Latina.

Sin embargo, más allá de simplemente profundizar algo que había arrancado en 1968, lo que hizo la Constitución fue acoger con plena fuerza el llamado de transformación realizado por el "Federalismo Fiscal" para definir la manera como se distribuían los recursos entre niveles de gobierno. Atrás quedaron las épocas en las que estos recursos se le asignaban a fondos nacionales como el FER y entidades nacionales como el Insfopal, pues los recursos le empezaron a llegar directamente y en su mayoría a los municipios. El cambio fue tan radical que según comentan

Bird y Acosta (2003) en 1973 se distribuía por transferencias el 13% del presupuesto general de la nación y en 2001 se pasa a distribuir por transferencias el 50% del mismo. Esto llevó a que el mismo Bird reconociera en 2003 que el gasto fiscal colombiano se parecía ya más al de un país federalizado, como señaló:

"Colombia no es un país federal, pero pocos países en el mundo han pasado de estar esencialmente centralizados a ser en gran parte descentralizados en términos fiscales tan rápidamente como lo hizo Colombia en el último tercio del siglo XX" (Acosta y Bird, 2003: 4).

Este marco de trasferencias estaría especialmente concentrado en los temas de educación, salud y saneamiento. La constitución le dejó la responsabilidad de fijar las competencias específicas y definir cómo se debería gestionar esos recursos a una futura ley orgánica, pero ante la imposibilidad de formularla se decidió optar por una ley ordinaria con una visión muy fiscalista. Para ello se formuló la Ley 60 de 1993, la cual definió competencias y fijó el reglamento específico para la distribución de los recursos y las prioridades para el gasto. Se debe notar que en esta y todas las nuevas leyes que la sucedieron (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007), siempre se priorizó un esquema basado en una fórmula para la transferencia automática de recursos, que le restó importancia al rol del nivel central en la gestión intergubernamental. Así se pasó, de la idea de la reforma de 1968 que priorizaba el propósito de jerarquizar la educación, la salud y el saneamiento, entre muchos otros sectores, a la idea de 1991 que le cedía recursos y competencias a los gobiernos regionales para que estos realizaran la gestión.

El tema regional reapareció de nuevo cuando con la crisis de fin de siglo, se dio la necesidad de hacer un ajuste fiscal nacional. Eso dio lugar al Acto Legislativo 01 de 2001, que cambió la constitución para disminuir el crecimiento de los recursos (este ajuste luego fue prolongado en 2007 con el Acto Legislativo 04 de 2007) y unificó las trasferencias bajo un sistema único creando el Sistema General de Transferencias (el muy conocido SGP), el cual unificó la participación en los ingresos corrientes de la nación (que tenía su origen en el IVA) y el Situado Fiscal. Cabe resaltar que a diferencia de los años sesenta en los que las reflexiones administrativas ocupaban gran parte de la atención, la característica de los años noventa

y dos mil es que estos actos legislativos (y las leyes que los regulan) son esencialmente fiscalistas. Queda atrás la preocupación por el papel del nivel central, pues bajo los supuestos del *Federalismo Fiscal* que fueron dibujados por la misión Bird-Wiesner, se asume necesariamente que el nivel local siempre será más eficiente en asignar los recursos porque necesariamente tiene mejor acceso a información sobre problemas locales y mejor conocimiento sobre los gustos y preferencias de los ciudadanos locales. En este sentido, de acuerdo con estos ideales normativos, el nivel local puede tomar mejores decisiones de gasto y ser más eficiente.

Cabe también resaltar que, para gestionar otros sectores diferentes a educación, salud y saneamiento, la Constitución de 1991 propicia la reforma de los fondos y contratos de gestión que se habían establecido entre el nivel nacional y las entidades descentralizadas desde los años sesenta. En este sentido, bajo el amparo del artículo transitorio 20 de la propia Constitución, se lleva a cabo un proceso de reorganización de varios de los fondos que habían sido creados en las décadas anteriores.²⁶ Bajo este marco, el Gobierno expide el Decreto 2132 de 1992 el cual crea las bases para la fusión de varios de estos fondos.²⁷ La idea era que los nuevos fondos liquidarían todas sus oficinas regionales y quedarían reducidos a oficinas pequeñas (20 a 30 personas) con sede en Bogotá. Así la responsabilidad de aplicar a la cofinanciación quedaría en los municipios, con apoyo de las gobernaciones. La responsabilidad de los nuevos fondos ya no sería entonces la ejecución, sino meramente la aprobación de los proyectos para cofinanciarlos con recursos (de ahí su nombre: Fondos de

26 En 1992 cuando surge este decreto operaban los siguientes fondos: el Fondo Vial Nacional, el Instituto de Hidrología, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Fondo de financiación de Acueducto y Alcantarillado, el Fondo de Desarrollo Comunal, el Fondo de Inmuebles, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat), el Fondo Especial de la Presidencia de la República o Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES), el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Fondo Nacional Hospitalario (FNH).

27 El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, este último, dividido en dos por la Ley 105 del 93 (el Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV) y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU).

Cofinanciación). Como se señalaba en el Tiempo sobre el funcionamiento de estos fondos nuevos:

... será reducida sustancialmente la burocracia en esas entidades, como quiera que serán entidades de financiación, no ejecutoras de proyectos. No tendrán las sucursales regionales y municipales que los convirtieron en pulpos de la burocracia y tendrán un carácter eminentemente técnico: dependerán del Departamento de Planeación Nacional" (El Tiempo, 28 de diciembre de 1992).

Después de varios años de intentos, estos fondos fueron también liquidados en el gobierno de Pastrana, dejando que la intermediación se haga hoy directamente entre las entidades locales y los ministerios. Se puede decir que este intento por generar una intermediación intergubernamental fracasó porque bajo la ideología antiburocrática, se optó por un diseño de pequeño tamaño y con una escasa capacidad para generar acompañamiento y asesoría. Lo cual, en el marco de municipios tan débiles, llevó a que se desbordaran las demandas de aprobación y acompañamiento a las que se veían sometidos estos fondos. Además, los municipios a los que ahora se les pedía que compitieran por recursos y que presentaran buenos proyectos, eran los mismos que solo diez años antes se juzgaban por el nivel central como poco importantes para apoyarlos con procesos de modernización. Bajo las circunstancias ya descritas, no es difícil suponer que los proyectos que llegaron a los fondos no eran los mejores y que la mayoría de ellos no eran aprobados, lo cual empezó a generar una gran acumulación de recursos. A su vez, los políticos regionales empezaron a ver que este control burocrático (aunque pequeño) seguía siendo un obstáculo para poder lograr sus objetivos de tener recursos nacionales sin mayor control central. Estas presiones políticas llevaron gradualmente a que los fondos se fueran politizando y a que finalmente en el gobierno del Presidente Pastrana, se le pusiera final a los mismos, creando los cupos indicativos para los congresistas (ver abajo).

2.5. La transformación en la función pública (1991-2017)

No obstante, la clara visión antiburocrática inspirada por el cambio en los imaginarios de transformación del Estado que tomaron fuerza a finales de los setenta, se podría decir que la carrera administrativa (al menos en lo que respecta a su reglamentación) siguió avanzando en este segundo periodo (1980-2017). Sin embargo, cabe aclarar que ya no se asumía esta como un principio modernizador fundamental, sino como una tarea secundaria de la que realmente no se habló mucho.

En general como ya se ha mencionado, el crecimiento de sectores como seguridad, justicia, salud y educación, realmente ilustran que el objetivo de la Constitución de 1991 no fue en ningún momento disminuir el tamaño del Estado, pues incluso, como muestra Carrero (1996:184) el número de funcionarios saltó de una cifra aproximada de 700.000 funcionarios a 900.000 funcionarios en 1994. Así a pesar de la liquidación de múltiples entidades, que pudieron haber producido la salida de aproximadamente 60.000 empleados y la privatización de los noventa, que sacó del sector público una cifra de entre 40.000 y 70.000 empleados²⁸, realmente el escenario del sector público es el de crecimiento, aunque bajo circunstancias muy particulares que se revisarán abajo.

Lo importante es entender el sentido estratégico de los cambios, como se puede ver en el trabajo de Carrero (1996), el sector nacional descentralizado²⁹ disminuyó su peso en el empleo público en 10 puntos porcentuales, mientras que el sector nacional se mantuvo estable. Igualmente, hasta 1996 (aún no llegada la Ley 617 de 2000) el nivel departamental

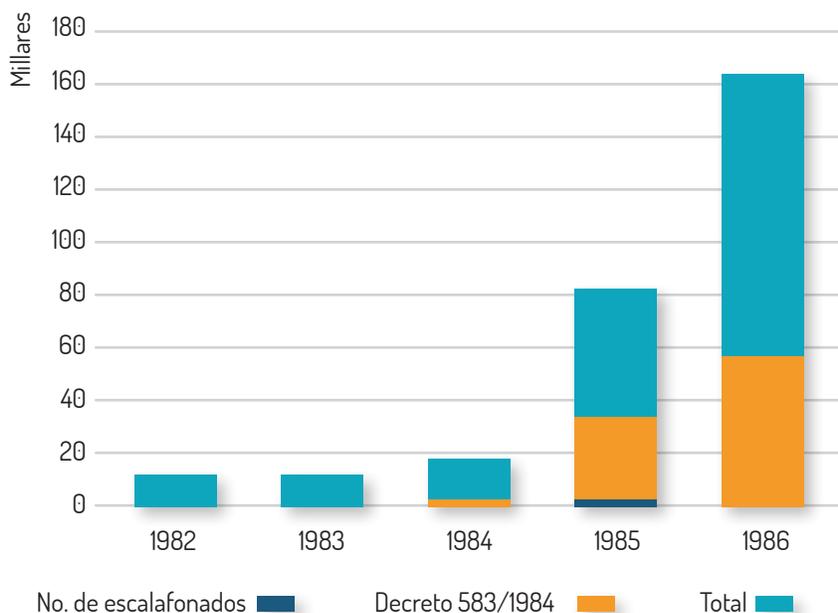
28 “La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (Ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de 77.000 según Fenaltrase (Archila, 1995: 263)” (Orjuela, 2000:110)

29 Este corresponde a las entidades que fueron tan criticadas desde el informe Bird-Wiesner, y que desde la propia reforma de 1977 se pretendía suprimir. Realmente, esto se vino a lograr con los cambios propiciados por la C91.

se mantuvo estable, y los municipios capitales empiezan a crecer, según la nueva tendencia. En ese sentido, lo más clave de las reformas de los noventa es que el empleo público disminuye en las entidades centrales, pero el crecimiento se concentra en policía y ejército "... reflejando el interés del gobierno por reforzar el control militar y político de acuerdo con la redefinición del papel del Estado: hacer presencia en áreas donde es 'absolutamente necesario'" (Carrero, 1996: 188).

La otra pregunta importante tiene que ver con la carrera administrativa, que como se recordará estuvo postergada por el Estado de sitio vigente entre 1973 y 1983 (González Rodríguez, 2010). Incluso, cuando en 1983 volvió a regir, se especificó que solo lo haría gradualmente. Así mismo, como lo ilustra el Gráfico 7, elaborado con datos de Ramírez (2011), cuando volvió a entrar en efecto la carrera administrativa en 1984 lo hizo mediante el Decreto 583 de 1984 que entro por la puerta de atrás a 90.910 funcionarios a la carrera administrativa, sin que para ellos se hubiera surtido ningún proceso meritocrático.

Gráfico 7. Crecimiento de la función pública a partir del Decreto 583 de 1984.



Fuente: Informe al Congreso "Hechos y perspectivas 1982-1986": 105, tomado de Ramírez, 2011: 63.

Partiendo de esta cruda realidad, se siguen haciendo esfuerzos legales en 1987, 1991 y 1992 por empujar la carrera administrativa. Por ejemplo, en 1987 se formula la Ley 61 de ese año, la cual empujó finalmente la carrera administrativa a todo el Estado, al menos en el papel.³⁰ Luego, la nueva Constitución de 1991 ratifica en su artículo 125 el alcance soñado de la carrera administrativa:

... los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público (artículo 125, Constitución Política de 1991).

Esto implica que, desde el punto de vista normativo, la carrera administrativa toma una fuerza que nunca había tenido. Esto, además, se ve reforzado por la Ley 27 de 1992 que amplía la carrera administrativa a las entidades subnacionales (Departamentos y alcaldías). Sin embargo, una vez más se hace también en este sentido una amnistía: "autorizando también, como ya es tradicional una incorporación extraordinaria de todos los funcionarios que a la fecha de expedición de la Ley se encontraban prestando sus servicios en los municipios, distritos y departamentos del país" (Ramírez, 2011: 64) que según cálculos presentados podrían haber estado cercanos a los 150.000 funcionarios (Ramírez, 2011)

En 1998 con el fin de ordenar la carrera administrativa se promulga la Ley 443 de 1998, la que se cae por inconstitucionalidad, "esta circunstancia paralizó el flujo de ingresos y ascensos en la carrera administrativa, deslegitimó el Registro Público de Carrera y la evaluación del desempeño, y promovió la vinculación masiva de funcionarios – provisionales- (Camargo y Mendoza, 2015:2). Esto deja un limbo jurídico pues no existe una instancia clara para avanzar los procesos

...instancia competente para realizar los procesos de selección. Frente a la necesidad de prestar los servicios públicos y mantener

30 Al respecto, señala González Rodríguez (2010:151) que la Ley 61 de 1987 señala que todos los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción, serán nombrados por carrera administrativa.

el Estado funcionando, las nuevas creaciones y las vacantes que se fueron produciendo por la causa que fuera, desde el 26 de mayo de 1999 (Puentes, 2004: 95-96, citado en Ramírez, 2011: 52).

Lo anterior lleva a la interinidad por un periodo de seis años en los que muchos funcionarios que contratan en provisionalidad. Por eso se debe esperar hasta que en 2004 se aprueba la Ley 909 de 2004, la cual se basa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003, para poder ordenar de nuevo el sistema. Esta nueva ley y las prohibiciones de la Corte Constitucional para realizar nuevas incorporaciones de las personas en provisionalidad de manera automática^{31 32} y para que los contratistas se les encarguen tareas permanentes (sentencia de la Corte Constitucional 614 de 2009), lleva a que en 2005 se realice la primera convocatoria de lo que podría llamar la nueva generación de incorporaciones. Desde entonces, “se han desarrollado más de 250 convocatorias encaminadas a cubrir 116.000 vacantes que implicaron el procesamiento de más de 1.500.000 postulaciones (CNSC, 2012)” (Camargo y Mendoza, 2015:6).

No obstante, el análisis comparativo realizado por el BID en 2014 (Resultados de las Reformas del Servicio Civil en América Latina) evidencia que el esfuerzo realizado por Colombia entre 2004 y 2013 “no ha registrado mayores avances, o directamente no ha avanzado en la puntuación de la metodología en los últimos años” (BID, 2014: xxiii). Además, que ilustra que en Colombia la masa salarial del empleo público como porcentaje del PIB ha disminuido en la última década (2004-2013). Sin embargo, lo que realmente llama la atención de este reporte es que las disminuciones acumuladas por las reformas al Estado, sumadas al escaso tamaño alcanzado cuando las burocracias estaban en su apogeo, han llegado a que el empleo público en Colombia sea proporcionalmente uno de los menores de América Latina. En el informe del BID (BID, 2014) el Estado

31 Como señala Ramírez (2011, 84): “la Corte mediante Sentencia C-030/97 declara inexecutable los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y 22 de la Ley 27 de 1992, por considerarlos inconstitucionales al permitir el ingreso automático a la carrera”.

32 Igualmente, como señala González Rodríguez (2010) la corte constitucional declara inconstitucional el acto legislativo 01 de 2008 por violar el artículo 125 de la Constitución que consagra el mérito como obligación para acceder a la carrera administrativa. Este acto legislativo pretendía legalizar el paso a la carrera administrativa de más de 60.000 empleados provisionales, contrariando específicamente el espíritu de la Constitución.

colombiano ocupa el antepenúltimo (12 entre 14 países) en la participación del empleo público dentro del empleo total y el último lugar (14 entre 14) en la proporción del gasto público que se utiliza para pagar por los salarios públicos (BID, 2014). Como señala el reporte:

La masa salarial representa en varios países la principal erogación del gasto público a nivel del gobierno central. En los países incluidos en este estudio, los gastos en personal consumían en promedio el 27% del total del gasto en 2012, porcentaje que oscila entre el 11% en Colombia y el 46% en Paraguay... Asimismo, la masa salarial consumía en promedio el 41% de los ingresos tributarios del gobierno central en los países cubiertos en este estudio. El promedio esconde un rango bastante amplio que abarca desde Paraguay (75%), México (71%) y Honduras (64%), donde la mayor parte de la recaudación equivale al pago de las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central, hasta Perú (24%) y Colombia (15%), que muestran niveles considerablemente más bajos (BID, 2014: 6).

En este sentido, se debe enfatizar que con las reformas sufridas por el Estado y su nueva orientación hacia la gestión pública vía el mercado (mediante el instrumento de la contratación pública), una gran parte de las acciones y funciones del Estado se siguen hoy, quizás más que nunca, desempeñando por personas sobre las que no se tiene realmente un control de méritos. En este orden de ideas, la carrera administrativa y la reorganización de la función pública (pensada estrechamente) resultan hoy relativamente marginales (especialmente en Colombia) para concebir un proceso de transformación y cambio del Estado colombiano. Si bien en los años setenta el centro de la atención y de los recursos estaban en la expansión del empleo público colombiano, hoy realmente el grueso de la transformación para el fortalecimiento del Estado tiene que estar en mejorar los procesos de contratación pública y de descentralización de los recursos.

No obstante, se debería también pensar si las reformas de los noventa no fueron demasiado lejos. Hasta dónde tiene sentido que Colombia sea el país con la función pública más pequeña de América Latina en proporción a su gasto pública. ¿Qué tipo de problemas trae este tipo de tendencia? ¿Cómo facilita esta ausencia de funcionarios el poder de los políticos nacionales y locales? ¿Hasta dónde la corrupción actual es facilitada por

esta debilidad burocrática marcada del Estado Colombiano? Estas son algunas de las preguntas que se deberían estar haciendo hoy para pensar en el cambio futuro del Estado Colombiano.

2.6. Los cambios en la gestión pública (1991-2017)

El proceso de transformaciones en el Estado a partir de los años noventa también tuvo una importante influencia de las ideas de la "Nueva Gestión Pública". Atrás quedó el concepto de "administración pública" y la idea de la "burocratización" como pieza fundamental de la modernización. Se abrieron entonces las ideas de traer el mercado a la gestión de lo público y de disminuir la esfera de acción del Estado, para concentrarlo en los temas más vitales. Para ello la Constitución, bajo los parámetros establecidos por el artículo transitorio No.20., le dio al Gobierno nacional dieciocho meses para definir cuáles entidades: "suprimirá, fusionará o reestructurará", dándole al mismo la facultad para cambiar "las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional" (Constitución de 1991, artículo transitorio 20).

Todas las reformas propuestas bajo el marco de este artículo fueron presentadas por el Presidente Gaviria en 1993, en un libro publicado por la *Consejería para la Modernización del Estado* llamado "Hacia un Estado Moderno" (*Consejería para la Modernización del Estado*, 1993). La idea que proponía el Presidente era crear un "un Estado al servicio de los ciudadanos" (Gaviria, 1993: 9) y dejar atrás "las ínfulas de ese Estado omnipresente que por gracias de su propio peso se volvió odioso, burocrático, lento y estorboso" (Gaviria, 1993: 10). El Estado era también caracterizado por el presidente Gaviria como un "Estado interventor, que cumplía a medias con su misión de procurar bienestar a los ciudadanos, por estar donde no se requería, donde no era necesario, donde no le correspondía estar" (Gaviria, 1993: 10). Señalaba, además Gaviria, "no tenía sentido insistir en un Estado centralista que no escuchaba las voces de sus ciudadanos y mucho menos dejaba un espacio para que participaran en las decisiones que los

afectaban, que no invertía en las regiones, que condenaba a la marginalidad grandes porciones de su territorio" (Gaviria, 1993: 11).

En el mismo sentido el director de la Consejería para la Modernización del Estado, Jorge García, proponía que la reforma de 1968 había creado un "Estado soberbio, con brazos que se extendían hasta límites que no eran suyos, con pretensiones de saberlo todo, de hacerlo todo." (García, 1993: 17-18), pero que, según él, era muy poco eficiente en todo lo que hacía (García, 1993). La idea fundamental era que el Estado estaba metido en demasiadas actividades y que había descuidado lo fundamental (la educación, la salud, el agua potable, la vivienda y la seguridad). Por ejemplo, sobre esta última decía García (1993:19): "por pretender intervenir en todo, el Estado también había descuidado una de sus funciones esenciales: la de garantizar la seguridad a todos los ciudadanos. En esencia, se señalaba que el Estado "por intentar abarcar demasiado, olvidó su misión esencial" (García, 1993:19).

Las reformas fueron promulgadas días antes de que vencieran los 18 meses dados por la Constitución para hacer efectivo el artículo transitorio número 20. Inicialmente, cuando el Gobierno formuló los cambios se anunció que se desvincularían 24.000 empleados (El Tiempo, 30 de diciembre, 1992). Ante la dimensión de la reforma, el periódico El Tiempo llamó a esta reforma como un "vuelco radical a la estructura del Estado" y como "el más grande cambio institucional que haya vivido el país en los últimos 25 años." (El Tiempo, 30 de diciembre, 1992). Años más tarde en el mismo periódico se hacía un balance aún superior del alcance real de las reformas, afirmando que "un total de 61 entidades fueron liquidadas, fusionadas o reestructuradas y, según las cifras oficiales, salieron 52.000 empleados." (El tiempo, 6 de diciembre, 1998).³³

Poco tiempo después, en el marco de las grandes carencias creadas por el aumento en las transferencias, en el Gobierno central se creó la *Comisión*

33 Aunque se debe resaltar que "se crearon 13 organismos, entre ellos la Fiscalía, que junto con el sector de la defensa y la seguridad nacional..., (Además) durante la administración Gaviria se crearon dos nuevos ministerios: el de Medio Ambiente y el de Comercio Exterior" (El tiempo, 6 de diciembre, 1998).

de *Racionalización del Gasto* por el Decreto 1359 del 14 de agosto de 1995, la cual estuvo compuesta, según su artículo 3, por “Luis Fernando Alarcón Mantilla, Rodrigo Llorente Martínez, Mauricio Cabrera Galvis, Antonio José Urdinola Uribe, Cesar Vallejo Mejía y Eduardo Lora Torres”. Esta Comisión recomendó recortar el gasto del nivel central para concentrarse en la producción de los bienes públicos más importantes (seguridad, justicia, educación, salud y protección del medio ambiente). Era claro para este momento que las reformas de 1991 generaron una serie de desequilibrios que hacían difícil sostener al Estado, sin profundizar las reformas ya iniciadas por Gaviria. Un claro ejemplo de esto es como en el tema de la descentralización se sugiere que el “proceso que debe continuar y profundizarse, transfiriendo más y más funciones y responsabilidades a los departamentos y a los municipios” (El Tiempo, 20 de octubre de 1997). Este informe más tarde dio lugar a la formulación de la Ley 344 de 1996, la cual se llamó como la “Ley de Racionalización del Gasto”, por el propio encabezado de la Ley. Se trató de una ley compleja que modifica temas muy variados y múltiples sectores, pero que en su conjunto se lee desordenada y sin una racionalidad muy clara. No obstante, siguió con algunos pasos en el camino ya iniciados por las reformas de los ochenta.

En los siguientes años vinieron múltiples reformas, vale la pena mencionar entre muchas de ellas los efectos de la Ley 617 del 2000 la cual pretendía solucionar el problema fiscal generado por los gobiernos locales en el marco de la descentralización. Esta ley les puso a los gobiernos departamentales y municipales unos toques máximos de gastos de funcionamiento dependiendo de la categoría en la que estos se situaran. Igualmente, le fijó un monto máximo de gastos a las asambleas y concejos municipales. Esta ley claramente también tiene una orientación antiburocrática, pues terminó privilegiando la idea de que la inversión representaba un mejor destino para los recursos públicos. Sin embargo, bajo un marco de externalización de la función pública hacia el mercado, lo que en realidad terminó pasando en muchas administraciones locales es que las funciones misionales se empezaron a externalizar y a presentar como inversión.

Más adelante, viene también el periodo del Presidente Uribe, quien desde su misma posesión afirmó:

Nuestro Estado es gigante en lo burocrático, ineficaz frente a la corrupción que maltrata las costumbres políticas y peligrosamente pequeño en inversión social... Son necesarias la derrota de la politiquería y la racionalidad de los costos laborales... (Uribe, 2002).

Para ello, el presidente Uribe dio un primer paso con las reformas planeadas en el referendo, las cuales estaban orientadas a ahorrar en temas de reducción del Congreso, contralorías y personerías, así como a reducir la discrecionalidad de los congresistas para incidir en el gasto público, reformas que como ya se conoce de sobra no fueron aprobadas. Pero igualmente, dio un segundo paso, esta vez más contundente con el programa de reforma llamado el *Programa de Renovación de la Administración Pública* (PRAP). Para empezar, se puede resaltar que las reformas de Uribe en materia administrativa fueron las más ambiciosas desde aquellas propiciadas por la Constitución de 1991.

En este sentido, el presidente Uribe bajo una clara orientación de Nueva Gerencia Pública (NGP), profundizó la lógica de las reformas iniciadas por el presidente Gaviria 12 años antes. De hecho, como la evaluación al PRAP realizada por el DNP (bajo contrato con la firma Econometría) lo reconoce en 2010, la reforma tuvo un claro enfoque "gerencialista" (DNP, 2010: 8). El documento del DNP hace incluso una revisión bibliográfica de los principales autores del NGP citando, entre otros a Hood (1991) y a Osborne y Gaebler (1993), como los referentes teóricos que rempazan a Weber. En términos generales el PRAP fue un programa que se llevó a cabo entre 2003 y 2009, el cual fue financiado bajo un crédito del BID. El propósito del programa fue "incrementar la productividad en la administración pública nacional a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales" (DNP, 2010: 13).

Bajo estos parámetros, el gobierno del presidente Uribe procedió a intervenir:

... 182 entidades de la administración pública nacional de los 20 sectores de la Rama Ejecutiva. Estas intervenciones se refieren a un grupo de medidas como modificaciones de planta, liquidaciones, fusiones, cambio de adscripciones, descentralización y escisiones. Estas acciones permitieron la supresión de 44.194 puestos de trabajo de las 118 entidades incluidas en el CONFIS calculada globalmente a diciembre de 2009, obteniéndose un ahorro de \$1.459.042 millones a precios corrientes (2009) y a pesos de 2007 esta cifra corresponde a \$ 688,098 millones de pesos

Entre las entidades intervenidas se destaca la creación de Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), para fusionar al DRI, al INPA, al INAT, al INCORA, y la UNAT (DNP, 2010: 33). Además, se privatiza parcialmente a Telecom, se acaban Inravisión, Adpostal, 13 teleasociadas, y Audiovisuales. En el sector transporte se liquidan al Fondo Nacional de Caminos Vecinales y a Ferrovías, y, por otro lado, en el sector de "protección social" se liquidan a CAPRESUB, a CAJANAL, a cinco ESE de Salud (DNP, 2010: 33).

Pero quizás lo más simbólico de las reformas fue la fusión de 6 ministerios y la supresión de 714 cargos en estos (El tiempo, 2003, 5 de febrero). Por ejemplo, con la fusión de los ministerios de Justicia y del Interior, "la estructura de personal del nuevo ministerio del Interior y de Justicia, que hasta ayer contaba con 749 empleados -sumando los dos ministerios-, funcionará con 484". Algo parecido ocurría con el sector agrícola en el que la fusión de las entidades previas en el INCODER implicó el paso de más de 4.000 funcionarios a 800 funcionarios trabajando todos concentrados en Bogotá (Hurtado 2010). Todos estos ahorros permitían más inversión (según la propia narrativa del gobierno), pero también llevaban a que cada vez se actuara más por vía de cofinanciaciones y de subsidios, con lo cual el Estado central se seguía acercando más al modelo pensado desde el presidente López Michelsen en adelante.

Las reformas continuaron en el gobierno del presidente Santos, gobierno en el que se destaca principalmente la creación de algunas nuevas entidades y la separación de algunos de los ministerios que habían sido fusionados en el periodo anterior. Igualmente, se procedió a liquidar el

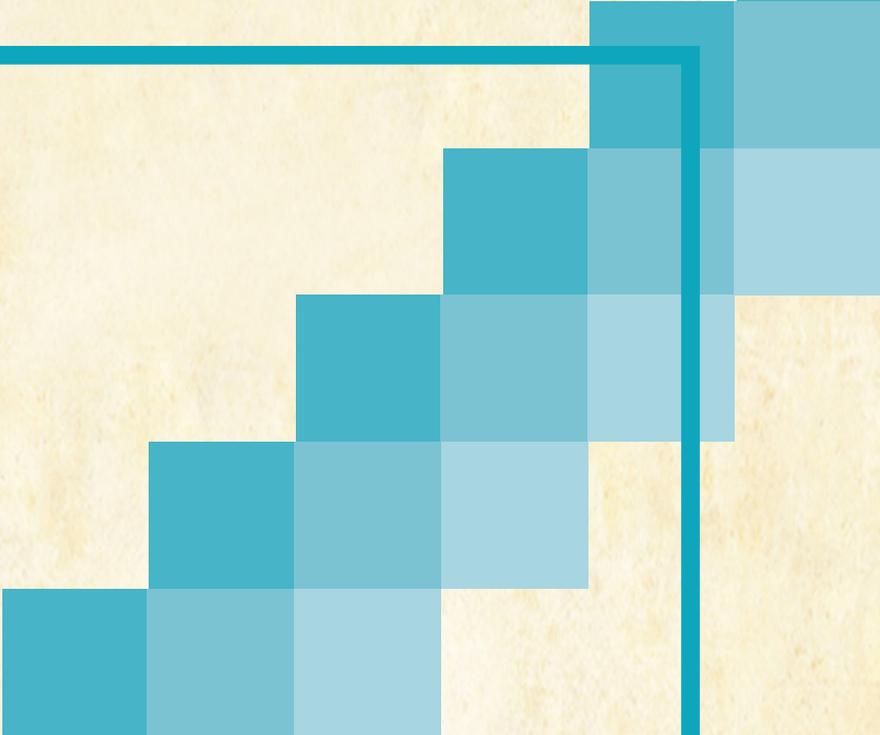
INCODER, creando de nuevo varias agencias diferenciadas (La Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)). También, en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC se definieron múltiples nuevas instancias para lograr que las entidades del nivel central tengan en cuenta las prioridades de los municipios, especialmente con las prioridades locales que serán levantadas por la ART en 8.000 veredas de Colombia para construir los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET). Estos PDET permitirán focalizar múltiples planes nacionales en los problemas específicos del nivel local. Igualmente, se introdujeron reformas como la de la Ley de Regalías (2012) y se trató de generar un nuevo marco de relacionamiento con las regiones a través de los Contratos Plan.

No obstante, el efecto de estos cambios ha sido aún muy reducido sobre la capacidad de la Nación para influir sobre la gestión territorial del Estado. Un ejemplo de esto es como en las reformas recientes que le realizó la Ley 1530 de 2012 al Sistema General de Regalías, se dio lugar a la creación posterior de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Se puede afirmar que en general se mantuvo la idea antiburocrática, pues estas instancias intermediadoras deben asignar billones de pesos, solamente con el voto de gobernadores, alcaldes y un funcionario del DNP. Esto implica que la capacidad de gestión sigue siendo mínima, lo cual recuerda los fracasos sufridos por los Fondos de Cofinanciación en los años noventa. Adicionalmente, la cofinanciación y especialmente los cupos indicativos se siguieron asignando a través de un manejo muy discrecional de los cupos indicativos para gestionar la relación con el Congreso.

Aunque no es el objetivo de este trabajo evaluar el cambio que se dibuja en estas últimas líneas, el lector puede observar que el Gobierno del Presidente Santos rompe con la narrativa de liquidación de entidades y de alejamiento del nivel central que ha dominado desde los años ochenta del siglo XX. No obstante, se trata de tendencias aún muy tímidas, que aún no marcan tendencia y que dejan al Estado igual en casi todos los aspectos a lo que se construyó en los 30 años previos. Además, es difícil encontrar documentos en los que el gobierno del presidente Santos o su equipo

se pongan en la tarea realmente de explicar cuál es el sentido de esos cambios en clave de la reforma del Estado. Documentos en los que se exponga porqué era necesario cambiar la tendencia o que ayuden a generar una nueva narrativa para la reforma del Estado como se hizo en los años cincuenta del siglo XX o en la década los setenta y ochenta del Siglo XX.

Esta sin duda es una de las grandes deudas que deja su proceso de reforma, pues al contrario de periodos como el del presidente López o del presidente Gaviria, en los que hubo una gran producción de trabajos sobre el cambio propuesto sobre el Estado, en estos últimos dos periodos realmente la discusión sobre este tema ha sido mínima. Además, en la lógica de polarización en la que se llevó a cabo el proceso de paz, es claro ver que hoy no existe un consenso sobre el futuro de la reforma del Estado, con lo cual queda un manto de incertidumbre sobre la sostenibilidad de las últimas reformas.



3.

Balance final

Dado el agotamiento que hoy se vive sobre los cambios generados en los últimos 30 años, pero también la incertidumbre sobre el futuro de las reformas del Estado, se ofrecerá a continuación algunas tendencias claves para pensar de manera más general y tranquila sobre los cambios necesarios en los próximos 30 años.

Haciendo un balance de las transformaciones propiciadas el periodo del *bottom-up* (1980-2017), se puede decir que las reformas adelantadas en estos años no implicaron la reducción del Estado, más bien llevaron a su reorientación en cuanto a las actividades que abarcaba y el tipo de instrumentos que utilizaba para actuar. En estos años, el Estado en su conjunto siguió ganando participación en la economía, según cifras de la CEPAL, los ingresos fiscales del Estado Colombiano pasaron de representar el 8,7% del PIB en 1990 a 13,4% en 1995, 14,1% en 2000 y 17,2% en 2004 (CEPAL, 2006:48). Esto a su vez implicó que tomando como base el año de 1985 y extendiendo el cálculo hasta 2015, las reformas de 1991 permitieron aumentar el gasto social “de una manera más dinámica que los de otros sectores, de modo que se duplicó a cerca de 9% del PIB, con base en una notable expansión de las erogaciones para salud y protección social (a 6%, del PIB), educación (3,6% del PIB) y vivienda (0,5% del PIB), que grosso modo también se doblaron” (Dinero, 2017). Lo cual permitió ir aumentando vertiginosamente las coberturas en educación, salud y también la capacidad operativa del ejército y la policía, así como la cobertura y capacidad de la Fiscalía.

Lo anterior ilustra que la tendencia para fortalecer el Estado cambió radicalmente, pues se concentró en unos pocos sectores. Al respecto, Dávila et al. (2000) muestran cómo se dan crecimientos importantes en las Fuerzas Armadas desde los años ochenta, pasando de 83.000 efectivos en 1982 a 152.000 en 1994. Estas mismas llegan, según el proyecto de presupuesto del Ministerio de Hacienda para 2017 a 496.275 cargos del sector de defensa y seguridad (Ministerio de Hacienda, 2016). Es decir que desde los años ochenta se han generado más de 400.000 nuevos cargos en las fuerzas armadas colombianas. Además, como también indicó el mismo Ministerio de Hacienda en 2017 para la Rama Judicial se alcanzaron 30.350 cargos y para la Fiscalía 26.089 cargos, además del INPEC con

14.759 cargos (Ministerio de Hacienda, 2016). Cabe anotar que el total de cargos que corresponden "a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del PGN" (Ministerio de Hacienda, 2016:23) es de 635.786 cargos, de estos como ya se ha dicho, 570.000 cargos corresponden a los sectores Defensa, Rama Judicial, Fiscalía y Justicia. El resto (65.000) se reparten entre el resto de sectores.

Por otro lado, la otra área en la que ha crecido el empleo público es justamente en lo que concierne a lo financiado por el SGP en el marco de transferencias. Sobre estas áreas, Min Hacienda (2016) anota que del PGN se paga la nómina de 448.469, el cual es:

... personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 40.186 cargos (9% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 360.880 cargos (80,5%) y en salud, 47.403 cargos (10,6%) (Ministerio de Hacienda, 2016:23).

Pero al margen de los fortalecimientos generados en el Estado, resalta cómo otros sectores han quedado totalmente bajo el marco de las transferencias automáticas, sin ningún tipo de capacidad central para la gestión pública. Por ejemplo, cómo todos los recursos billonarios transferidos al Fondo Nacional de Regalías bajo el marco de la Ley 141 de 1994, se dan sin que para ello emerja ninguna capacidad de acompañamiento y monitoreo del nivel central, lo cual no cambia parcialmente sino hasta 2012. En estas áreas, como en todas las transferencias de los recursos de inversión del sector central se parte de la base de que descentralizar se limita a transferir recursos, sin generar una capacidad de intermediación fuerte del nivel central para generar un sistema intergubernamental fuerte.

De esta manera, las reformas de la Constitución de 1991 llevaron a que para la década del 2000 los recursos fueran distribuidos por un lado a través de fórmulas automáticas (SGP y regalías) sin mucha intermediación del nivel central. Por otro lado, implicaron que los recursos de inversión en

sectores distintos a salud, educación y saneamientos,³⁴ se manejaran a través del presupuesto general de la Nación, a través de las asignaciones hechas a los ministerios. Esto llevó a que cada vez los ministerios prefirieron también realizar programas con menor gestión directa y que gradualmente se fueran privilegiando programas de subsidios que según González (2017) hoy alcanzan “65 programas diferentes, y equivaldrían a un nueve por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país” (González, 2017: 1).

De esta manera, regalías, SGP y todos los programas de cofinanciación y de subsidios del Estado colombiano, que surgieron de las reformas al Estado pensadas a finales de los setenta y ejecutadas en los años ochenta, noventa y dos mil, llevaron a que el Estado quedara con una capacidad de gestión muy reducida, pues durante 30 años las reformas han persistido en eliminar a los intermediadores burocráticos hasta donde fuera posible. Esta animadversión contra las burocracias, generada para buscar la eficiencia, terminó generando también el espacio para que emergiera una gestión aún más política (que en el periodo del Frente Nacional) a los recursos. Billones de pesos, sin el control de burocracias que los gestionen, le dieron una oportunidad al ejecutivo nacional (muy evidente en los gobiernos de los presidentes Uribe y Santos) para que este negociara la conformación de coaliciones en el Congreso. Los congresistas ganaron protagonismo como intermediadores de los recursos (cofinanciación y subsidios, ya no de la burocracia como antes de los ochenta), y el presidente quedó con mayores facultades para asignar el gasto público lo cual se evidenció en los Consejos Comunales de Uribe (Ver Leyva, 2012) y en los cupos indicativos de Santos.

Dado lo anterior, cabría preguntarse hasta dónde el debilitamiento administrativo fue una buena idea. La palabra burocracia se convirtió en estos años en una patología, dejando la connotación modernizadora que tuvo en el periodo anterior. Pero claramente, las fórmulas automáticas y la asignación política de recursos millonarios, con una capacidad muy escasa del nivel nacional para apoyar las prioridades de gasto, tampoco

34 Es decir, en sectores como infraestructura, caminos secundarios y terciarios, temas agrarios, emergencia, etc.

ofrecieron una solución. Más bien esta federalización del gasto, sin que de la mano se hubiera generado una burocracia federal de corte intergubernamental (como proponía la Misión Bird-Wiesner y el propio presidente López), llevaron a que la corrupción se acentuara y a que el Estado se pudiera cooptar desde abajo mucho más fácil que antes por los clanes políticos locales.

Dado lo anterior, este reporte termina concluyendo que Colombia en materia de reforma del Estado parece que avanza un paso adelante, para luego devolverse otro. Claramente, como ha mostrado este trabajo los esfuerzos por cambiar al Estado no han sido pocos, las misiones y comisiones abundan y la producción legislativa pasa de la centena. No obstante, algo parece permanecer. No importa si las reformas son *top-down* o *bottom-up*, cada una de estas reformas parece trabajar a medias. Incluso, parece ofrecer oportunidades para los políticos tradicionales locales. Esto sin duda se debe a que más allá de las tradiciones administrativas, el problema fundamental de Colombia sigue siendo la construcción de un orden social compartido y homogéneo bajo las reglas del Estado.

Igualmente, se debe enfatizar que el estudio de estos sesenta años ha mostrado que en Colombia cambiamos bruscamente de tradición administrativa. Esto dado a que pasamos de una tradición centralista a una con algunos principios federales, al mismo tiempo que realizábamos un proceso de desburocratización y de apertura hacia el mercado. Esto implicó una reforma de marca mayor entre 1980 y la década del dos mil, la cual borró muchos de los avances realizados entre 1957 y 1980. Esto implica que hoy más que nunca es importante pensar en cuál es la tradición administrativa del Estado colombiano y cómo se puede lograr una mejor gestión bajo estas realidades.

Pareciera que justamente este análisis muestra que, ante la imposibilidad de centralizar la ejecución, realmente en Colombia lo que se debe trabajar es en el papel del centro en la gestión intergubernamental. En este sentido, uno de los retos fundamentales para la nación en los próximos años es desarrollar un nuevo marco de gestión intergubernamental para poder trabajar con los gobiernos locales de una manera productiva. En los últimos sesenta años se ensayó la ejecución directa nacional, la contratación

vía fondos, la cofinanciación, las fórmulas automáticas de descentralización y el modelo de las certificaciones. Cada cambio de modelo implicó una nueva lógica y una nueva tradición, pero al mismo tiempo dejó ver la continuidad de un mismo problema, el cual tiene que ver con que se ha contado con una capacidad burocrática muy baja para poder actuar de manera profesional desde el centro. En este sentido, es urgente volver a reposicionar el rol de las burocracias nacionales, en algunos casos (los municipios más periféricos) para hacer, y en los medianos y grandes para apoyar la gestión con una buena coordinación y una supervisión que no se limite al control *expost*.

Finalmente, una tendencia de cambio para los próximos 30 años será pensar más en clave de implementación de políticas. Se podría asumir que cada municipio, en el marco de la descentralización, lleva a cabo su propio experimento de implementación. Sin embargo, si no se tienen las capacidades para aprender de los errores y para sistematizar y escalar los éxitos, realmente lo que se tendría en frente es una gran fragmentación que repite los mismos errores de manera constante y que desperdicia la oportunidad para aprender de los grandes éxitos. En este sentido, el derecho administrativo sino se acompaña de un sistema para la gestión de las políticas, termina siendo un esfuerzo permanente de reformismo con un cambio muy leve, como ilustran mucho de los esfuerzos revisados en este trabajo.

Bibliografía

- Acevedo Restrepo Delfín (1985). *Carrera Administrativa, participación ciudadana y administración pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Acosta, Olga; Bird, Richard (2003) *The Dilemma of Decentralization in Colombia*, ITP Paper 0404, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. (Ver en: https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/columbia.pdf (Consultado en 20/12/2017)).
- Alacevich, M. (2009). *The political economy of the World Bank: The early years*. World Bank Publications.
- Álvarez, Augusto (S.F.) Repensando la ESAP: Qué ha sido, qué es hoy y qué debiera ser: la historia de la ESAP. Bogotá: ESAP (Ver en: <http://studylib.es/doc/356832/historia-de-la-esap>) (Consultado en 11/12/2017).
- Bardach, Eugene (1977) *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. 1977. Cambridge: MIT Press.
- Barrera, Efrén (2006) Inclemencias y resultados previstos del sistema de función pública en Colombia. En: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov, pp. 1-17.
- Barzelay, M. (1992); *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley and Los Angeles; University of California Press
- Bejarano, Ana María; Segura, Renata. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En: Luis J. Orjuela (comp.) *El Estado en Colombia*, pp. 217-262. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Betancur, Belisario (1981) Programa del Candidato Nacional. Reproducido en Álvaro Tirado (1983) *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, pp.101-102.
- BID (2014a) *Al servicio al ciudadano, una década de reformas del servicio civil en América Latina*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, Richard (1984) *Intergovernmental Finance in Colombia: Final report of the Mission on Intergovernmental Finance*. Boston: Harvard Law School.

- Dinero, Revista (2017) ¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado? En: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449> (consultado, 19/12/2017).
- DNP (2010) Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP. Bogotá: DNP, PNUD, Econometría.
- Dreyfus, Françoise (2012) La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (Siglos XVII-XX). Buenos Aires: Biblos.
- Duarte, Jesús. (2003). Educación pública y clientelismo en Colombia. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- El Tiempo (1992b) Barrida de fondos de cofinanciación. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264756> (Consultado en 20/12/2017).
- El Tiempo (1997) RECOMENDACIONES. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-686396> (Consultado en 19/12/2017).
- El Tiempo (1998) LA REFORMITIS. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-811504> (Consultado en 10/12/2017).
- El Tiempo (2003) FUSIONADOS SEIS MINISTERIOS. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-985442> (Consultado en 19/12/2017).
- Fairclough, Norman. (2001). Critical discourse analysis as a method in social scientific research, in R. WODAK and M. MEYER. (eds). *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage.
- Fescol (1990) Una constituyente para la Colombia del Futuro. Bogotá: Fescol – Programa Democracia, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Galán, Luis Carlos (1981) Programa del Nuevo Liberalismo. Reproducido en Álvaro Tirado (1983) Descentralización y centralismo en Colombia. Bogotá: Editorial Oveja Negra, pp.101-102.
- García, Mauricio (2008) Un país de estados de excepción. El Espectador, 11 de octubre de 2008. Tomado de: <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion> (Consultado en 11/12/2017)
- García, Jorge (1993) El proceso de modernización del Estado en Colombia. En: *Consejería para la Modernización del Estado (1993) Hacia un Estado Moderno*. Bogotá: Editorial la Oveja Negra.
- Gaviria, Cesar (1993) Un Estado al Servicio de los Colombianos. En: *Consejería para la Modernización del Estado (1993) Hacia un Estado Moderno*. Bogotá: Editorial la Oveja Negra.

- Giraldo, Jorge (2015) Política y guerra sin compasión. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/politica-y-guerra-sin-compasion-1447166720-1460380261.pdf> (Consultado en 11/12/2017).
- Golden, Miriam; Min, Brian (2013) Distributive Politics Around the World. En: Annual Review of Political Science, Vol. 16, pp. 73-99.
- González, Jorge Iván (2017) Los subsidios sociales en Colombia: ¿dónde está el problema?: En: Razón Pública, 20 Agosto 2017, <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10481-los-subsidios-sociales-en-colombia-d%C3%B3nde-est%C3%A1-el-problema.html> (Consultado en 20/12/2017).
- González Rodríguez, Efrén (2010) Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia. En: Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, Vol: XIII, No. 25, Enero – Junio, pp. 147-163.
- González Salas, Edgar. (2004) La Carrera Administrativa: experiencias y perspectivas. En: Revista Administración y Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública. No. 42. Segundo Semestre. Bogotá.
- Harvey, D. (2007). A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.
- Hay, Colin (2002). *Political analysis: a critical introduction*. Palgrave Macmillan.
- Henderson, James. (2006) La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Hernández, Alberto (1961) Discurso del Doctor Alberto Hernández Mora en el acto de inauguración oficial de la ESAP. En: Diego Younes (2014) Las reformas del Estado y de la Administración Pública. Bogotá: IEMP Ediciones., pp. 87-91.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? En: Public administration, Vol. 69, No 1, pp. 3-19.
- Hurtado, Rodrigo (2010) INCODER: el otro collar de perlas finas. En: Razón Pública, 8 de noviembre (Ver en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1536-incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas.html>) (consultado en 12/12/2016).
- Isaza, Emiliano, Gómez, Álvaro y Marín, Darío (1980) Elección Popular de Alcaldes: Proyecto de Acto Legislativo No.7 de 1980, reproducido en Álvaro Tirado (1983) Descentralización y Centralismo en Colombia. Bogotá: Editorial Oveja Negra, pp:233-235).
- Jessop, Bob. (2004). Critical Semiotic Analysis and Cultural Political Economy. *Critical Discourse studies*, vol. 1, no. 1, pp. 159-174.

- Latorre, Mario (1986) Hechos y crítica política. Bogotá: Universidad Nacional del Colombia
- Lan, Zhiyong; Rosenbloom, David H. (1992). Public administration in transition? En: *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, pp. 535-537.
- Leal, Francisco; Dávila, Andrés. (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Leal, Francisco (1984) Estado y política en Colombia. Siglo XXI.
- Leyva, Santiago. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los Consejos Comunales de Gobierno. En: *Análisis Político*, Vol. 25, No. 76, pp.119-138.
- Linder, Stephen; Peters, Guy (1987) Design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, Vol. 6, No. 3, p. 459-475.
- Lleras Camargo, Alberto. (1961) Discurso del Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, en la Inauguración de la Escuela Superior de Administración Pública. En: Diego Younes (2014) *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: IEMP Ediciones, pp. 96-101.
- López, Alfonso (1976) Mensaje al Congreso Nacional. En: Camila Botero, (1983) *Propuestas sobre Descentralización en Colombia*. Bogotá: CIDER (UniAndes)
- López, Alfonso (1977) Mensaje al Congreso Nacional. En: Camila Botero, (1983) *Propuestas sobre Descentralización en Colombia*. Bogotá: CIDER (UniAndes)
- López, Alfonso (1981) Programa Liberal- Preámbulo al Foro Liberal. En: Tirado, Álvaro (1983) *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Oveja Negra.
- Losada, Rodrigo (1977) *Social Background and Political Attitudes of Colombian Congressmen, 1958-1966*. (Antecedentes socio-demográficos y actitudes políticas de 105 congresistas colombianos, 1958-1966). Tesis de Ph. D., Universidad de Georgetown, Washington D.C.
- Luna, Juan; Feldmann, A. (2013). Mapping State-Challenger Interactions in Contemporary Latin America through Insights from Theoretical Ecology. American Political Science Association Conference. August 28-September 1, Chicago, EE.UU.
- Mann, Michael. (1984). The autonomous power of state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, pp. 185-213.

- Ministerio de Hacienda (2016) ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2017. Bogotá: Ministerio de Hacienda. Ver en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2F P_MHCP_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased (Consultado en 20/12/2017).
- Mora, Oliver (2013) La reforma tributaria de 1935 y el fortalecimiento de la tributación directa en Colombia. En: Apuntes del CENES, Volumen 32, N°. 56, Julio – Diciembre, pp. 37-52
- Nannetti, Guillermo (1961) Discurso del Director de la Escuela Superior de Administración Pública, Doctor Guillermo Nannetti. En: Diego Younes (2014) Las reformas del Estado y de la Administración Pública. Bogotá: IEMP Ediciones., pp. 87-91.
- Niskanen, William (1973) *Bureaucracy--servant or master?: Lessons from America*. Institute of Economic Affairs.
- Oates, Wallace. (1999) An essay on fiscal federalism. En: Journal of economic literature, Vol. 37, No. 3, pp.1120-1149.
- Orjuela, Luis Javier (2000) La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. En: *Colombia Internacional*, No. 49, Vol. 50, pp.103-116.
- Osborn, D.; Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming public sector*. New York: Plume Book.
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles; Warren, Robert. (1961) The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American political science review*, Vol. 55, No 4, pp. 831-842.
- Ostrom, Vincent; Ostrom, Elinor (1971) Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, Vol. 31, No 2, pp. 203-216.
- Parsons, Wayne (2013) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO.
- Pastrana, Misael (1968) Carta de renuncia del Ministro de Gobierno. En Misael Pastrana (S.F) Ideas y Acción Política para la Nueva Colombia.
- Posada, Eduardo (2002) Los límites del poder: elecciones bajo la hegemonía conservadora, 1886-1930, en Boletín cultural y Bibliográfico, Vol 39, No. 60, pp. 31- 65
- Poulantzas, Nicos (2000). *State, Power, Socialism*. London: Verso.

- Puentes, Germán (2004). La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? En: Revista Desafíos, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Ramírez, Juan (2011) La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas. Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Administración. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul; Mazmanian, Daniel (1980) The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No 4, pp. 538-560.
- Simon, Herbert (1964) Administrative behavior: a study of Decision-Making Processes in administrative organizations. New York: Macmillan.
- Skocpol, Theda (1985) Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds), Bringing the State Back In, pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Eds.) (1985). Bringing the State Back In. Cambridge: University Press.
- Tirado, Álvaro (1983) Descentralización y centralismo en Colombia. Bogotá: Oveja Negra.
- Uribe, Álvaro (2002) Discurso de posesión del presidente. En: *El Tiempo*, 8 de agosto, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>.
- Uricoechea, Fernando (1986) *Estado y burocracia en Colombia: historia y organización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vergara, Hernán (2011) Empleo público y corrupción en Colombia. En: Revista Electrónica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, U de A. No.8, Año 2., septiembre-diciembre, pp. 1-21.
- Weber, Max (2014) *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Wiesner, Eduardo (1984) A new fiscal perspective. En: Richard Bird (1984) *Intergovernmental Finance in Colombia: Final report of the Mission on Intergovernmental Finance*. Boston: Harvard Law School.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, Vol. 2, No.2, pp.197-222.
- Younes, Diego. (2014) *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: IEMP Ediciones.



El **estado**
del **Estado**



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA