



# Reformar la administración pública en los países andinos: ¿Qué desafíos, qué dispositivo y qué cooperación son necesarios?

Taller andino - Bogotá - 27 & 28 de Septiembre de 2011

## Síntesis

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investiga-  
ción y debate sobre la  
gobernanza

## Índice

---

<b>I.</b>	<b>Contexto y objetivos del encuentro</b>	<b>p.3</b>
I.2.	Dialogar con los actores andinos de las reformas de administración pública	p.3
I.1.	Un encuentro inscrito en un proceso ya iniciado en Francia	p.3
<b>II.</b>	<b>Síntesis del encuentro</b>	<b>p.5</b>
II.1.	Características y desafíos de las reformas de administración pública en la región andina	p.5
II.2.	Mecanismos y Desafíos de la cooperación internacional en un contexto cambiante: hacia una cooperación colaborativa	p.10
<b>III.</b>	<b>Conclusión</b>	<b>p.15</b>
<b>IV.</b>	<b>Participantes</b>	<b>p.17</b>



# I. CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL ENCUENTRO

## I.1. Un encuentro inscrito en un proceso ya iniciado en Francia

En el 2010 se inició, en Francia, un proceso de diálogo interinstitucional e interministerial sobre los métodos y estrategias de la cooperación en materia de reforma de la administración pública (RAP). Este proceso está administrado por un grupo de trabajo multi-actores, co-presidido por la Misión de la Gobernanza Democrática del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores y Europeos (MAEE) y la Dirección General de la Administración y de la Función Pública (DGAFP). El Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG) asume allí el cargo de secretario ejecutivo.

El proceso parte de una doble observación:

- (1) La cooperación en materia de Reforma de la Administración Pública queda demasiado limitada a la cooperación administrativa técnica, sin tomar en cuenta de modo suficiente los mecanismos institucionales y sociológicos imprescindibles para reformas perennes;
- (2) La cooperación, por su gran cantidad de operadores, termina desintegrándose entre sus diferentes modos de intervención.

Con el fin de profundizar en la reflexión sobre las estrategias de cooperación y de apoyo exterior en materia de reforma del Estado, el grupo de trabajo quiso dialogar con los actores implicados en tres países: Colombia y la región andina en general, Guinea y Serbia. Este proceso de reflexión sumado a más los tres encuentros geográficos deben culminar en la redacción de un Documento de Orientación Estratégica cuya meta es dar mayor coherencia y optimizar la eficacia de la cooperación francesa en este ámbito.

El primer encuentro geográfico se organizó entonces en Bogotá, los días 27 y 28 de septiembre de 2011.

## I.2. Dialogar con los actores andinos de las reformas de administración pública

Las reformas actuales de la administración en la región andina se están debatiendo mucho en relación con el contexto de transformación del Estado. Por ejemplo, cabe señalar la amplitud de las reformas estatales implementadas por Ecuador y Bolivia después del voto de las constituciones en el 2008 y en el 2009: dos países que hablan ahora de la puesta en práctica de una “nueva gestión pública”.

Frente a esa evolución, los responsables actuales de los “asuntos públicos” tienen que adaptarse y, muchas veces, cambiar sus enfoques y pensamientos. Además, los responsables de la Cooperación exterior deben asimismo tener en cuenta en incluir esas transformaciones en su reflexión sobre la regeneración de la administración pública.

Ante este contexto cambiante, el Ministerio Francés de Asuntos Exteriores y Europeos, el Servicio Francés de Cooperación Regional Andina, la Embajada de Francia en Colombia, la Universidad del Externado de Colombia y el Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza desearon dar la palabra a los actores andinos de las reformas de la administración pública y también a responsables de Cooperación internacional. Los participantes fueron invitados a intervenir a partir de sus propias experiencias sobre las reformas administrativas en la región andina pero también sobre los dispositivos y desafíos de la cooperación internacional en este ámbito.

Con este propósito, 26 ponentes de diferentes orígenes socio-profesionales (funcionarios, académicos, consultores, organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones internacionales) y (Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Francia y Colombia) se expresaron durante dos días en la Universidad Externado de Colombia en Bogotá en Colombia. A continuación la síntesis de los principales elementos de debate.

## II. SÍNTESIS DEL ENCUENTRO

Proponemos a continuación una síntesis de los elementos esenciales del debate de este encuentro que se dividen en dos grandes temáticas: las características de las reformas de administración pública en la región andina y los dispositivos y desafíos de la cooperación internacional en este contexto cambiante.

### II.1. Características y desafíos de las reformas de administración pública en la región andina

Los últimos acontecimientos políticos en la región andina marcan sin lugar a duda el carácter y la naturaleza de la administración pública. Las ponencias y los debates que se llevaron a cabo durante el taller permitieron descartar cuatro características y desafíos de las reformas de administración: el carácter altamente político de las reformas de administración pública, la integración de los ciudadanos en la elaboración de esas reformas, el fortalecimiento del nivel administrativo local y la importancia de la formación de los funcionarios y más ampliamente de los servidores públicos.

#### II.1.1. LA IMPORTANCIA DE LO POLÍTICO EN LAS REFORMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El contexto político en la región andina influye notoriamente en la evolución de las reformas de administración pública. Es, en particular, un rechazo de los últimos gobiernos al modelo neoliberal que lleva a cambiar las concepciones de gestión pública y por consiguiente la naturaleza de las reformas. Notamos que esas evoluciones tienen también sus límites.

#### El rechazo al modelo neo-liberal tecnocrático

En la región andina América andina, durante la década de los años ochenta, el Consenso de Washington impulsa una línea económica neoliberal. La gobernanza se revela entonces como la traducción política de un conjunto de requisitos económicos donde el Estado debe dejar el camino libre al mercado. De un lado, el Estado pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública - hay en efecto una privatización de las funciones del Estado-. De otro lado, el Estado tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales. También, en este contexto, el modelo técnico de las reformas de la administración pública fue basado sobre las teorías del “new public management”. Ello significó entonces una predominancia de los responsables técnicos sobre los responsables políticos.

Sin embargo, desde hace cinco años, se observa en la región andina un regreso del Estado en el manejo de los asuntos públicos. En efecto, las reformas estatales implementadas por Ecuador y Bolivia después del voto de las constituciones en 2008 y 2009 resultan, entre otras cosas, de un rechazo al modelo neoliberal tecnocrático e imponen unos cambios en la gestión pública. Según Guillaume Fontaine<sup>1</sup>, ello influye tanto en la naturaleza de la administración pública como en la

---

1. Guillaume Fontaine, *El fin de la tecnocracia*, conferencia inaugural presentada en el Taller.

capacidad administrativa de los Estados. En este sentido, el autor llega a preguntarse si ¿“llegamos al fin de la tecnocracia”?

### **Cambios sobre la naturaleza pública de la administración y la capacidad administrativa de los Estados.**

Desde el 2006, las reformas del Estado en Ecuador y en Bolivia reubican el ciudadano en el centro de la relación Estado-sociedad. En Ecuador, el concepto del “buen vivir<sup>2</sup>” constituye uno de los principios fundamentales de la Constitución del 2008 que rige la regulación política. En consecuencia, la administración pública debe adaptarse a la transformación social. Por otro lado, los Estados bolivianos y ecuatorianos se afirman como Estados plurinacionales. Ellos reconocen jurídicamente y políticamente el conjunto de las nacionalidades y de los pueblos indígenas que conforman los territorios así como sus prácticas de gestión del bien público. Apoyándose sobre la experiencia de la Escuela de Gestión Pública plurinacional en Bolivia, Ivan Iporre<sup>3</sup> demuestra como la administración pública puede progresivamente integrar los saberes tradicionales. Según el ponente, “lo público trasciende el Estado” y se puede lograr “articular el mundo occidental y el mundo originario”. Según David Soto, el propósito de la cooperación no debe ser de transferir saberes sino de impulsar los saberes propios de los beneficiarios.

Así, tanto el concepto del buen vivir como el reconocimiento de un Estado plurinacional implican una reorganización y reconstrucción estructural del Estado, la instauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural. Estos cambios influyen obligatoriamente sobre la evolución de la administración pública y le confieren un carácter altamente político. Las reformas técnicas deben entonces responder a unas transformaciones políticas del Estado e inscribirse en un proyecto político nacional.

Se trata en primer lugar de conciliar la construcción de un Estado plurinacional sin renunciar al Estado desarrollista y entonces de conciliar la apertura económica así que la respuesta a la multiculturalidad y a la preocupación de bienestar. En este sentido, el caso colombiano, después de 20 años de aplicación de la Constitución de 1991 ofrece un balance interesante en cuanto a la articulación de esos modelos. En segundo lugar, las reformas de la administración pública de los países andinos deben tomar en cuenta las competencias de otros actores no estatales. Finalmente, las administraciones deben ofrecer un servicio público de calidad y ello según Guillaume Fontaine, plantea la cuestión de la capacidad administrativa de los Estados. En efecto, estos grandes desafíos que enfrentaría la nueva administración pública tienen también sus límites.

### **Límites de esta nueva configuración**

En primer lugar, Guillaume Fontaine llama la atención sobre el posible desfase entre una Constitución ambiciosa y su aplicación. El autor menciona luego posteriormente el riesgo de la “esquizofrenia de lo público”. En efecto, en el caso ecuatoriano, con la creación de un Consejo de Participación ciudadana y de Control Social, el Estado asume una función de ejecución, de

2. El concepto del buen vivir nace de la cosmovisión y de la práctica de los pueblos indígenas de Ecuador. El buen vivir llama a una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza. la visión holística e integral del buen vivir está postulada en la Constitución de 2008 y sirve de principio ordenador de la regulación social en Ecuador.

3. Ivan Iporre, *Presentación de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y su papel en el proceso de reforma del Estado boliviano*, ponencia presentada en el Taller.

gestión pública pero también una función de control. ¿Esas dos funciones son compatibles?, pregunta el ponente. Por su lado, Julio Cesar Fernández<sup>4</sup> observa, en América andina, la convivencia, en la práctica, de dos modelos: uno, racional burocrático y el otro, clientelista. Él se pregunta finalmente, ¿Cómo conciliar el centralismo estatal y la autonomía de los distintos pueblos?

En segundo lugar, Laurent Contis<sup>5</sup> insiste en el riesgo del “todo político” en las reformas de administración pública e invita a articular mejor lo técnico y lo político. En el mismo sentido, Jan-Robert Suesser<sup>6</sup>, afirma que los objetivos políticos pueden ser duraderos si se apoyan sobre técnicas de trabajo que encarnan esos objetivos. Según él, no habría una contradicción irresoluble entre racionalidad técnica y racionalidad política.

Los últimos acontecimientos políticos en la región andina marcan una cierta ruptura en la evolución de las administraciones públicas. Pasamos de una administración basada sobre un modelo neo-liberal y tecnocrático a una administración dependiente de un nuevo proyecto político de gestión pública. Uno de los rasgos importantes de esta “nueva gestión pública” es la intervención de los ciudadanos.

## II.1.2. LA INTERVENCIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Más allá de la fuerte dimensión política de las reformas de administración pública y de sus límites, los acontecimientos políticos en la región andina demuestran el lugar cada más importante de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas. La participación ciudadana ha sido un tema recurrente del taller. En cuanto a este tema los debates sobre la participación se han enfocado sobre los actores de la participación y las formas de esa participación.

### Los actores de la participación pública

Si bien la mayoría de las constituciones de los países andinos reconocen la participación ciudadana, existen todavía varias preguntas sobre sus modalidades, su funcionamiento y su impacto sobre la decisión pública. Más que respuestas, son preguntas que sobre todo han sido planteadas durante el taller. ¿Quiénes pueden ser considerados como los actores públicos: los políticos, los ciudadanos, los funcionarios? ¿Cuál es el papel de cada uno? Hablamos de ciudadanos o clientes de la acción pública? Notamos que en cuanto a la administración pública, varios ponentes – entre ellos Julio Cesar Fernández - consideran que la puesta en marcha y la ejecución de las reformas de la administración pública deben ser un asunto del Estado y no de la sociedad civil, a pesar de reconocer la implicación de ésta en algunas fases. De ello deriva la pregunta de cómo caracterizar la verdadera participación.

---

4. Julio Cesar Fernández Torro, *Doctrina Iberoamericana para una mejor Gestión Pública en el siglo XXI*, ponencia presentada en el taller.

5. Laurent Contis, *La reforma del Estado en Bolivia, su Escuela de Gestión Pública Plurinacional y el rol de la Cooperación Francesa*, ponencia presentada en el taller

6. Jan-Robert Suesser, participant au titre de l'Assistance au Développement des Echanges Technologiques et Financiers, Directeur de l'ADETEF.

## Experiencias de participación y control ciudadano

Marcela Restrepo<sup>7</sup> de Transparencia por Colombia y Esperanza González Rodríguez<sup>8</sup>, de Foro por Colombia insistieron sobre la importancia del control ciudadano sobre la administración pública. Marcela Restrepo cuenta como la sociedad civil puede tener una “actitud protagónica y constructiva” para hablar de asuntos técnicos y políticos y como en algunos casos puede influir en la elaboración de las políticas públicas. Marcela Restrepo mencionó en particular el trabajo de sensibilización de los funcionarios públicos y autoridades políticas en cuento a la transparencia en la gestión pública y valoró este acercamiento entre Estado y sociedad civil, pero también lamentó el hecho de que sigue habiendo sectores de la acción pública de los cuales los ciudadanos permanecen excluidos. Luego, las dos ponentes insistieron sobre la necesidad de mejorar en Colombia el acceso a la información pública para que los ciudadanos puedan realizar una veeduría mucho más rigurosa. En el mismo sentido, Julio Cesar Fernández invita a los Estados a poner en marcha gobiernos electrónicos es decir mejorar la información sobre las instituciones públicas en la web. Según él, ello, con otras medidas, permitiría mejorar la ética pública, es decir, entre otras cosas, procurar una información pública transparente y de calidad

Finalmente, Esperanza Rodríguez afirma que si bien es cierto que se “requieren especialistas en aspectos jurídicos y administrativos para adelantar las reformas de administración pública” no basta con ello. Los procesos de reforma de la administración pública exigen cada vez más “traductores” que sepan interpretar las exigencias y los derechos ciudadanos y los conviertan en “máximas para las decisiones de reingeniería institucional”.

Hay serios debates entre la democracia representativa y la democracia participativa pero no debemos satisfacernos de esquemas simplistas: las experiencias de participación y control social deben ser objetos de investigación y de capacitación.

Esas experiencias de intervención de la sociedad civil en las reformas de administración pública constituyen una de las características más importantes de la región andina. Notamos que “lo local” sigue siendo el nivel donde más participación se desarrolla. En otras razones, porque la institucionalidad pública en muchas localidades de la región andina tiene ciertas debilidades. En este sentido, el fortalecimiento del nivel político y administrativo local representa un desafío para las reformas de administración pública.

### II.1.3. EL FORTALECIMIENTO DEL NIVEL POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO LOCAL

La mayoría de los ponentes hicieron referencia a las políticas de descentralización que hacen parte integrante de las reformas de administración pública en los países andinos. Sin embargo, en la práctica se observa por un lado, poca compatibilidad entre administración central y administración territorial y por otro lado, poca legitimidad de la institucionalidad local.

---

7. Marcela Restrepo, *Aportes en “clave de transparencia”*: a propósito de las contribuciones del índice de Transparencia de las Entidades Públicas a la Reforma administrativa, ponencia presentada en el Taller.

8. Esperanza Rodríguez González, *Descentralización, gestión pública y participación en Colombia*, ponencia presentada en el Taller.



En cuanto al primer punto que señala la articulación débil entre niveles de administración, Claudio Galán<sup>9</sup> propone una solución. El ponente cuenta el esfuerzo subnacional de integración y planificación regional que se hizo entre Cundinamarca (departamento cuya capital es el distrito de Bogotá), los municipios y el distrito. En ese caso, se trataba de romper con la tendencia concentradora de Bogotá. Así, en el marco de la nueva ley de ordenamiento territorial expedida en Colombia en el mes de junio de 2011, la llamada Capital-Cundinamarca sería la primera Región administrativa y de planificación. Esta experiencia ilustra un proceso de desconcentración de la administración pública con la voluntad de articular mejor los niveles locales, regionales y nacionales.

Apoyándose sobre el caso de Chacao, municipio de la ciudad de Caracas (Venezuela), Alejandro Martucci<sup>10</sup> explica por su lado como la incorporación de grupos de interés (actores de la sociedad civil, empresas, organismos gubernamentales y ciudadanos) en la planificación, ejecución y control de las políticas públicas puede ayudar a la legitimación de la institucionalidad pública local.

Estos dos estudios de caso dan cuenta de la importancia del trabajo de los ciudadanos con la institucionalidad pública pero también de la necesidad de articular los distintos niveles de administración pública. En unos países donde la confianza en la institucionalidad es baja, esos esfuerzos locales contribuyen a fortalecer la toma de decisión pública y su legitimidad en el nivel local.

Sin embargo, los procesos de descentralización en los países andinos carecen todavía de recursos. Además, y esto ha sido señalado numerosas veces en el taller, los funcionarios locales no reciben suficiente capacitación.

#### **II.1.4. LA FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La formación de los servidores públicos fue el cuarto tema relevante de este encuentro. En la región andina, existen diferentes tipos de escuelas de formación a los ciudadanos, escuelas de formación a los funcionarios u otras que ofrecen un servicio mixto. El conjunto de esas instituciones responde a unas preguntas comunes. ¿Qué tipo de competencias esperadas? ¿Qué tipo de público? ¿Cómo relacionar Estado y Sociedad?

Tres escuelas fueron presentadas durante el taller: la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) en Bolivia por Ivan Iporre y Laurent Contis, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en Ecuador por Patricia Coignet<sup>11</sup> y la Escuela Superior de Administración en Francia (ENA) por Hélène Mazeran. A pesar de sus diferencias políticas y/o pedagógicas pero también geográficas, los responsables de esas escuelas comparten unas mismas preocupaciones. En primer lugar, consideran que una escuela de administración es necesaria y representa una de las herramientas políticas de una reforma de la administración. En segundo lugar, ellos consideran que se debe fomentar la investigación y usar experiencias o casos de buena gestión pública para

---

9. Claudio Galán, *Reforma administrativa para la planificación regional, Cundinamarca*, Ponencia presentada en el taller.

10. Alejandro Martucci, *Integración de los grupos de interés y la gestión del gobierno local en el Municipio Chacao, Caracas, Venezuela*, Ponencia presentada en el taller.

11. Patricia Coignet, *El Instituto de Altos Estudios Nacionales en Ecuador (IAEN)*, ponencia presentada durante el taller

la formación. En tercer lugar, se insiste en inculcar una verdadera cultura de gestión, seguimiento y evaluación.

Luego, las diferencias entre las escuelas provienen de los contextos políticos e ideológicos. Por ejemplo, en el caso francés, la ENA se inscribe en un “proyecto político de unificación del territorio por la creación de un funcionario neutro e intercambiable”<sup>12</sup>. En el caso boliviano, se trata de formar servidores públicos (no solo funcionarios pero también líderes de organizaciones o de comunidades) que intervienen a distintos niveles de la función pública. En el caso ecuatoriano, Patricia Coignet plantea una pregunta importante en el IAEN, ¿se trata de formar investigadores de gestión pública o tomadores de decisiones públicas?

En los países andinos, las escuelas de formación deben relevar varios desafíos. Entre los cuales deben adaptarse a los contextos sociales y políticos cambiantes y entrar en fase con las nuevas prácticas de cooperación. Ciertas escuelas deben también formar un nuevo público que son los actores de organizaciones sociales tomando en cuenta la experiencia de ellos en la gestión pública. Finalmente, las escuelas deben formar los estudiantes tomando en cuenta los criterios de eficiencia y capacidad administrativa de las instituciones.

Acabamos de plantear, a partir de las presentaciones y debates del encuentro, unas características de las reformas de administración públicas en los países andinos. Estas especificidades de la gestión pública en la región obviamente tienen consecuencias importantes sobre las políticas de cooperación internacional. Vemos a continuación cómo la Cooperación internacional toma en cuenta esta evolución política y administrativa en los países andinos y que son las consecuencias sobre las prácticas de colaboración entre países.

## II.2. Mecanismos y Desafíos de la cooperación internacional en un contexto cambiante: hacia una cooperación colaborativa

Antes de todo, cabe señalar que la ayuda internacional nunca sobrepasa el 0,5% del PIB de los estados andinos (cifra de Sandra Alzate<sup>13</sup>): el argumento según el cual la cooperación no deja espacio para que se creen proyectos endógenos es falso ya que la ayuda internacional siempre queda muy minoritaria.

### Impacto de la cooperación internacional en la política nacional de un Estado

El hecho de que la cooperación internacional queda muy minoritaria no significa que no tenga ningún impacto. Basándose en su experiencia en Perú, Mayen Ugarte<sup>14</sup> destaca los impactos de la cooperación sobre la política nacional de un país como Perú. Esos impactos no se miden en términos financieros sino políticos e institucionales. Entre otros, la cooperación puede complementar las agendas de gobierno tras promover temáticas que no están en las agendas de corto plazo.

---

12. Hélène Mazeran, *La coopération en matière de formation dans le cadre des processus de réforme de l'administration publique*, ponencia presentada durante el taller.

13. El documento de la ponencia no ha sido todavía comunicado.

14. Mayen Ugarte, *Experiencias de coordinación de la Cooperación Internacional en Perú*, ponencia presentada durante el taller.

Este miedo de un impacto desproporcionado de la cooperación internacional puede explicarse por la tradición histórica de la cooperación en la zona. En efecto, solio ser una cooperación invasiva como nos lo describió Julio Cesar Fernández. Los debates en el taller demostraron que solamente una cooperación colaborativa, en sinergia con los distintos actores nacionales, puede tener legitimidad y ser eficaz.

En uno de sus comentarios, Jan-Robet Suesser nos hizo preguntar si siempre se necesita un apoyo de la cooperación. La cooperación no es imprescindible en todos los casos sino que puede ser beneficiosa en ciertas circunstancias, por ejemplo cuando se trata de pensar las reformas en su globalidad o inscribirlas en un proceso más amplio. En esto, la cooperación puede tener un valor añadido pero no se necesita siempre.

### II.2.1. IDENTIFICAR LAS NECESIDADES Y ELABORAR LA DEMANDA: ¿PROCESO ENDÓGENO?

#### **¿Cuáles deben ser los interlocutores en materia de RAP? El diálogo con el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos**

Esta pregunta plantea una de las grandes problemáticas de la cooperación: el posicionamiento frente a los actores nacionales. ¿Cuál es el papel de la cooperación internacional: complacer al gobierno de turno o asistir técnicamente el Estado? En otros términos, la pregunta de Sandra Alzate cuestiona el equilibrio entre lo político y lo técnico. ¿La cooperación debe (y puede) dejar de lado lo político para focalizarse en la asistencia técnica? ¿La asistencia técnica puede estar totalmente despolitizada?

De hecho, la cooperación administrativa hoy en día se orienta más hacia el apoyo a proyectos llevados a cabo por ONGs especializadas en rendición de cuentas y control que a proyectos manejados por el Estado. Según Julio Cesar Fernández, es un error grave por una razón principal: a largo plazo, puede debilitar el Estado. Para él, la reforma de la administración pública debe hacerse prioritariamente con los Estados y los gobiernos: el Estado debe ser el cerebro, el eje central de la transformación política. Viviana Barberena<sup>15</sup> añade que la ayuda en materia de reforma debe acompañar todo el sistema de control desde el Estado mismo. Sin embargo, otros participantes opinan que la cooperación no debe orientarse solamente hacia uno u otro sino hacia ambos, e incluso hacia demás actores. En efecto, no se puede excluir a la sociedad civil – y a los ciudadanos en su conjunto – de los procesos de reforma de la administración pública ya que son los primeros concernidos por los cambios de sus administraciones. En este sentido, Pierre-Yves Bertrand insiste en la necesidad de una cooperación pluri-actores

#### **Los roles de la cooperación : provocar el diálogo, favorecer el intercambio y matizar las pasiones**

Como lo afirma Pierre-Yves Bertrand, la cooperación no se puede resumir a una transmisión de los modelos. Tras su experiencia en la Escuela Nacional de Administración francesa, Hélène Mazeran nos expone el carácter muy político de los proyectos de formación de los funcionarios. El objetivo principal de la ENA francesa era de democratizar la función pública tras salir de la segunda guerra mundial. Es un proyecto muy político que no puede tener éxito sin una reflexión

---

15. El documento de la ponencia no ha sido todavía comunicado.

previa sobre las metas de la Escuela nacional de administración ni tampoco sostenido por el gobierno político. Entonces, la cooperación de la ENA no es unitaria sino que se adapta a los contextos y realidades locales de cada uno de los países contrapartes.

Lejos de la transmisión sencilla de modelos, la cooperación puede desempeñar su rol en alimentar las discusiones acerca de la reforma e impulsar el diálogo interno necesario para los cambios y reformas. Favorecer el intercambio y la difusión de experiencias es un rol importante de la cooperación que ha sido destacado y resaltado tanto en la intervención de Carolina Ballester<sup>16</sup> como en la de Viviana Barberena. Para Carolina Ballester, la cooperación tiene que crear espacios de diálogo cuya meta es la creación de un lenguaje común, cimiento de un proyecto común de sociedad. El ejemplo de los presupuestos participativos demuestra que la cooperación tiene los recursos suficientes y necesarios para actuar en este sentido. Según Viviana Barberena, la cooperación - en su calidad de actor exterior - puede también actuar positivamente en los proyectos de reforma matizando las pasiones que pueden ir surgiendo.

### **Diálogo permanente con las agencias de cooperación**

Para que la demanda sea adecuada y que sea co-construida (según Pierre-Yves Bertrand), se tiene que elaborar un diálogo continuo entre los actores de los proyectos de cooperación. El diálogo permanente en la elaboración de la demanda es una de las condiciones imprescindibles para el éxito del proyecto de cooperación. Sin embargo, este diálogo puede ser dificultado. Primero, la participación de las agencias de cooperación en la construcción de la demanda puede chocar con el principio de soberanía del estado. Las opiniones difieren sobre el rol que la cooperación puede desempeñar en la identificación de las necesidades y construcción de una demanda en consecuencia: ¿la construcción de la demanda es únicamente endógena o se puede hacer en diálogo con las agencias de cooperación? Carolina Ballester defiende la idea que si un país ya sabe lo que necesita, es que ya no necesita un apoyo de la cooperación. Las agencias de cooperación tienen entonces que acompañar la formulación de la demanda con base a las necesidades destacadas por las sociedades contrapartes. Eso puede suponer un aumento del número de fracasos en proyectos de cooperación ya que se acompaña desde el principio, sin saber claramente desde el principio adonde se quiere ir.

Además, la identificación de las necesidades por los actores puede tardar bastante. Si la elaboración de la demanda se vuelve una etapa de los proyectos de cooperación, se debe tomar en cuenta la cuestión del tiempo y la adecuación de la temporalidad de los proyectos de cooperación con la de las reformas de administración pública.

---

16. Carolina Ballester, *El valor añadido de los actores exteriores en el apoyo a los procesos de Reforma de la administración pública. La importancia de los intercambios de experiencias*, ponencia presentada en el Taller.

## II.2.2. CONSECUENCIAS PARA LAS PRÁCTICAS DE COOPERACIÓN

### **Armonización de la cooperación bajo el liderazgo nacional**

Según Mayen Ugarte, los proyectos de cooperación tienen que elaborarse colectivamente, entre todos los actores. Más allá de la producción conjunta de cada proyecto, se tiene que armonizar la cooperación según Sandra Alzate. En otras palabras y según los principios de la Declaración de París, el nivel nacional debe liderar sesiones reuniendo las distintas agencias de cooperación que actúan en materia de reforma de administración pública en su territorio nacional. Con este esfuerzo de liderazgo, el Estado demuestra su voluntad política y se apropia la agenda internacional.

### **Confiar en las capacidades de las sociedades contrapartes y dar más flexibilidad a los proyectos de cooperación**

Atribuir estos roles a la cooperación tiene una doble consecuencia. Primero, las agencias de cooperación tienen que definir sus proyectos de apoyo en adecuación con la agenda de las reformas de los Estados beneficiarios. En otras palabras, las agencias de cooperación no impulsan más los proyectos de reformas sino que los acompañan (Manuel de Rivera). Para Laurent Contis, eso supone que la cooperación – sus proyectos, los presupuestos y las personas – sean más flexibles, que tengan un margen de maniobra existente y que puedan ir cambiando y adaptándose al contexto y a la evolución de los proyectos. Segundo, para acompañar efectivamente las reformas, las agencias de cooperación tienen que confiar en las capacidades de los Estados contrapartes. Según Manuel de Rivera, quizás un análisis más profundo del sistema, del contexto, de la administración etc. podrían ayudar en fomentar esta relación de confianza entre las agencias de cooperación y los Estados contrapartes.

### **El diagnóstico previo a todos los proyectos de cooperación**

Un análisis profundo de las capacidades del organismo contraparte del proyecto de cooperación es imprescindible según Manuel de Rivera. Los análisis son importantes para que los proyectos de cooperación sean en adecuación con la realidad local y las necesidades efectivas. Laurent Contis añade que los análisis son muy importantes para establecer un diagnóstico estratégico de las personas. Tras su experiencia de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, él nos explica la importancia de identificar a las personas con las que se pueden crear alianzas con la meta de llevar a cabo los proyectos.

### **La importancia de cooperar en un nivel regional**

El taller andino nos enseñó – entre otras cosas – el carácter transnacional de unas problemáticas de las reformas de administración pública en la zona andina: las cuestiones de la descentralización, capacitación de los niveles locales o la formación de los funcionarios por ejemplo. Si bien todos los países no son similares, se enfrentan a problemas parecidos. En este orden de ideas, el nivel supranacional-regional puede ser un espacio interesante de diálogo. Puede favorecer una desdramatización de las cuestiones nacionales para encontrar soluciones colectivamente. Los países pueden ayudarse mutuamente intercambiando experiencias. La cooperación internacional

tiene un rol importante en fomentar y favorecer esos espacios de dialogo supranacional-regional, ya que dos países andinos tienen más en común – y que compartir – que un país andino con otro europeo.

### III. CONCLUSIÓN

Las reformas de administración pública en la zona andina son frutos de procesos endógenos bastante politizados. En sociedades plurinacionales como las andinas, reformar la administración pública implica tocar temas de descentralización y de integración de las comunidades indígenas en la estructura política e institucional del país. Favorecer la transparencia de los procedimientos administrativos implica aceptar la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma.

Por lo tanto, reformar la administración pública no es solamente un tema de *técnica* sino también un desafío político. Por un lado, para que la reforma tenga efectivamente lugar, necesita un apoyo político fuerte enmarcado en una visión global de reforma del Estado. Por otro lado, la reforma no puede prescindir del apoyo ciudadano: la sociedad ciudadana es el primer interlocutor de la administración. Si los ciudadanos no apoyan y no se reconocen en su propia administración, la reforma no puede tener éxito.

Una cooperación de colaboración, que quiere acompañar los procesos de reforma interna, debe tomar en cuenta los dos apoyos: político y ciudadano. Debe fortalecer el Estado en su papel de eje central de las reformas mientras capacita la sociedad civil en apropiarse las reformas y participar en ellas. En eso, su rol de mediación es muy importante para el éxito de las reformas. Además de una cooperación técnica, la cooperación debe favorecer los espacios de diálogo, interacción e intercambios entre todos los actores de las reformas para que todos puedan expresar sus opiniones e intereses y que se reconozcan en la nueva administración.





## IV. PARTICIPANTES

### Taller Región andina – LISTA DE LOS PARTICIPANTES

BOLIVIA	<b>CONTIS Laurent</b>	Escuela de Gestión Pública Plurinacional  Embajada de Francia en Bolivia  Experto técnico interna- cional	<a href="mailto:lcontis@ietd.net">lcontis@ietd.net</a>
	<b>IPORRE Ivan</b>	Escuela de Gestión Pública Plurinacional  Director	<a href="mailto:iiporre@egpp.gob.bo">iiporre@egpp.gob.bo</a>
COLOM- BIA	<b>ALZATE Sandra</b>	Ex-Directora Acción social	
	<b>BARBE- RENA Viviana</b>	Consultora en Admi- nistración pública en la región andina	
	<b>ESTRADA Johann Julio</b>	Universidad Externado	<a href="mailto:johann.julio@uexternado.edu.co">johann.julio@uexternado.edu.co</a>
	<b>VANDO- ORNE Pierre-Jean</b>	Embajada de Francia en Colombia  Embajador	

<b>GALAN Claudio</b>	Secretario de planificación en Cundinamarca	<a href="mailto:claudiogalan@gmail.com">claudiogalan@gmail.com</a>
<b>GON- ZALEZ RODRI- GUEZ Esperanza</b>	Foro nacional por Colombia  Presidente ejecutiva	
<b>LAUNAY- GAMA Claire</b>	Instituto de investigación y debate sobre la gober- nanza (IRG)  Responsable del Polo América Latina	<a href="mailto:claire.launay@institut-gouvernance.org">claire.launay@institut-gouvernance.org</a>
<b>MASSE Frédéric</b>	Universidad Externado	<a href="mailto:frederic.masse@uexternado.edu.co">frederic.masse@uexternado.edu.co</a>
<b>RES- TREPO HUNG Marcela</b>	Transparencia por Colombia  Socióloga y directora del área Sector público	
<b>RIVERA Manuel (de)</b>	Unión Europea  Delegado	
<b>SOTO David</b>	Universidad Externado	
<b>TELLEZ Walfa</b>	Universidad Externado	<a href="mailto:walfa.tellez@uexternado.edu.co">walfa.tellez@uexternado.edu.co</a>

ECUA- DOR	<b>COIGNET</b> <b>Patricia</b>	Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN  Decana	<a href="mailto:patricia.coignet@iaen.edu.ec">patricia.coignet@iaen.edu.ec</a>
	<b>FON- TAINÉ</b> <b>Guillaume</b>	Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales – FLACSO  Sociólogo y Profesor-investigador del Programa Políticas públicas y gestión. Coordinador del doctorado en Estudios andinos en la FLACSO	<a href="mailto:gfontaine@flacso.org.ec">gfontaine@flacso.org.ec</a>
FRANCIA	BALLES- TER Caro- lina	Asistencia al desarrollo de los intercambios en tecnologías económicas y financieras – ADETEF  Oficial de proyectos	<a href="mailto:carolina.ballester@adef.fr">carolina.ballester@adef.fr</a>
	BER- TRAND Pierre-Yves	Ministerio francés de Asuntos exteriores y europeos – Misión de la Gobernanza democrática  Jefe del Polo Reforma del Estado y gobernanza territorial	<a href="mailto:pierre-yves.bertrand@diplo-matie.gouv.fr">pierre-yves.bertrand@diplo-matie.gouv.fr</a>
	CROUZEL Ivan	Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG)  Subdirector	<a href="mailto:ivan.crouzel@institut-gouvernance.org">ivan.crouzel@institut-gouvernance.org</a>
	GUIHE- NEUF Pierre-Yves	Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG)  Experto asociado	<a href="mailto:py.guiheneuf@institut-gouvernance.org">py.guiheneuf@institut-gouvernance.org</a>

	MAZERAN Hélène	Escuela Nacional de Administración – ENA  Jefe del departamento Américas	<a href="mailto:helene.mazeran@ena.fr">helene.mazeran@ena.fr</a>
	MULLER Marion	Ministerio francés de Asuntos exteriores y euro- peos e Instituto de inves- tigación y debate sobre la gobernanza  Coordinadora del proceso Reforma de la administra- ción pública	<a href="mailto:marion.muller@institut-gouvernance.org">marion.muller@institut- gouvernance.org</a>
	SUESSER Jan-Robert	Asistencia al desarrollo de los intercambios en tecno- logías económicas y finan- cieras – ADETETF  Director	<a href="mailto:jan-robot.suesser@adef.finance.gouv.fr">jan-robot.suesser@adef.finance.gouv.fr</a>
PERU	UGARTE Mayen	GOVERNA  Socia fundadora	<a href="mailto:mayenugarte@governa.org">mayenugarte@governa.org</a>
	VACHER Jean	Servicio de la Coope- ración regional para los países andinos  Director	<a href="mailto:jean.vacher@ird.fr">jean.vacher@ird.fr</a>
VENE- ZUELA	FER- NANDEZ TORO Julio Cesar	Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo – CLAD  Secretario general	
	MARTUCCI Alejandro	Universidad Metropolita- na - UNIMET	