

No. **91**

agosto del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Mérito, representatividad, y
asimetrías en nombramientos de
altos funcionarios públicos en
Colombia 1991-2021

Ricardo Salas, Pablo Sanabria-Pulido, Catalina Rodríguez
y Pilar Torres

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 91

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Agosto del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autores

Ricardo Salas, Pablo Sanabria-Pulido, Catalina Rodríguez, Pilar Torres

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Mérito, representatividad, y asimetrías en nombramientos de altos funcionarios públicos en Colombia 1991-2021¹

Por Ricardo Salas², Pablo Sanabria-Pulido³, Catalina Rodríguez⁴ y Pilar Torres⁵

Resumen

Desde la Constitución de 1991 Colombia ha tenido seis presidentes y 238 personas al frente de los ministerios. En este documento, a partir del análisis de las hojas de vida de los ministros y ministras en estas tres décadas, analizamos diferentes aspectos de representatividad y asimetría en la conformación de los altos cargos de dirección de la administración pública colombiana. Para tal fin recolectamos trayectorias profesionales y codificamos diversos aspectos sociodemográficos, profesionales y laborales que nos ayudaron a caracterizar el alto ejecutivo colombiano de la Colombia moderna. Nuestro análisis indica que la representación en los gabinetes en Colombia es asimétrica para diferentes variables. El sexo, el lugar de nacimiento, los estudios de pregrado, el lugar de posgrado y la vida profesional definen trayectorias y una mayor probabilidad de pertenecer a ciertos grupos en el camino hacia los altos cargos del sector público en Colombia. La participación de las mujeres incrementó, pero estas aún están subrepresentadas y se observa repetición en las mismas carteras. El 60 % de los ministros y ministras nacieron en cinco ciudades con una prevalencia sustancial de la capital del país. El lugar de estudios de pregrado y posgrado resulta determinante, tres de cada cinco personas estudiaron en Bogotá y una de cada cinco en el exterior. Los datos revelan importantes líneas de política sobre las cuales el sector público colombiano debe trabajar para mejorar la combinación de mérito y representatividad requerida en la alta dirección colombiana.

Palabras clave: representación, representatividad, poder político, administración pública, género, gabinete ministerial.

Clasificación JEL: H1, J6, N46

¹ Los autores agradecen a los asistentes a las presentaciones de Charlas de Economía de la Universidad Icesi, el Seminario CID de la Universidad Nacional, Social and Health Complexity Center (SHCC) de la Universidad de los Andes y el Congreso LASA 2021. Un agradecimiento especial a Javier Corrales, Kevin Young, Tomáš Došek, Juan Tomás Sayago y Edwin López por sus valiosos comentarios. Cualquier error u omisión corresponde a los autores.

² Departamento de Economía, University of Massachusetts, Amherst; Social and Health Complexity Center, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de los Andes; GIPTHE. El tiempo dedicado a este trabajo fue posible gracias a los fondos de sostenimiento del programa Colciencias-Fullbright 2018.

³ Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes, Colombia; División de Administración Pública, CIDE México.

⁴ Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Colombia.

⁵ Cámara de Comercio de Bogotá.

Merit, representativity, y asymmetries on the appointment of top public officers in Colombia 1991-2021

Abstract

Six presidents and 238 ministers have been in office since the Colombian Constitution of 1991. We collected a dataset of the socioeconomic and CV traits of the ministries to analyze what matters in the confirmation of the presidential cabinet over three decades. Our analysis shows that cabinet representation is asymmetric to sex, place of birth, undergraduate and postgraduate studies, and determined professional trajectories. Women's participation increased, despite being still underrepresented and appointed for specific sectors. Five cities were the place of birth of 60% of the ministers. Three out of each five of the totals studied in Bogotá their undergraduate degrees. These results show that better merit-representativeness measures could be achieved at the top of the public administration in Colombia.

Keywords: Representation, Representativeness, Political Power, Public Administration, Gender, Presidential Cabinet.

Clasificación JEL: H1, J6, N46

Tabla de contenidos

1. Introducción	4
1.1. Conformación de cuerpos burocráticos, alta dirección, desigualdad y problemas de representatividad en el sector público.....	6
2. Características de las personas en los altos cargos del gobierno colombiano.....	11
2.1. La evolución de los nombramientos de los seis gabinetes	13
3. Rotación ministerial, nombramientos y gobernabilidad en Colombia.....	16
3.1. Duración de las personas en la alta gerencia pública colombiana	17
4. Representatividad y concentración del poder	21
4.1. Las mujeres en la alta dirección pública colombiana.....	21
4.2. Distribución Geográfica por nacimiento y lugar de estudio	24
5.3. Las universidades y su participación en los gabinetes	29
5.4 El programa de estudio de pregrado	31
5. Trayectorias de los altos funcionarios.....	34
6. Discusión.....	35
7. Referencias.....	40
8. Anexos	45
Anexo 1. Otras características de las personas en la base de datos.....	45

1. Introducción

Los nombramientos de altos funcionarios del Estado en Colombia tienen lugar a través de selección y nominación directa por parte de funcionarios electos (presidentes, gobernadores, alcaldes). El libre nombramiento o nombramiento político, como se denomina internacionalmente, permite que un alto funcionario electo nombre de forma temporal y autónoma a personas en altos cargos, a partir de sus propios criterios, los cuales pueden estar determinados por (1) confianza y cercanía con el gobernante; (2) por acuerdos políticos; o (3) por capacidad técnica. En esa línea, los nombramientos para la alta dirección en Colombia no surten un proceso de selección basado en el mérito como si lo tienen los cargos de corte burocrático, denominados de carrera administrativa.

Dicho arreglo tiene potenciales justificaciones desde la política y las lógicas organizacionales. Por un lado, los nombramientos políticos, ya sean por confianza, lealtad o por acuerdos políticos permiten cercanía con los mandatarios, y negociaciones o acercamientos políticos de mediación con otros grupos que mejoran, en algunos casos, la fluidez en la toma de decisión en políticas públicas (Craft, 2013). Por otro lado, en materia organizacional los nombramientos brindan flexibilidad y autonomía en la conformación de los equipos a los funcionarios elegidos popularmente. El libre nombramiento y remoción permite prescindir de los servicios de un alto funcionario en el momento en que el nominador lo considere, dándole margen de flexibilidad para constituir sus equipos cercanos de trabajo y/o establecer mecanismos de control y seguimiento político-administrativo en diferentes instancias o niveles organizacionales.

No obstante, las ventajas organizacionales a partir de la conformación de equipos de alto gobierno de forma flexible pueden ser opacadas por la creciente politización de los nombramientos en el alto ejecutivo, como se ha observado en diferentes países (Cooper, 2020; Di Mascio y Natalini, 2013). Dicha politización de los altos cargos trae efectos indeseables a los procesos de gestión pública y a la efectividad de las políticas públicas. Cuando los nombramientos de la alta dirección se hacen exclusivamente a partir de definiciones políticas de lealtad o confianza, al no separar los procesos políticos de lo administrativo, conllevan costos en materia de mérito, idoneidad, autonomía de la gerencia pública y representatividad de los cuerpos de altos funcionarios frente a la sociedad (Carboni, 2010). Por ello, diferentes países han formulado e implementado procesos específicos para la conformación de cuerpos

de alta dirección pública a partir de programas como el Senior Executive Service (SES) en Estados Unidos, o el programa de Especialista em Políticas Públicas: e Gestão Governamental (EPPGG) de Brasil (Sanabria-Pulido, 2012).

Colombia ha recorrido un largo y tortuoso camino para establecer un sistema de selección de funcionarios de carrera administrativa basado en el mérito (Sanabria, 2010; Sanabria *et al.*, 2015). El proyecto de constituir una burocracia profesional e independiente, separada de influencias políticas, ha sido un proyecto elusivo en el caso colombiano. Hasta la Constitución de 1991 se definió una base para que el país empezara a conformar un servicio civil profesional e independiente de presiones políticas. Sin embargo, este proceso no se dio para la alta dirección, a hoy no existen mecanismos que garanticen la idoneidad y el mérito, y que faciliten la representatividad de las personas que llegan a los altos cargos del servicio público.

En la alta dirección pública, persiste y predomina un sistema de nombramiento directo que llega hasta profundos niveles de la jerarquía del empleo público y que, combinado con los problemas de la provisionalidad, contratación por prestación de servicios (Sanabria *et al.*, 2019) y clientelismo en el empleo público, abren la puerta a la interferencia política en la gestión pública y limitan por ende su efectividad. Si bien es clave que los funcionarios públicos gestionen sus relaciones con actores políticos y cumplan una función complementaria de independencia profesional y control político (Svara, 2001), estos no pueden quedar sujetos a procesos de decisión a partir de nombramientos y asignaciones presupuestales, pues se limita la capacidad de la administración pública en favor de intereses políticos particulares.

Más aún, la inexistencia de procesos meritocráticos iguales y transparentes en la conformación de los altos cargos del Estado afecta aspectos como la representatividad del empleo público (socioeconómica, regional, de grupos, de género), la gobernanza y legitimidad de los gobiernos, y puede facilitar otras interferencias o captura y procesos de puerta giratoria por parte de los grupos de interés y de presión, o la predominancia de comunidades profesionales fuertes dentro de determinadas carteras (abogados, médicos, economistas, ingenieros), limitando la participación de grupos por fuera de ellos.

Así, la coexistencia en Colombia de esas formas de influencia de actores políticos y grupos en la nominación de los altos funcionarios puede llevar a que las personas que ejercen

estos cargos no necesariamente cuenten con los méritos e idoneidad para el cargo (profesionales, de experiencia técnica), no cuenten con independencia de las interferencias de actores políticos (Langbein y Sanabria, 2017), lleguen a los cargos por conexiones personales más que por su idoneidad (Cooper, 2020), respondan a lealtades hacia actores o grupos políticos/económicos (Castellani y Dulitzky, 2018) y no a un *ethos* del servicio público (Arellano Gault, 2013). La combinación de todo lo anterior puede implicar que la conformación de los cuadros de alta dirección no sea representativa, y refleje y reproduzca asimetrías e inequidades asociadas a clase, género, origen regional, pertenencia a redes sociales y profesionales, entre otros.

En ese orden de ideas, este artículo, a partir de una revisión y codificación de las hojas de vida de las personas nombradas en cargos ministeriales en Colombia, durante el periodo 1991-2021, analiza la representatividad y tendencias características de los nombramientos del alto ejecutivo colombiano en ministerios. El artículo busca brindar elementos de juicio que permiten caracterizar, no solo la composición del alto gobierno, sino su relación y coherencia con los cambios y las expectativas sociales en materia de representatividad y asimetría en la composición de los altos cargos en Colombia. El trabajo aporta elementos para analizar tendencias y patrones que caracterizan el empleo público y los resultados de los mecanismos informales por los cuales opera en el caso colombiano. También analiza posibles acciones que permitan mejorar los mecanismos de comprobación de mérito en la conformación de la alta dirección pública colombiana, pero principalmente su representatividad desde dimensiones de género, origen socioeconómico y regional.

1.1. Conformación de cuerpos burocráticos, alta dirección, desigualdad y problemas de representatividad en el sector público

La representatividad e idoneidad de las élites y funcionarios de alto nivel de las administraciones públicas ha sido un tema relevante de estudio a nivel internacional desde mitad del siglo XX (Putnam, 1976; Van Riper, 1976; Denhardt y DeLeon, 1995). Su importancia se ha incrementado con importantes debates acerca del efecto de dicha representatividad sobre diferentes resultados organizacionales y el desempeño del sector público. En general, hay una expectativa teórica de que la representatividad en la conformación de las burocracias y la administración pública, y su similitud frente a las características de la ciudadanía, aporta a la calidad de las políticas públicas, mejora la gobernanza y facilita el

cumplimiento de aspectos claves del modelo democrático (Naff, 2011). De hecho, trabajos recientes hablan de cómo el estudio de la representatividad en la misma administración pública puede estar viciado por asimetrías de género, raciales o de nacionalidad (Moloney *et al.*, 2022).

La expectativa plantea la necesidad de que la conformación del cuerpo y los cuadros de servidores públicos, a todos los niveles, sea consistente con la conformación de la sociedad (Van Riper, 1976) en términos de estatus socioeconómico, profesiones, diversidad geográfica, conformación étnica y racial, y de género, entre otras. Mosher (1968) definió dos conceptos claves que ayudan aún hoy a entender las implicaciones de la representatividad de los funcionarios públicos. Por un lado, Mosher definió una representación activa, desde una lógica de prácticas administrativas y de política pública, por la cual los funcionarios públicos usarán su discrecionalidad burocrática a la luz de los intereses y necesidades de los grupos que representan para generar decisiones y acciones concretas para esos grupos y poblaciones. Por su parte la representación pasiva plantea, desde una lógica simbólica, que la composición de las burocracias públicas sea un espejo de la sociedad misma y refleje la inclusión clara de minorías de género, raciales, etc. La representación pasiva no implica una acción directa por parte de esos funcionarios para representar intereses particulares de su grupo o comunidad, pero sí la necesidad de definir procesos que limiten una administración pública homogenizada en aspectos de clase, origen geográfico, género, etnia, entre otros (Ricucci y Myers, 2004).

Diversos trabajos empíricos a nivel internacional han explorado el nivel de representatividad de los funcionarios públicos respecto a la sociedad a la cual sirven y su carácter de élite frente al resto de la sociedad (Fernández, 2019). Esos análisis son ampliamente relevantes para la definición de aspectos de desigualdad, inequidad y asimetrías en la conformación de los altos rangos gubernamentales, pero cada vez más, de forma propositiva, para brindar evidencia que permita formular mecanismos para que las administraciones públicas se parezcan más al entramado social al que corresponden y reflejen de forma consistente valores públicos claves de equidad social e inclusión (Selden, 1997). También se han explorado aspectos de diversidad en la conformación del empleo público alrededor de la representación y las asimetrías de género (Adusah-Karikari y Kwaku, 2014), de estatus socioeconómico, o de origen regional, profesional o de universidad.

Igualmente, un aspecto clave en la literatura ha sido la exploración de los efectos de la mayor o menor participación de minorías en la administración pública y en la conformación

del alto servicio público. Particular ha sido el interés de analizar las características de la participación de las mujeres y minorías raciales en la administración pública. La expectativa, en este orden de ideas, es que la participación de grupos subrepresentados o usualmente marginados de los procesos de decisión traiga legitimidad a las administraciones públicas, a los gobiernos, ayuden a la resolución de conflictos (Meier y Hawes, 2009), mejoren la integridad de las organizaciones públicas (Choi *et al.*, 2018) y, en general, mejoren el clima de gobernanza y la confianza de la ciudadanía en gobiernos que se parezcan al entramado de la sociedad.

Dichos estudios han sido escasos en el caso latinoamericano y colombiano. En particular, los incipientes estudios se han enfocado, de manera descriptiva, en la participación de profesionales de algunas disciplinas como la economía y el derecho, de graduados de algunas universidades, o del rol de la llamada “tecnocracia de economistas” en los cargos públicos de decisión (Palacios, 2002; Álvarez *et al.*, 2019). También en analizar la participación particular de un grupo de acuerdo con el sexo o el lugar de nacimiento (Meisel, 2012; Valarezo y Huertas-Hernández, 2021). No obstante, esos trabajos se han enfocado menos en evaluar aspectos de representatividad y simetría en diferentes dimensiones que permitan entender mejor cómo se configuran las élites gubernamentales colombianas y qué factores juegan un rol central en dicha configuración. Tal pregunta es relevante para el contexto colombiano, aún más considerando los evidentes problemas de desigualdad y movilidad social que caracterizan a este país latinoamericano.

La diversidad es un valor clave en la configuración del empleo público por las altas expectativas de la ciudadanía en términos de valores y coherencia de las burocracias públicas y los altos funcionarios frente a sociedades multiculturales, multirregionales y ricas en aspectos étnicos, raciales, de orientación sexual y género, entre otros. En esta línea diferentes trabajos han explorado los efectos sobre la calidad de las políticas públicas y la adherencia de la población en respuesta a una mayor o menor representatividad del empleo público, así como la mejor o más rápida respuesta de funcionarios públicos que se identifican con las poblaciones y los grupos de la sociedad que representan. Vale la pena mencionar que otros trabajos han sido críticos sobre la efectividad de la representación como mecanismo que mejore la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a poblaciones o grupos minoritarios (Kim, 1994), o que afecta los mecanismos de mérito (Lim, 2006). Sin embargo, la literatura más reciente ha coincidido

en la evidencia de que la mayor representación conduce a mejores resultados de política pública.

En este sentido, la literatura de administración pública y políticas públicas ha abierto un debate clave sobre la necesidad de generar mecanismos que garanticen la representatividad en la conformación del empleo público, pero reconociendo la importancia de balancear el enfoque en acciones afirmativas con la necesidad de mantener estándares que garanticen el mérito en la selección de funcionarios públicos a todos los niveles. Es por ello que este trabajo pretende analizar las implicaciones de un proceso de selección, que, al no contar con mecanismos transparentes y estandarizados de selección, puede poner en riesgo no solo la representatividad y la equidad entre grupos de población, sino también el mérito y la separación de la interferencia política, en la conformación de las élites del sector público colombiano.

El empleo público usualmente se relaciona con estructuras burocráticas y su énfasis en el mérito como forma de trascender la politiquería y el clientelismo. De hecho, el mérito, como rasgo de las estructuras burocráticas, surgió como el mecanismo ideal para dar lugar a la dicotomía política-administración (Wilson, 1887), definida como la separación de los nombramientos en cargos públicos de las influencias políticas. Las formas de empleo público basadas en el patronazgo político y el clientelismo (*spoils system*) no garantizaban (ni garantizan aún en países como Colombia) que los más idóneos ocupen los cargos públicos. En ese orden de ideas, el uso de mecanismos de selección meritocráticos, una de las características básicas de la estructura organizacional burocrática, aparecía como un canal fundamental para superar el problema de la idoneidad, pero además para garantizar continuidad en la administración pública y limitar abusos y concentraciones de poder. En ese contexto, la meritocracia se impuso, tanto en organizaciones públicas como privadas, como un sistema en el que se prometía el acceso a cargos y remuneraciones estables a aquellos que fruto del esfuerzo individual lograban demostrar que tenían las mejores competencias y capacidades. Así, el ascenso de la burocracia en el sector público y privado luego de la revolución industrial trajo consigo el mérito como un valor fundamental de sociedades democráticas y capitalistas, donde las oportunidades se abrían a los más talentosos y mejor preparados.

No obstante, los años posteriores vieron las dificultades no solo de la estructura organizacional burocrática, sino los efectos colaterales de su enfoque meritocrático. El mérito, al ser aplicado indiscriminadamente, puede generar problemas de representatividad y

participación que reflejan y perpetúan las desigualdades estructurales de la sociedad. Si bien los esquemas meritocráticos emergen como una herramienta muy útil para encontrar a las mejores personas para los cargos, y en el sector público para evitar las interferencias de actores interesados en crear su capital político a través de la nómina pública, los resultados posteriores empezaron a dejar ver que el mérito está frecuentemente enraizado con desigualdades históricas y privilegios de ciertos grupos sociales y élites económicas y políticas.

En ese contexto, el análisis de la conformación de las élites directivas de los sectores públicos en diferentes países revela no solo los efectos que la búsqueda del “mérito” puede traer al replicar desigualdades estructurales disfrazadas de mérito y crear techos de cristal para grupos minoritarios. Pero, por el otro lado, la búsqueda de la representación puede, para algunos actores de administración y políticas afectar la selección en igualdad de condiciones de los funcionarios y la operación efectiva de las organizaciones públicas (Meier y Hawes, 2009). No obstante, los cargos que son directamente nombrados (*politically appointed* como se definen en inglés), son cargos que por su esencia permiten un análisis más claro (que los cargos de carrera seleccionados a través de pruebas meritocráticas) de cómo las desigualdades sociales se replican en la estructura administrativa estatal.

1.1.1. Algunas observaciones iniciales

Nuestro análisis en el presente trabajo muestra que en Colombia se presenta una situación similar a lo planteado arriba. De acuerdo con la revisión de los altos nombramientos en el Estado colombiano, el lugar de nacimiento; el programa, el lugar y la universidad de estudio; y el sexo de las personas afectan de manera diferencial su participación en los gabinetes ministeriales. Es decir, existen desventajas estructurales que hacen que personas con unas determinadas características, usualmente de élite, tengan una mayor probabilidad de acceder a los cargos de dirección pública. Esto es indeseable por las indebidas concentraciones de poder, por la baja representatividad de la dirección pública, por la ausencia de una idea amplia de mérito que incluya aspectos de representatividad racial, de género, regional y de estatus socioeconómico. En general, nuestros datos confirman que en Colombia la idea de premiar el esfuerzo individual oculta las ventajas sociales y educativas de quienes provienen de familias con mejores condiciones económicas (Bordieu, 2016; Friedmand y Laurison, 2019; Sandel, 2020).

Concluimos que la mayoría de las personas que estuvieron en la alta dirección del Estado provienen de las principales ciudades, incluso al controlar por población existe una

sobrerrepresentación de las personas nacidas en Bogotá, Atlántico, Caldas y Valle del Cauca. La representación de Bogotá incrementa por el lugar de los estudios de pregrado. Cinco universidades, todas ubicadas en Bogotá y solo una de estas pública, fueron el lugar de estudio de 167 de estas personas, 70 % del total de los ministros y ministras de estas tres décadas. Se puede ver un crecimiento en el número de mujeres en el alto gobierno durante el periodo analizado, el porcentaje de mujeres pasó de 8 % en el Gobierno de 1990-1994 a un gabinete paritario por poco tiempo durante el gobierno 2014-2018. En total 59 mujeres han liderado un ministerio en el país en el periodo de análisis. Sin embargo, esta representación ha estado concentrada en carteras que muestran una cierta división: el país nunca ha tenido una mujer al frente del Ministerio de Hacienda, mientras ha sido recurrente el nombramiento de mujeres en los ministerios de Cultura y Educación.

El documento está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta la base de datos, se hace una caracterización de las personas y se exponen los cambios en la estructura del gabinete en los treinta años del análisis. Las secciones tres, cuatro y cinco presentan análisis sobre las personas en los ministerios de acuerdo con: su duración en los cargos; la concentración por sexo, región de procedencia y estudios; y las trayectorias profesionales. La sexta sección presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Características de las personas en los altos cargos del gobierno colombiano

Este trabajo utiliza datos provenientes de diferentes fuentes a partir de los cuales analiza las distribuciones de los gabinetes presidenciales desde 1991 por lugar de nacimiento, estudios, sexo, partido político y experiencia laboral en el sector público y privado. Para reconstruir estas trayectorias, recopilamos y codificamos las hojas de vida de las personas en los distintos gabinetes usando, además, bibliografía secundaria y fuentes digitales. Los nombres de los ministros y ministras provienen de los sitios web de los ministerios, las páginas de las personas en Wikipedia, del trabajo de Martínez (2018) de consolidación de los gabinetes ministeriales, y del trabajo de Mejía, Botero y Solano (2018) para *Presidential Cabinets Project*. Estos nombres sirvieron de base para complementar luego la base de datos con artículos de la prensa (*El Tiempo, El Espectador, Semana, El Colombiano, Dinero*) y de otras fuentes en línea como las hojas de vida, los decretos de nombramiento, páginas personales, entrevistas, biografías y otros.

La base de datos contiene información de 238 personas en 270 observaciones. La diferencia corresponde a las personas que cambiaron de posición dentro del gobierno o fueron elegidas para ser ministros en distintos gobiernos. En las últimas tres décadas, veinticinco personas ocuparon más de un cargo ministerial. Para cada una de las personas se consolidaron 35 variables biográficas y profesionales. La información expone que 178 de las personas son hombres y 60 mujeres. En promedio las personas tenían 49 años al momento del nombramiento, y duraron aproximadamente un año y ocho meses en el cargo, pero las mujeres se desempeñaron por más tiempo, en promedio cinco meses más que los hombres. El 95 % de las mujeres y el 85 % de los hombres tuvieron alguna experiencia previa en el sector público, 80 % de las mujeres y 76 % de los hombres en el privado, y 19 % de las mujeres y 35 % de los hombres habían sido elegidos previamente para desempeñar algún cargo público.

Tabla 1. Edad al nombramiento, tiempo y experiencia previa por sexo de las personas

		Mujeres	Hombres	Total
Edad al nombramiento	Media	49,07	49,01	49,02
	Des. est.	(9,88)	(8,87)	9,10
	Número	48	158	206
Días en el Gobierno	Media	760,35	606,28	643,66
	Des. est.	(632,77)	(453,65)	(505,88)
	Número	54	168	221
% de personas con experiencia previa en el sector público	Media	95 %	85,5 %	87,9 %
	Des. est.	(0,22)	(0,35)	(0,33)
	Número	60	178	238
% de personas con experiencia previa en el sector privado	Media	80,8 %	76,4 %	77,5 %
	Des. est.	(0,39)	(0,43)	(0,42)
	Número	60	178	238
% de personas electas previamente en cargos de elección popular	Media	18,88 %	35,11 %	31,02 %
	Des. est.	(0,39)	(0,48)	(0,46)
	Número	60	178	238

Fuente: elaboración propia. **Notas:** el número de datos de edad al nombramiento es inferior, dado que no se tiene la información de nacimiento para toda la población. El cálculo de los días en el gobierno solo se hace para las personas que completaron su tiempo en el cargo.

Las variables de estudios de pregrado, universidad de pregrado, lugar de nacimiento y lugar de estudios de posgrado son altamente concentradas. Entre las personas que ocuparon un cargo ministerial, 87 % estudiaron programas dentro de cinco grupos. Solo 32 personas no estudiaron un pregrado en Derecho, Economía, ingenierías, Administración o Medicina. La segunda mayor concentración entre las características estudiadas es la de universidades de pregrado. El 70 % de las personas estudiaron sus pregrados en una de cinco universidades de Bogotá. La Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad de los Andes, la Universidad

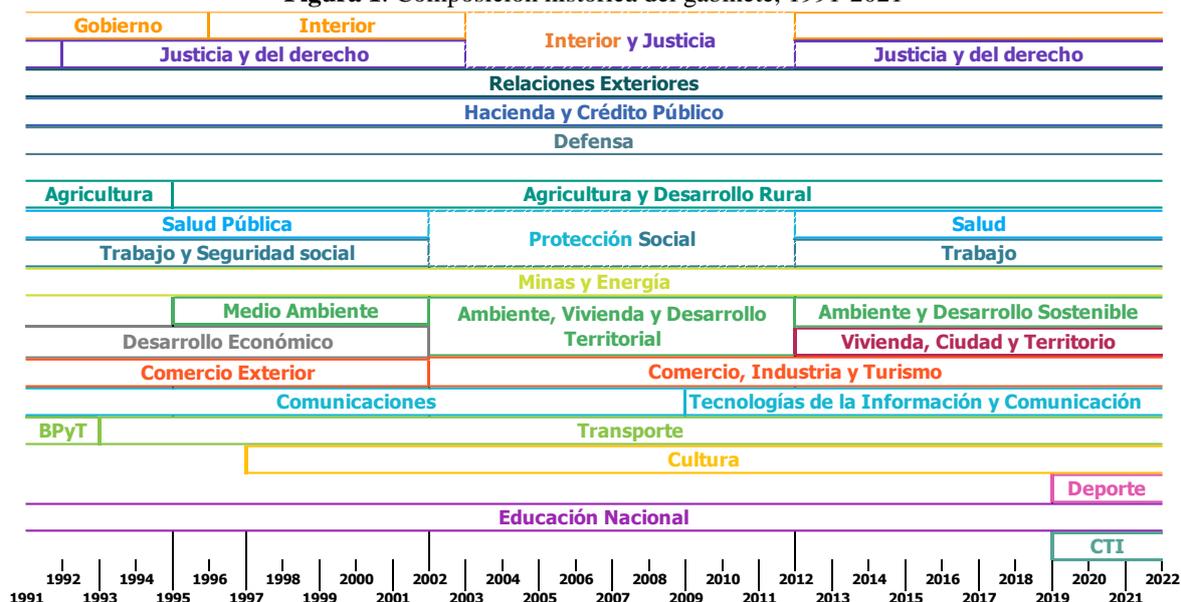
Externado de Colombia, el Colegio Mayor del Rosario o la Universidad Nacional. Entre estas solo la última es oficial y el resto privadas. En cuatro ciudades nacieron más de la mitad de las personas que ejercieron un cargo ministerial. En orden por número de personas esta Bogotá con 63 personas, Barranquilla con 21, Medellín con 20 y Cali con 12 personas. Finalmente, 33 % de las personas que dirigió un ministerio estudió un posgrado en Estados Unidos o el Reino Unido (en el anexo 1 se puede consultar el detalle).

2.1. La evolución de los nombramientos de los seis gabinetes

Para el 2022 existen dieciocho ministerios, cinco más que en 1991 (ver figura 1). Seis ministerios no sufrieron mayores transformaciones en las tres décadas analizadas (Educación, Hacienda, Defensa, Relaciones Exteriores, Agricultura y Minas y Energía). Los restantes se han ajustado según la agenda del presidente de turno y/o de acuerdo con presiones externas e internas, a lo largo del periodo, ciertos ministerios se fusionaron y luego fragmentaron nuevamente (p. ej., Interior y Justicia, o Comercio y Desarrollo Económico).

Se puede decir que la era moderna de las carteras presidenciales en Colombia se identifica desde la constitución del 1991 por su evidente y frecuente ajuste de la estructura de la administración pública y el Estado (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022). La presidencia de César Gaviria (1990-1994) refleja uno de los periodos más activos de reforma del gabinete. Este periodo requirió de una nueva estructura estatal de acuerdo con los cambios y compromisos adquiridos en la nueva constitución y otras fuerzas exógenas. La creación del Ministerio de Comercio Exterior y la transformación del Ministerio de Obras Públicas en el Ministerio de Transporte respondieron a la apertura económica realizada en la administración bajo la premisa de aumentar la oferta de bienes y servicios. También se observa una relación con el discurso presidencial de transformar el rol de un Estado central proveedor hacia uno regulador, de acuerdo con los lineamientos de la nueva Constitución que abrió paso a mayores espacios de participación política y brindó un marco legal nuevo orientado a profundizar la descentralización. Por su parte, la creación del Ministerio del Medio Ambiente se dio por los compromisos adquiridos en la firma de la Declaración de Río en 1992 (Perry, 2019; Bushnell, 2019).

Figura 1. Composición histórica del gabinete, 1991-2021



Fuente: elaboración propia a partir de las leyes 99 de 1993; 397 de 1997; 790 de 2002; 1444 de 2011; 1967 de 2019; 2162 de 2021.

Durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) y de Andrés Pastrana (1998-2002), la estructura ministerial planteada por el gobierno de Gaviria no sufrió grandes cambios, salvo por la transformación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior en 1995; y por la transformación del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) en el Ministerio de Cultura en 1997. La creación de este último obedeció a la necesidad de fortalecer las políticas públicas relacionadas con la preservación y conservación del patrimonio, la propiedad intelectual y también a la necesidad de representación de los grupos que trabajan en el sector artístico colombiano (Bustos, 2020).

El Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un estado comunitario* del primer Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) estableció los lineamientos para crear un Estado comunitario, austero y gerencial que permitiera asignar los recursos públicos de manera eficiente. Para tal fin fue creado el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) que trajo diferentes elementos de la nueva gestión pública, buscando incrementar la eficiencia económica y la austeridad en el gasto público, al menos desde la estructura administrativa. Lo anterior se reflejó en las reformas llevadas a cabo en el 2002: el Ministerio de Trabajo y de Salud fueron fusionados en el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico se convirtieron en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio del Medio Ambiente se convirtió en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y, finalmente, el Ministerio de Justicia y del Interior también

se unificaron. En este sentido, el número total de ministerios durante la presidencia de Álvaro Uribe se redujo a trece. Durante su segundo mandato (2006-2010) los ministerios no sufrieron grandes transformaciones, excepto por el cambio de nombre del Ministerio de Comunicaciones a Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación con la Ley 1341 del 2009.

Bajo la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014) el Plan Nacional de Desarrollo, *Prosperidad para todos*, no se identificó una necesidad de reducir el número de entidades, sino de un Estado efectivo guiado bajo los principios de la transparencia y el buen gobierno. Diferentes comunidades políticas reclamaban la ausencia de temas claves de la agenda de políticas públicas por la desaparición de varios de los ministerios en las fusiones del Gobierno anterior. En ese sentido, en respuesta a esas demandas, se dividieron los tres superministerios fusionados en la administración de Álvaro Uribe, expandiendo nuevamente el número de ministerios a dieciséis.

Bajo la presidencia de Iván Duque se crearon dos ministerios adicionales: el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Estos dos ministerios fueron el resultado de la transformación de dos entidades, respectivamente. Bajo el decreto 2226 del 2019, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) se transformó en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; y de acuerdo con el decreto 1670 de 2019, el Ministerio del Deporte reemplazó al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

En general, el análisis nos deja ver que Colombia ha establecido mecanismos que facilitan la creación, fusión o transformación de ministerios para cada uno de los presidentes. La creación de nuevos ministerios usualmente puede estar influenciada por grupos o presiones externas más que por aspectos ideológicos, si bien se observa algún énfasis de reformas tipo Nueva Gestión Pública al inicio del siglo XXI, como lo confirman Sanabria Pulido y Leyva (2022). Los últimos ministerios creados parecen responder a objetivos fijados en planes de gobierno más que a decisiones técnicas que impliquen mejoramientos de capacidad o profundización de recursos.

3. Rotación ministerial, nombramientos y gobernabilidad en Colombia

Como mencionábamos al inicio, los nombramientos de la alta dirección o los *politically appointed*, usualmente se dan por las siguientes razones (1) confianza y cercanía con el gobernante; (2) por acuerdos políticos para buscar gobernabilidad; o (3) por capacidad técnica. En ese orden de ideas, las rotaciones ministeriales, además de indicar aspectos de cambio en agenda de políticas públicas, pueden reflejar aspectos claves de gobernabilidad y relaciones del gobierno con grupos y actores políticos claves. La estabilidad ministerial puede verse afectada por factores institucionales; por ejemplo, el tipo de régimen, así como por las características personales de quienes los presiden, como la edad, la educación o el sexo (Fischer, Dowdding y Dumont, 2012). También, los cambios en los gabinetes ministeriales pueden obedecer a un uso estratégico o a eventos exógenos.

Los presidentes responden ante choques inesperados o la necesidad de ajustar sus gobiernos a circunstancias políticas. Por ejemplo, la probabilidad de una alta rotación es mayor en presidentes con poco apoyo político, popularidad baja o con autoridad formal débil (Martínez-Gallardo, 2014). Los cambios, incluso cuando hay eventos críticos, también pueden depender de los horizontes temporales de los presidentes como la fecha de las elecciones o la posibilidad de una reelección (Camerlo y Pérez-Liñán, 2015).

Nuestro estudio muestra que la duración promedio en un cargo ministerial fue de un año y ocho meses, siendo el año el momento más común de retiro. No todas las personas abandonan el servicio público una vez se separan del cargo, de hecho, veinticinco personas ocuparon más de una posición ministerial en los treinta años. Esto puede obedecer a dos fenómenos, una reestructuración del gabinete en el que las personas cercanas al presidente por lo general cambian de rol al pasar de un ministerio a otro en el mismo Gobierno; o a la elección de una persona para desempeñarse como ministro o ministra en distintos gobiernos.

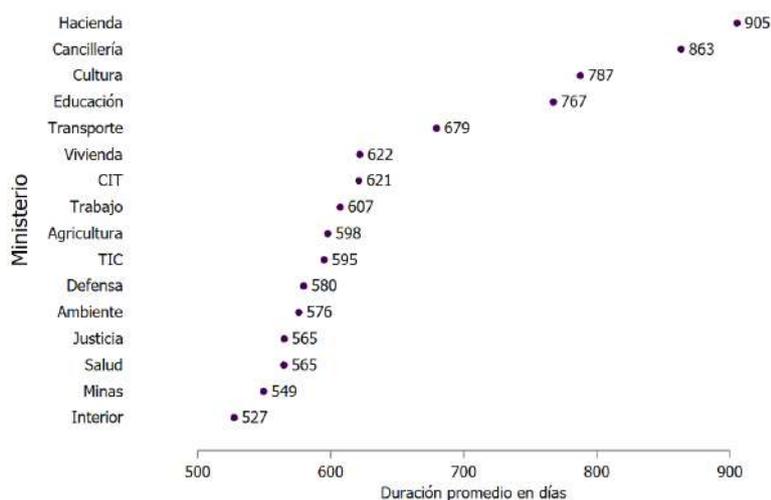
La alta rotación de las personas que lideran las políticas y los planes de gobierno tienen dos efectos contradictorios. Por un lado, la continuidad de ciertas políticas termina viéndose afectada por los costos de aprendizaje y los cambios en el equipo directivo. Por el otro, puede ayudar a mejorar la gobernabilidad en un sector estratégico o a conseguir apoyo legislativo para el paso de iniciativas claves en el programa de gobierno (Martínez-Gallardo, 2014). No

obstante, la estabilidad de las carteras permite una mayor continuidad de temas de política pública en cada sector y facilita la coordinación al interior del gobierno.

3.1. Duración de las personas en la alta gerencia pública colombiana

De acuerdo con nuestros datos, la cartera de Hacienda es la de menor rotación en el periodo, teniendo doce ministros y un tiempo promedio de 905 días en el cargo. La segunda cartera con una menor rotación fue la Cancillería con trece personas y un tiempo promedio de 863 días en el cargo. Cultura y Educación siguen con once y trece personas, y tiempos promedios de duración de 787 y 767 días. Es interesante contrastar la estabilidad de Comercio, Industria y Turismo (CIT) con Vivienda, Ciudad y Territorio (Vivienda). Mientras la cartera de CIT tiene el mayor número de personas en su dirección, debido a que en los tres primeros gobiernos del periodo Desarrollo Económico y Comercio funcionaron como carteras independientes, entonces las veinticuatro personas tuvieron una duración promedio de 621 días. En contraste, la cartera de Vivienda, que incluye el anterior ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ha tenido diez personas en su dirección en los nueve años desde su creación.

Gráfico 1. Duración promedio en días de las personas por ministerio⁶



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2018), prensa y consultas web. **Notas:** no se presentan en el gráfico los ministros que seguían en su cargo el 6 de julio del 2022, ni los datos de los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Deporte.

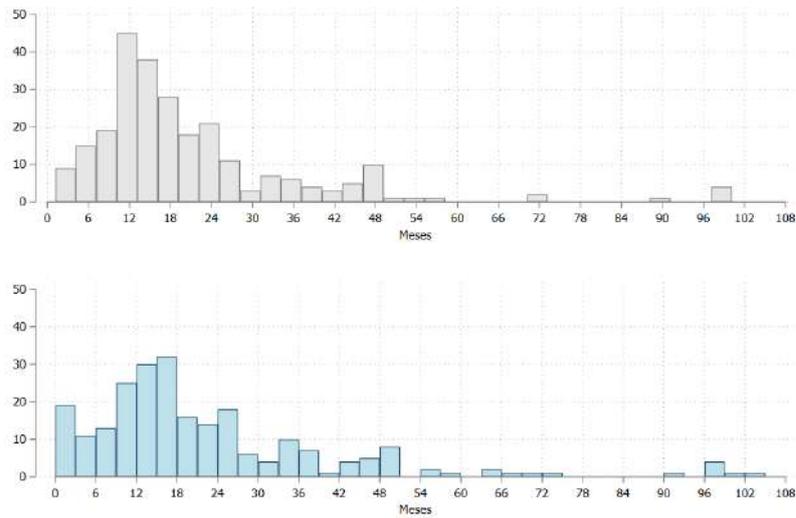
⁶ En el gráfico se presentan los siguientes ministerios: Agricultura (Agricultura y Agricultura y Desarrollo Rural); Ambiente (Medio Ambiente, Ambiente; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y Ambiente y Desarrollo Sostenible); Vivienda (Vivienda, Ciudad y Territorio; y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial); Interior (Interior; Gobierno; e Interior y de Justicia); Justicia (Justicia; Justicia y del Derecho; e Interior y Justicia); Salud (Salud; Salud y de Protección Social; y de la Protección Social); Trabajo (Trabajo y Seguridad Social; Trabajo; y de la Protección Social); Transporte (Obras Públicas y Transporte); TIC (Comunicaciones y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones); y CIT (Comercio Exterior; Desarrollo Económico; y Comercio, Industria y Turismo). Los superministros del 2010-2018 se duplicaron para realizar el cálculo.

Dos ministerios con una rotación similar a la de Vivienda han sido Minas e Interior. La rotación en Minas está relacionada con la volatilidad del cargo en el gobierno de Santos, quien nombró a siete personas. Con excepción de Pastrana y Uribe, con dos ministros cada uno, la cartera de Interior ha tenido alta rotación en las de más presidencias con tres personas a cargo. De hecho, ninguna persona completó cuatro años a cargo del Ministerio del Interior.

A nombre propio existen cargos de continuidad visibles. Por temporalidad cuatro personas fueron ministros por ocho años consecutivos. Mariana Garcés en el Ministerio de Cultura; María Angela Holguín en la Cancillería; Cecilia María Vélez en el Ministerio de Educación; y Andrés Uriel Gallego en el Ministerio de Transporte. Diego Palacio fue ministro de la Protección Social por más de siete años. En el otro extremo, más de la mitad de las personas dejaron su cargo antes de los dieciocho meses y más de un cuarto antes de cumplir el año (gráfico 2, panel superior). No obstante, a pesar de que se repiten cargos, la duración promedio de las personas en un cargo ministerial no se ve afectada. Las veinticinco personas que ocuparon más de una vez un cargo ministerial dirigieron en conjunto 57 veces un ministerio. Con el fin de revisar si estas personas cambiaban la distribución se analizó la duración por persona, aumenta la cola derecha pero el promedio no cambia (gráfico 2, panel inferior).

Entre las personas que fueron ministros en dos gobiernos distintos están Humberto de la Calle (ministro por 35 meses), quien se desempeñó como ministro en el Gobierno Gaviria, vicepresidente del Gobierno Samper y ministro del Gobierno Pastrana; y el de Marta Lucía Ramírez (64 meses como ministra), quien fue ministra del Gobierno Pastrana, ministra del Gobierno Uribe y vicepresidenta y canciller del Gobierno Duque. Juan Camilo Restrepo (66 meses ministro) y Juan Manuel Santos (102 meses como ministro) fueron ministros tres veces en los gobiernos de Gaviria y Pastrana; luego, Santos fue ministro del gobierno Uribe antes de ser presidente y nombrar a Juan Camilo Restrepo dentro de su gabinete. Carlos Holmes Trujillo (54 meses como ministro) y Mauricio Cárdenas (103 meses ministro) fueron ministros en cuatro ocasiones, ambos fueron ministros del Gobierno Gaviria; Cárdenas del Gobierno Pastrana y luego dos veces en la administración Santos; mientras que Trujillo fue ministro dos veces del Gobierno Duque. Un caso único en los treinta años, pero no en el pasado, es el de Alberto Carrasquilla (66 meses como ministro), quien fue ministro de Hacienda dos veces: en la Presidencia de Álvaro Uribe y en la Presidencia de Iván Duque.

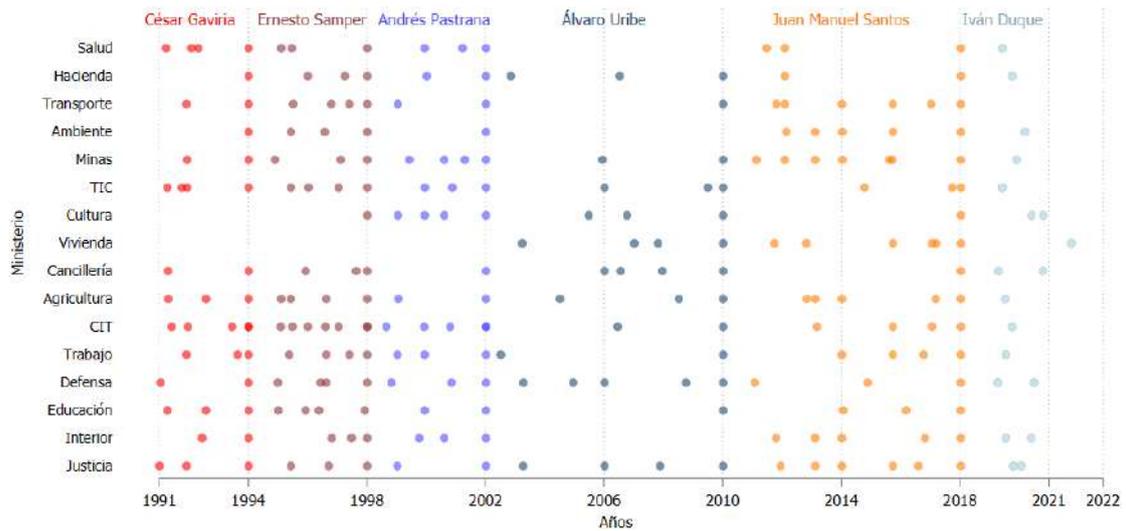
Gráfico 2. Duración de las personas en el cargo y en el gobierno durante el periodo



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2018), Mejía, Botero y Solano (2018), Presidencia de la República, prensa, consulta online. **Notas:** no se presentan en el gráfico los ministros que seguían en su cargo el 7 de agosto de 2021. El panel superior presenta en gris la duración de una persona por periodo ministerial y el panel inferior en azul el tiempo total de una persona, sumando todo el tiempo que estuvo ejerciendo como ministro independientemente la cantidad de veces que haya sido nombrada.

3.1.1. Estabilidad de los gabinetes ministeriales en los seis gobiernos

Gráfico 3. Rotación de las personas en el gabinete presidencial



Fuentes: elaboración propia a partir de prensa, consultas web, Martínez (2018), Mejía, Botero y Solano (2018). **Notas:** cada punto refleja el cambio de una persona en el gabinete el color indica el presidente que nombró a las personas. Con Á. Uribe el ministro de Protección Social se ve en Trabajo, y los de Interior y Justicia en Justicia. Las personas han ocupado posiciones distintas en varias presidencias, pero en el periodo ninguna persona se mantuvo en el mismo cargo después de un cambio de gobierno.

En los tres años analizados del Gobierno de César Gaviria pasaron 38 personas por el gabinete. La duración promedio de los ministros fue de un año y cinco meses. Cumpliendo con las negociaciones del acuerdo de paz y la Constitución, tres miembros del M-19 participaron en el gabinete como ministros de Salud. El Ministerio de Comunicaciones, por su parte, tuvo cuatro personas en su dirección. El Ministerio de Hacienda y el recién creado Medio Ambiente solo tuvieron una persona a cargo en el periodo presidencial.

El Gobierno de Ernesto Samper tiene el segundo lugar en número de ministros y el primero en la menor duración promedio. Las 53 personas del gabinete duraron en promedio un año y tres meses en su cargo, lo que se puede explicar en parte por el escándalo del Proceso 8000⁷, que implicó la renuncia de varios ministros y del vicepresidente. La única cartera que tuvo una sola persona a cargo durante todo el gobierno fue la de Cultura, y esto porque fue creada al finalizar el Gobierno.

Las cuarenta personas en el Gobierno de Andrés Pastrana tuvieron una duración de año y cuatro meses, similar a la de los gobiernos anteriores. Pastrana tuvo la ventaja de llegar al Gobierno con las disidencias liberales y amplio apoyo al proceso de paz del Caguán, por tal razón fue el único presidente que no tuvo ningún cambio de ministro antes de cumplir 25 % de su periodo. La Cancillería y el Ministerio de Medio ambiente solo contaron con una persona a cargo durante todo el mandato.

El Gobierno de Álvaro Uribe, pese a haber durado ocho años, tuvo el menor nivel de rotación en el gabinete. La duración promedio de los 37 ministros fue de dos años y nueve meses. Parte de la estabilidad se dio por la reducción en el número de ministerios, anteriormente descrita, y por la estabilidad en cuatro carteras. Transporte y Educación que solo tuvieron una persona a cargo, Comercio, Industria y Turismo, Minas y de la Protección Social donde solo hubo dos personas durante los ocho años.

El tiempo promedio de los 64 ministros de la administración Santos fue de un año y once meses, una duración mayor a las de los demás periodos, pero muy por debajo de la de su antecesor. Tres fenómenos pueden explicar esta rotación: la separación de varias carteras que incrementaron el número de ministerios, el cambio de prioridades entre la primera elección de

⁷ Este fue un proceso judicial en contra del presidente Samper bajo la acusación de recibir dinero proveniente de actividades de narcotráfico.

Santos relacionada con la seguridad democrática y un fin del conflicto por la vía de las armas; y la segunda, relacionada con una paz negociada y el cambio de ministros realizado para validar con el Congreso el Acuerdo Final. Mientras la Cancillería y el Ministerio de Cultura tuvieron una sola persona a la cabeza, las carteras de Justicia, Vivienda y Transporte tuvieron seis nombramientos, y Minas y Energía fue dirigido por un total de siete personas.

Finalmente, en la administración de Iván Duque pasaron 38 personas. Este número está dado por la creación de los ministerios de Ciencia y de Deporte que incrementó el tamaño del gabinete. También, porque dentro del manejo de las crisis políticas el presidente movió a tres de sus ministros de carteras, y aceptó cambios para mantener gobernabilidad. Solo las ministras de Educación y Transporte estuvieron en la misma posición desde el inicio del Gobierno.

4. Representatividad y concentración del poder

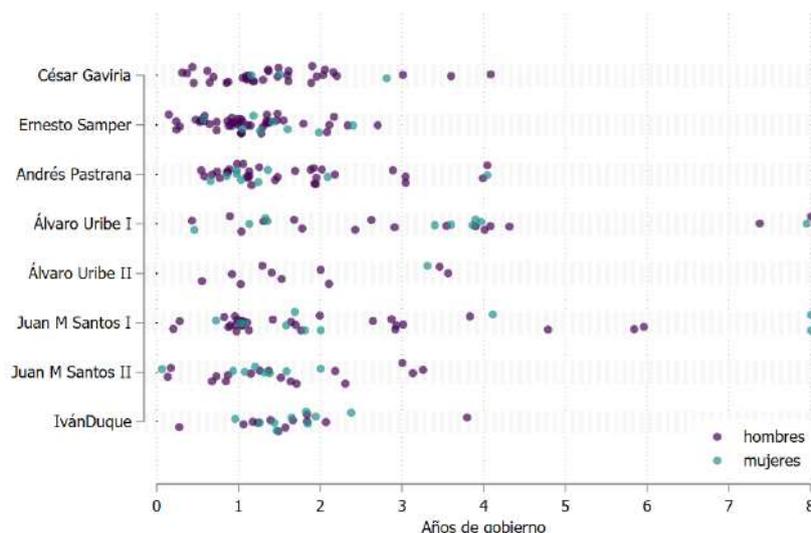
La base de datos permite analizar las características de las personas que fueron encargadas con un ministerio en la transición de siglo. De acuerdo con el sexo, se observa que el número de mujeres ha aumentado; sin embargo, su participación se ha dado a través de la feminización de ciertas carteras. Por lugar de nacimiento se observa la preponderancia de Bogotá y las capitales departamentales, con unas pequeñas excepciones de ciudades con dinamismo económico. La mayoría de las personas en los gabinetes presidenciales estudiaron en un grupo reducido de universidades, que en su mayoría se ubican en Bogotá y de los que estudiaron un posgrado la mayoría lo hizo en Estados Unidos. También se explora la relación de los programas de estudio, el último nivel de estudio y las trayectorias laborales con ciertas carteras ministeriales.

4.1. Las mujeres en la alta dirección pública colombiana

La literatura acerca de la participación y representación de las mujeres en las posiciones del poder ejecutivo ha aumentado en los últimos años. Sotomayor y Huertas-Hernández (2021) identificaron que en Colombia y Ecuador la participación en política electoral, el incremento en la educación y los acuerdos internacionales fomentaron la participación femenina en los gabinetes. A pesar de todavía no contar con gabinetes paritarios, en el periodo analizado las mujeres incrementaron su participación significativamente de representar 7 % en el gabinete de César Gaviria a 40 % del gabinete en el último periodo presidencial. De hecho, por un breve lapso entre 2018 y 2019 se alcanzó la paridad en el gabinete, solo que esta no se sostuvo. En todo el periodo analizado, 60 mujeres ocuparon un cargo ministerial en contraste con los 178

hombres. Pese a ser menos, las mujeres tienden a durar más en los cargos que los hombres: ellas dirigieron gabinetes durante 760 días, mientras que ellos lo hicieron durante 586 días.

Gráfico 4. Duración de los ministros y ministras, según sexo y periodo presidencial

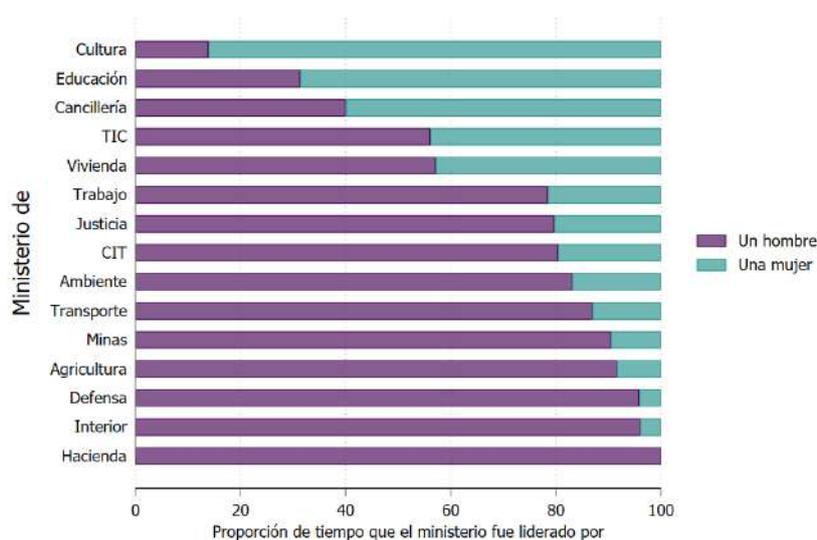


Fuente: elaboración propia a partir de Martínez, prensa, y fuentes web.

Autoras como Borrelli (2002), O’Brien y Krook (2012) han realizado aportes para el análisis de este fenómeno. Los resultados muestran que en Colombia y el mundo la presencia de las mujeres en los gabinetes ministeriales ha aumentado. Sin embargo, advierten que esta presencia sigue enmarcada bajo los roles y las expectativas de la sociedad sobre las mujeres. Por ejemplo, no encuentra una participación sostenida de las mujeres en carteras como Hacienda y Defensa que cuentan con mayor visibilidad y relevancia en el debate público. Este resultado es acorde con lo revisado para Colombia. En el país hasta el momento no ha habido ninguna ministra de Hacienda y en el periodo solo una mujer estuvo al frente de los ministerios de Defensa e Interior (ver gráfico 5).

Siguiendo los análisis de O’Brien y Krook (2012) identificamos una especialización de las mujeres en el Ministerio de Educación, donde ocho de las catorce personas han sido ministras, en el Ministerio de Cultura donde también hubo ocho mujeres ministras entre las doce que dirigieron esta oficina, y en la Cancillería con siete, que son la mitad de las personas. En adición a esto se observa que los tiempos no son proporcionales. El Ministerio de Cultura más del 85 % del tiempo ha estado dirigido por una mujer, Educación más del 65 % y la Cancillería el 60 %. Lo anterior indica la feminización de ciertas carteras, donde el ejemplo más visible es el Ministerio de Educación que ha estado dirigido por mujeres desde el 2003.

Gráfico 5. Duración de los ministros y ministras, según sexo y periodo presidencial



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez, prensa y fuentes web.

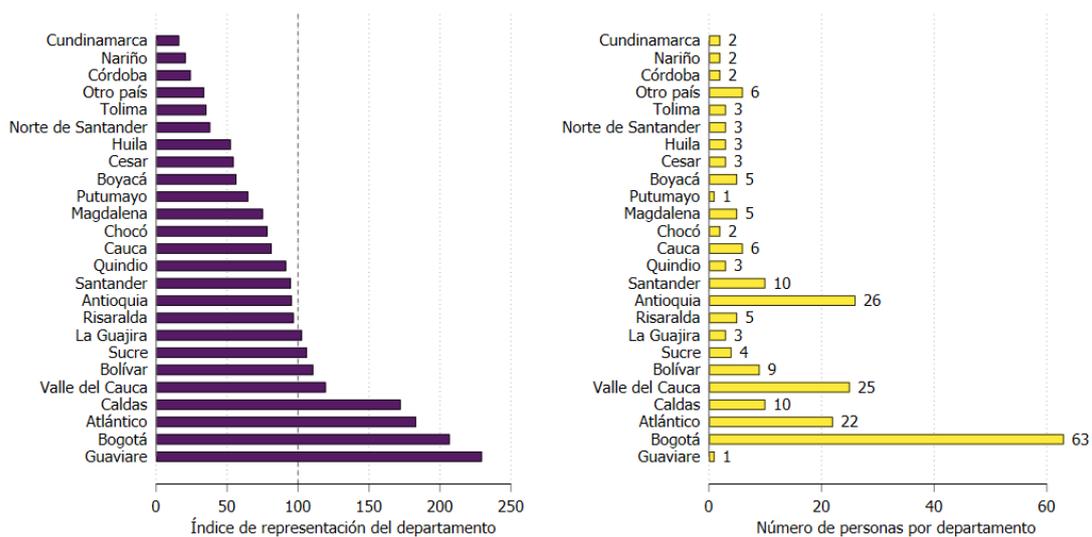
Este análisis se suma a otras mediciones que indican que en Colombia no existe paridad política entre hombres y mujeres; por ejemplo, el Índice de Paridad Política construido en el 2019 por ONU Mujeres, IDEA y PNUD muestra que Colombia tiene un marco legal adecuado para garantizar los derechos de las mujeres, pero que este está acompañado de fuertes rezagos en la representación en el sector judicial y en los cargos de elección popular. Entonces, no es de extrañar que los roles de género se acentúen en la distribución de las carteras: un mayor número de mujeres en las carteras asociadas al cuidado y la educación, y una menor participación en los roles asociados a la masculinidad. Sin embargo, acá contrastarían los datos del Ministerio de Salud o Ambiente.

Por tanto, una segunda explicación es la de entender las trayectorias académicas y profesionales de estas personas. Los sesgos de género se presentan al elegir estudios de pregrado y también se realiza exclusión y selección de las personas durante los estudios superiores (Savonick y Davidson, 2017). En el caso de las carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, por sus siglas en inglés, también incluye Medicina y Ciencias Biológicas) y economía existen estudios que muestran por qué el acceso, la evaluación y los estereotipos hacen de estas ciencias ambientes masculinos con pocas posibilidades de ingreso y permanencia para las mujeres (Corbett y Hill, 2015; Lundberg y Stearns, 2019). Como se mostrará más adelante, existe una fuerte relación entre ciertos programas universitarios y algunos ministerios, lo que podría explicar en parte el sesgo de género en estas carteras.

4.2. Distribución Geográfica por nacimiento y lugar de estudio

El lugar nacimiento de las personas por departamento y municipio expone que existe una fuerte asimetría en las personas que alcanzan una posición ministerial y dinámicas regionales que inciden sobre la representación⁸. En términos absolutos, Bogotá tiene la mayor cantidad de personas 63 (77 posiciones ministeriales), le siguen Antioquia con 26 personas (31), el Valle del Cauca con 25 (30), Atlántico con 22 (23) y Bolívar y Caldas con 10 (12 posiciones ministeriales, respectivamente). Controlando por el nivel de la población, se observa una sobrerrepresentación de Bogotá, y de los departamentos de Guaviare, Atlántico y Caldas. En el caso del Guaviare esta representación se debe al bajo número de habitantes dado que el departamento solo tuvo un ministro en los treinta años. Más aún cuando esta ha sido la única representación de los antiguos territorios nacionales⁹ y el Meta y Casanare. En el otro extremo los departamentos de Cundinamarca, Nariño, Córdoba, Tolima, y Norte de Santander se encuentran subrepresentados, pese a ser otra categoría. Por nivel de población también aquellas personas nacidas en otro país se encuentran en esta categoría.

Gráfico 6. Índice de participación y número de personas en el gabinete por departamento, 1991-2021



Fuentes: elaboración propia a partir de consultas web, Martínez (2018), Mejía, Botero y Solano (2018), Censo1993 propios. **Notas:** el índice sigue la propuesta de (Fergusson, Molina, Robinson, & Vargas, 2017). El índice es un porcentaje que mide la razón entre la proporción de ministros con respecto a la población de 1993 en el departamento y la proporción del total de ministros con toda la población de colombianos según el censo de 1993 y las estimaciones derivadas. No se ponderaron los ministros por su duración en el cargo.

⁸ Para 12 de las 238 personas no se pudo establecer el lugar de nacimiento.

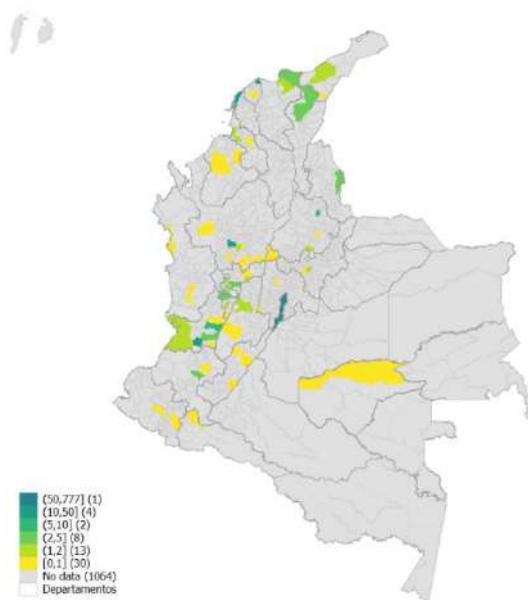
⁹ Entidades administrativas que se eliminaron en la Constitución de 1991, en la que se transformaron las anteriores intendencias (Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia) y comisarías en departamentos (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada).

En las últimas tres décadas, la representación de personas nacidas en Bogotá ascendió a casi un tercio del total en el gobierno de Álvaro Uribe (32,4 %), se mantuvo en la administración de Juan Manuel Santos (32,8 %) y se incrementó levemente en la administración de Iván Duque (36 %). Los ministerios de Educación y Transporte son excepciones al predominio de las personas nacidas en Bogotá. El Ministerio de Educación ha estado encabezado normalmente por personas que nacieron en los departamentos del Atlántico y del Valle, y el Ministerio de Transporte por personas nacidas en Antioquia o Caldas.

Esta asimetría entre las regiones para algunos es causa y consecuencia a la vez del mayor desarrollo de la región central (Meisel, 2012; Caballero, 2016; Fergusson, Molina, Robinson, & Vargas, 2017). Meisel (2012) expone que la participación ascendente de Antioquia y la pérdida relativa de su participación en el gabinete a finales de siglo corresponde con la relevancia de la economía cafetera. Fergusson y sus coautores (2017) muestran que en el siglo XIX Antioquia y Caldas eran regiones subrepresentadas en el poder político nacional, pero que su participación incrementó sustancialmente durante siglo XX. Los datos de este estudio muestran que las personas de esta región perdieron participación en el paso al siglo XXI. El incremento acelerado de la población de Bogotá y su condición de capital sustentan su influencia sobre la administración pública en el periodo analizado por este documento. Los datos separados entre Bogotá y Cundinamarca muestran que el peso en la política nacional proviene exclusivamente de la capital del país y no de su departamento vecino, igualmente se observó una reducción en la representación de los departamentos de Boyacá, Santander y Tolima dentro de los gabinetes presidenciales.

Las condiciones económicas de las regiones pueden explicar en parte esta composición. Mientras Cartagena, con sus propias desigualdades, tiene un nivel de ingresos muy superior al del resto de Bolívar. En otros departamentos existen distintos ejes de la economía. Por ejemplo, en el Valle del Cauca se observa la relevancia de ciudades como Buga con seis personas y Palmira con tres, esta relevancia posiblemente refleja el peso de los ingenios azucareros. Se observa también en el mapa la relevancia de los municipios cafeteros lo que podría explicar la distribución en Caldas, y la participación de cinco personas provenientes de Pereira, cuatro de Manizales, dos de los municipios de Anserma, Armenia y Chinchiná, y una persona por cada municipio entre Cartago, Chaparral, Fredonia, Frontino y Manzanares.

Figura 2. Distribución del ministros y ministras por municipio de nacimiento

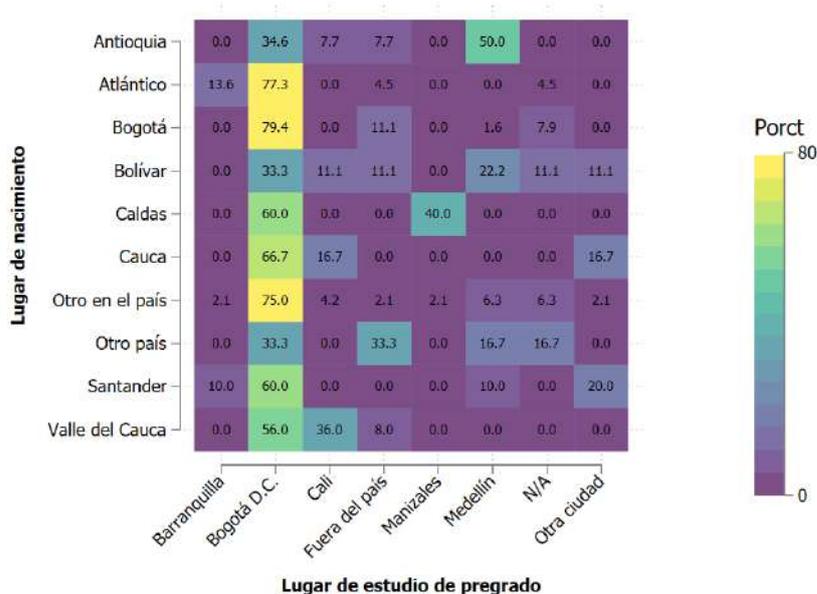


Fuentes: elaboración propia con en base en prensa y consultas web.

La concentración por lugar de estudios de pregrado es mayor que la concentración por lugar de nacimiento. 63 % de los ministros y ministras de las tres últimas décadas estudiaron sus pregrados en Bogotá, un porcentaje muy superior al 26 % de los que nacieron en Bogotá. Existe un contraste entre la población y los altos funcionarios de los departamentos de Atlántico, Valle del Cauca y Santander. Por número a las 147 personas que estudiaron en Bogotá, les siguen las 21 personas que estudiaron en Medellín, y las 16 que estudiaron su pregrado por fuera del país. Entre las razones que pueden explicar la primacía de Bogotá en el número de ministros y ministras son su rápido crecimiento poblacional frente a otras ciudades, el que la ciudad es el centro administrativo del gobierno, y tiene una alta concentración de la matrícula universitaria del país.

Todas las demás personas que nacieron en departamentos distintos de Antioquia tienen como principal lugar de estudio Bogotá (ver gráfico 5). Incluso los que nacieron en departamentos con oferta de educación superior suficiente (Ospina Londoño, Canavire-Baracreza, Bohórquez, & Cuartas, 2015). Lo anterior es indicativo de la relación entre un grupo de universidades de Bogotá y los altos cargos en el ejecutivo. De hecho, más de la mitad de los cargos durante el periodo fueron ocupados por personas graduadas de cinco universidades con su sede principal en Bogotá: la Javeriana, Los Andes, el Externado, la Nacional, o el Rosario, todas universidades con su sede principal en Bogotá.

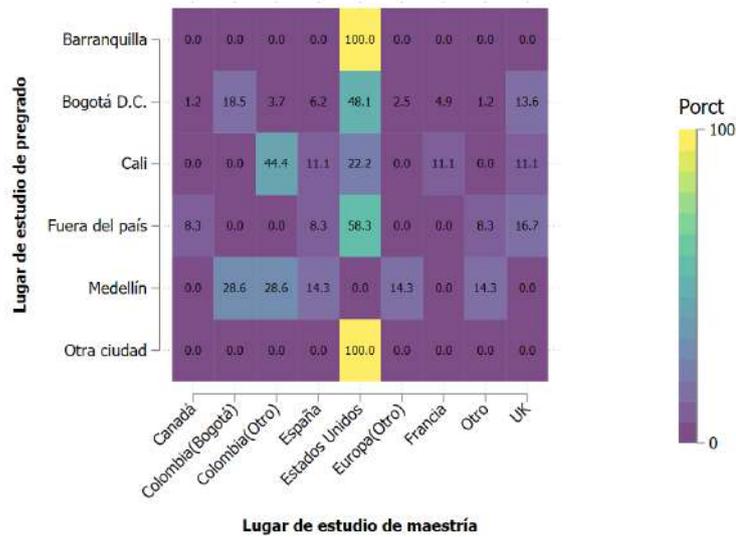
Gráfico 7. Transición entre el lugar de nacimiento y de estudio de pregrado, porcentajes



Fuente: elaboración propia con base en prensa y consultas web. **Notas:** en el eje Y, “Otro en el país” corresponden a Boyacá, el César, Chocó, Cundinamarca, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre y Tolima. Los países en “Otro país” son Estados Unidos, México y Chile. En el eje X, los países a los que se refiere “Fuera del país” son Estados Unidos (12), México (1), Canadá (1), Rusia (1), las ciudades a las que se hace referencia “Otra ciudad” son Bucaramanga (3), Cartagena (1) y Popayán (1).

En los treinta años analizados se observa un crecimiento de la participación de las personas que estudiaron en Bogotá. El 51 % de los miembros del gabinete de César Gaviria estudiaron su pregrado en Bogotá; el 59,6 % de los del gabinete de Ernesto Samper; el 65 % de los de Andrés Pastrana; el 61,5 % de los que fueron encargados en el primer Gobierno Uribe y el 72,7 % de los encargados en el segundo gobierno Uribe; el primer Gobierno de Juan Manuel Santos marcó el punto más alto con 84,6 %, un número que se reduce a 72 % en los encargados durante el segundo gobierno, fruto posiblemente de las negociaciones políticas pos-relección y para mover la agenda del acuerdo de paz. Finalmente, en el Gobierno de Iván Duque, 71 % de las personas estudiaron su pregrado en Bogotá.

Gráfico 8. Transición entre el lugar de estudios de pregrado y de maestría, porcentajes



Fuentes: elaboración propia con base en prensa y consultas web. **Notas:** en adición a sus estudios en Estados Unidos cuatro personas tienen una maestría nacional, una tiene una maestría en Canadá y dos en España. Una persona de las que aparece en España tiene también una maestría nacional. En el eje Y las categorías corresponden a las del eje X del gráfico anterior. En el eje X, los países en “Otro” son Rusia, Japón y Chile; las ciudades en “Colombia (Otro)” son Barranquilla, Cali y Medellín.

Una variable que no se puede capturar directamente, pero que puede explicar las dinámicas educativas es el nivel socioeconómico de los altos funcionarios del Estado. Estudiar en otra ciudad o en otro país implica un esfuerzo económico familiar, los conocimientos específicos (como el manejo de una segunda lengua o las referencias) muchas veces hacen parte del capital económico, social y el entorno. De las personas que ocuparon una posición ministerial, ciento diez tenían estudios de posgrado.

El lugar más común de los estudios de posgrado es Estados Unidos. El 48,2 % de las personas que tienen una maestría estudiaron allí. Bogotá es el segundo lugar más recurrente para el estudio de maestrías, seguido de Europa continental, en particular España y el Reino Unido. Estos estudios están relacionados con el lugar de nacimiento. Cuatro de las seis personas que nacieron por fuera del país tienen un título de maestría y uno de ellos un doctorado. Entre los nacidos en Bogotá y Barranquilla un poco más del 60 % estudió un posgrado. En el Valle del Cauca, Santander y el Cauca la mitad de quienes tuvieron un encargo ministerial estudiaron un posgrado. El caso de Antioquia es interesante, pues la mitad de los altos directivos que nacieron en el departamento hicieron su pregrado en el exterior, pero menos del 30 % de las personas obtuvieron títulos de posgrado.

5.3. Las universidades y su participación en los gabinetes

En todos los gabinetes presidenciales se observa la relevancia de las universidades privadas en el Gobierno, 74 % de las personas realizaron sus estudios en estas. Las ministras y ministros graduados de universidades públicas participaron en el 18,3 % del total de los gabinetes. El 7,6 % restante corresponde a las personas que estudiaron en el exterior. El Gobierno de Samper tuvo la mayor proporción de ministros graduados de universidades públicas con el 30 % del su gabinete, mientras que el de Pastrana tan solo tuvo dos nombramientos equivalentes al 6 % de sus ministros.

La ausencia de graduados de educación técnica es diciente del peso que tiene la educación universitaria en el país¹⁰. También la alta concentración en pocas universidades, el 70 % de los altos funcionarios estudió en una de nueve universidades. La mayoría de los ministros en los últimos treinta años son egresados de la Pontificia Universidad Javeriana (50 personas), seguidos por la Universidad de los Andes (43 personas), a estas le siguen el Externado (15), el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (15) y la Universidad Nacional (14)¹¹. El Gobierno de Samper fue el que mayor diversidad tuvo en universidades al tener un 10 % del gabinete con personas que no estudiaron en una de estas nueve universidades con mayor participación.

Gráfico 9. Universidad de pregrado por presidencia, porcentaje



Fuente: elaboración propia a partir de prensa y consultas web.

¹⁰ En el artículo 207 de la Constitución se establece que los requisitos para asumir un encargo ministerial son equivalentes a los de los representantes a la cámara: la ciudadanía y una edad superior a los 25 años. Sin embargo, en los manuales de funciones se observa que para los viceministros los requisitos incluyen normalmente un título profesional y un posgrado, o la equivalencia del último en experiencia laboral.

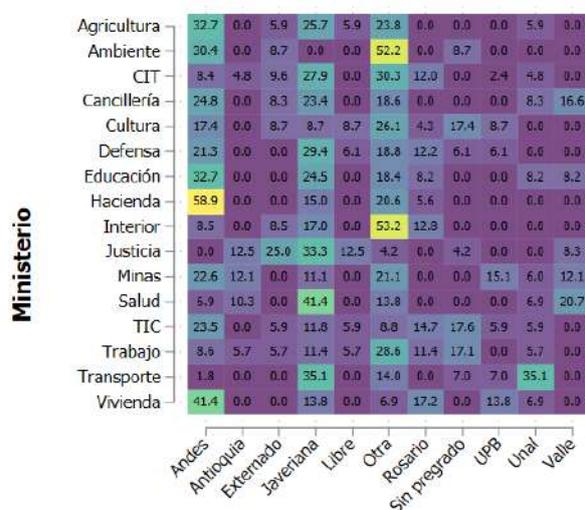
¹¹ Las otras cuatro universidades son La del Valle (10), UPB (8), Libre (8) y La de Antioquia (7).

No se observa una clara correlación entre el lugar de estudios del presidente y el de las personas que fueron sus ministros. Durante los ocho años de gobierno Juan Manuel Santos, quien se graduó en el exterior, nombró 18 egresados de la Universidad Javeriana, 28 % de sus nombramientos. La mayor proporción en un gabinete se dio durante la presidencia de Andrés Pastrana, graduado del Rosario, que nombró 13 ministros javerianos, 32,5 % de su gabinete. Santos también nombró el mayor número de egresados de Los Andes, 16 personas (un cuarto de su gabinete), pero la mayor proporción de personas de Los Andes se dio durante la presidencia de Álvaro Uribe que nombró 10 ministros, 27 % de su gabinete.

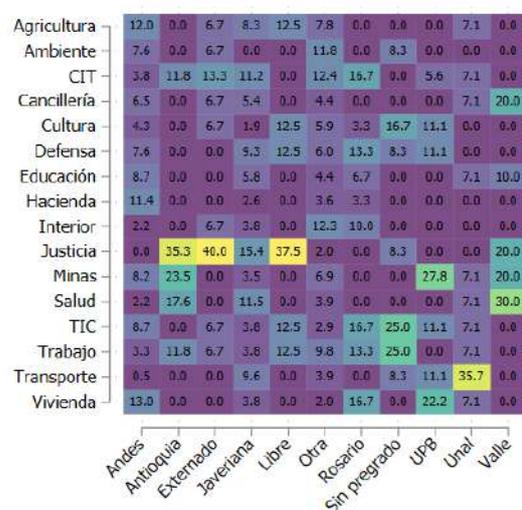
A pesar de la concentración en pocas universidades y la relevancia que han tenido en los gabinetes la Universidad Javeriana y la Universidad de los Andes, ninguna universidad tuvo egresados en todos los ministerios. El Ministerio de Cultura nunca ha sido dirigido por un egresado de la Javeriana, ni los Ministerios de Justicia y Transporte por personas graduadas de Los Andes. Ciertos patrones se observan entre algunos cargos y las universidades. El 54 % de los ministros de Hacienda se han graduados de Los Andes. El 40 % de las personas encargadas de Salud son médicos de la Javeriana. Transporte ha sido una cartera compartida por los egresados de la Nacional (37,5 %) y la Javeriana (31,5 %). El 33 % de las personas encargadas de ministerio de Ambiente se han graduado de Los Andes.

Gráfico 10. Universidad de pregrado por cartera ministerial, porcentaje

a. Porcentaje de ministros con un pregrado en



b. Porcentaje de graduados de que fueron ministros de



Fuente: elaboración propia a partir de prensa y consultas web. **Notas:** para los mapas de calor cada cargo se tomó por separado. Es decir, una persona que estuvo dos veces en un ministerio se tomó como una observación independiente y un ministro de Protección Social se contó en Salud y en Trabajo.

El análisis contrario, es decir, ¿qué porcentaje de los egresados que tuvieron un cargo ministerial se desempeñaron como ministros de ___?, permite analizar ciertos patrones de especialización entre las universidades. Por ejemplo, el 40 % de los graduados del Externado que han tenido un encargo ministerial se han desempeñado al frente del Ministerio de Justicia, el 40 % de los de la Nacional al frente del Ministerio de Transporte, el 33% de los egresados de la UPB al frente de Minas y el 30% de los egresados del Valle en Salud.

5.4 El programa de estudio de pregrado

En la consolidación del estado moderno han sobresalido los abogados en la administración pública¹². Para el caso colombiano, estos han jugado un rol fundamental en el manejo del Estado desde la colonia, momento en el que ya formaban una élite jurídica con alta influencia política, solo pocos podían obtener el título de “doctor en leyes” y hacer parte de cabildos y de la burocracia colonial¹³ (Victoria, 2011). Aunque su papel ha ido disminuyendo sobre todo en el manejo de la política económica con el ascenso de los economistas (Palacios, 2002; Delazay y Garth, 2002; Estrada y Puello-Socarrás, 2006; García Villegas, 2010, Sanabria *et al.*, 2022), los abogados siguen teniendo un papel de gran importancia en los cargos estatales. Por ello, no es de extrañar que el primer programa de estudios de quienes han estado en la cabeza de los ministerios sea Derecho, seguido de Economía e Ingeniería. El Gobierno de Álvaro Uribe es el único en el que los abogados tuvieron una menor participación (24 %) que los graduados de otro programa (Economía con 30 %).

En adición a Derecho los programas de Economía, Ingeniería, Administración y Medicina son los más comunes en la alta gerencia pública y, por lo general, suman más del 80 % de los cargos (ver gráfico 9). En el periodo de estudio se reduce la participación de los ministros sin estudios pregrado. Para algunos programas y algunas carteras el posgrado se convierte en un criterio tácito. Por requisitos del mismo programa, entre las diez personas que estudiaron Medicina en el pregrado solo una no tiene títulos de posgrado. Entre los restantes cuatro tienen una especialidad médica y cinco tienen maestrías. Entre los que tienen maestrías varios tienen más de un título, por lo que entre las cinco personas tienen tres maestrías en salud pública, dos en administración pública, dos en economía y un doctorado en salud pública.

¹² Weber (1971) al hablar del reclutamiento de los cuerpos administrativos en la formación del Estado racional, resalta como quinta categoría de vital importancia para occidente a los “juristas de formación universitaria”. Asimismo, señala que “el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables” pp. 1065.

¹³ Victoria menciona el papel clave de universidades como la Santo Tomás que fue fundada en 1580, el Rosario en 1653 y la Javeriana en 1767.

En el caso de los economistas, cuando inició el Frente Nacional los gobernantes nombraron equipos técnicos que pudieran responder a las instituciones financieras y a modernizar el manejo económico del Estado (Dargent, 2011). Su participación fue especialmente clave en el desarrollo de habilidades de planeación y capacidades para el análisis, formulación y evaluación de políticas públicas (Sanabria *et al.*, 2020). Los tecnócratas, particularmente, economistas e ingenieros, empezaron a ocupar cargos altos en instituciones como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Caballero, 2016; Herrera, 2017, Villaveces y Caballero, 2020). Esta generación de técnicos y que tenían manejo en la política “tecnopols”, se consolidó con el Gobierno de César Gaviria (Caballero, 2016).

Los economistas con encargos ministeriales también en su mayoría tienen estudios de posgrado. La mitad de estos tenía un título de maestría como su último nivel alcanzado y el 23 % había cursado o terminado un título de doctorado. Entre los que tienen maestrías 17 tienen un título en Economía, siete en Administración de Empresas, tres dobles titulaciones en economía y administración de empresas, cuatro en administración/políticas públicas, tres en relaciones internacionales. Las otras maestrías se relacionan con planeación, ordenamiento territorial, estudios políticos y banca. Entre los once economistas de pregrado que estudiaron un doctorado, dos no completaron sus estudios.

No solo las personas que estudiaron su pregrado en Economía tienen una mayor proporción de estudios doctorales, sino que el doctorado en economía o temas relacionados es el más popular entre quienes estudiaron un programa doctoral. De las 37 personas en esta categoría, catorce terminaron un doctorado en Economía, tres cursaron estudios sin obtener un título y otros tres culminaron sus estudios en programas relacionados (derecho y economía, economía y ciencia política, y desarrollo). Los dos grupos de programas que también tienen un peso importante en los estudios de los encargados ministeriales son Derecho con siete programas relacionados y Ciencia Política con tres programas. En ambos se incluye un programa relacionado con economía.

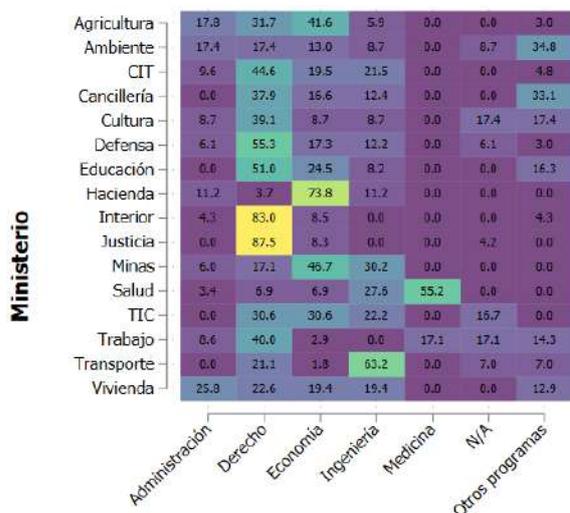
A lo largo de los treinta años, se observa una reducción en el porcentaje de personas que llegan a altos cargos sin un título de pregrado. Entre las particularidades de cada gobierno, Ernesto Samper ha sido el único presidente que ha gobernado con una mayor proporción de personas de programas distintos a derecho, economía, administración, ingeniería o medicina.

El 50 % del gabinete de Andrés Pastrana estuvo conformado por abogados. Álvaro Uribe tuvo en su gobierno la mayor proporción de economistas y el menor porcentaje de abogados. Más del 85 % del gabinete de Juan Manuel Santos fueron abogados, economistas o ingenieros. Al 7 de agosto del 2021, Iván Duque no había nombrado a nadie sin estudios de pregrado ni a ninguna persona con estudios de ingeniería.

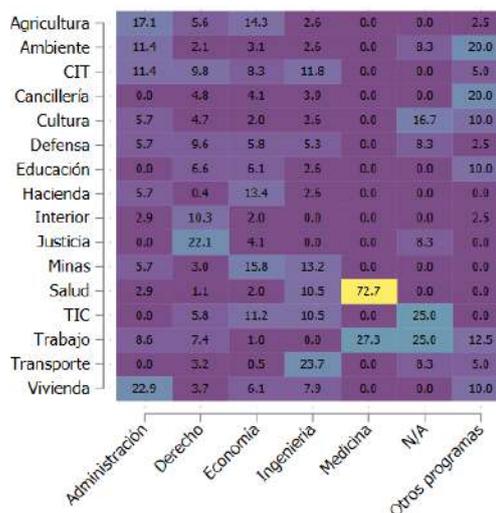
De acuerdo con lo discutido anteriormente, la predominancia de ciertas disciplinas y la experticia de las personas nominadas en estas se da de acuerdo con las actividades y objetivos propios de los ministerios. Esto es claro en los ministerios de Justicia e Interior en los que los abogados normalmente han estado a cargo, 90 % y 70 %, respectivamente; y como se discutió en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que ocho de los doce ministros del periodo tienen títulos de pregrado en Economía y dos en Administración. Los médicos son los que más veces han ocupado el cargo del ministerio de Salud y los ingenieros en el ministerio de Transporte (ver Gráfico 11). Los abogados también han tenido preponderancia en carteras no relacionadas directamente con su disciplina. En Defensa la mayoría de las personas estudiaron Derecho con excepción del periodo de César Gaviria. Un número mayor de economistas han dirigido los ministerios de Minas (45 %) y de Agricultura y Desarrollo Rural (37,5 %) que egresados de otros programas.

Gráfico 11. Programa de estudios por ministerio, porcentaje

a. Porcentaje de ministros con un pregrado en



b. Porcentaje de graduados de que fueron ministros de



Fuentes: elaboración propia a partir de prensa y consulta web. **Notas:** las personas con dos pregrados se sumaron al que tenía mayor número de observaciones. Se duplicaron las observaciones para el tiempo en el que una misma persona era cabeza de dos de los Ministerios actuales. El número total de personas se presenta en paréntesis.

5. Trayectorias de los altos funcionarios

El estudio de la conformación de los gabinetes ministeriales se puede clasificar en dos enfoques. Por un lado, el enfoque que se centra en las variables institucionales, como negociaciones internas de los partidos y coyunturas políticas, y, por el otro, el que se centra en las estructuras de capital de las personas, su acumulación y experiencia (González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018). Si bien la elección de los gabinetes es un proceso en el que confluyen tanto los factores institucionales, como las características individuales, en esta sección nos enfocamos brevemente en el segundo enfoque, tomando como referencia la reconstrucción de la experiencia previa de las personas que ocupan y han ocupado los gabinetes ministeriales. Quizá por construcción uno de los cargos que se repite más en las hojas de vida es el de viceministro, de hecho, una de cada cinco personas que ocupó un ministerio había sido viceministro previamente. En la revisión de las hojas de vida¹⁴ encontramos que existen tres grupos de trayectorias entre las personas que ocuparon un ministerio.

En el primer grupo, encontramos aquellas personas con capital político previo. Específicamente, construimos una variable dicótoma para diferenciar si la persona antes del nombramiento estuvo en cargos de elección popular de manera directa o por medio de nombramientos, como el caso de alcaldes y gobernadores antes de 1986. Casi 30 %, 67 personas, se desempeñaron previamente como concejales, alcaldes, gobernadores, congresistas o diputados. La naturaleza de los ministerios también determina el tipo de experiencia previa. En tres ministerios más de 50 % de las personas desempeñaron un cargo de elección popular con anterioridad: ministerios del Interior, Educación y Vivienda. El Ministerio del Interior es el cargo en el que una menor proporción de ministros han tenido experiencia en el sector privado, pues es el ministro encargado de hablar con el Congreso y dirigir la política interior.

En el segundo grupo se encuentran las personas que realizaron una carrera en el sector público a lo largo de varios gobiernos. Aquí se tuvieron en cuenta personas que ocuparon diversos cargos gracias a que poseían ciertos recursos técnicos como estudios de maestría o doctorado, un ejemplo serían los llamados técnicos políticos. Esto también está muy relacionado con el ministerio. El 85 % de los ministros de Hacienda estudió un doctorado. El 87 % de las personas que estuvieron al frente del Ministerio de Salud tenía estudios de

¹⁴ Para las personas que ocuparon ministerios en la década del noventa la información es más escasa, por lo que puede haber espacios sin información completa sobre la experiencia laboral.

doctorado, maestría o especialidad médica. En Educación la mitad tenía una maestría y 20 % estudios de doctorado. Finalmente, más de la mitad de las personas que dirigieron los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y Transporte tenían títulos de maestría o doctorado.

Se construyó también una variable dicótoma para diferenciar a las personas que hubieran tenido dos o más cargos en diferentes periodos presidenciales antes de su nombramiento. El 68 %, 162 personas, de quienes estuvieron en los gabinetes ministeriales tuvieron un paso por el sector público en diferentes cargos, previo a su respectivo nombramiento, algunos estuvieron como ministros o ministras con diferentes gobiernos. Por otro lado, de estas personas, 40 también contaban con capital político antes del nombramiento, es decir, pasaron por cargos de elección popular y también construyeron carrera en el sector público. Dentro de este grupo se encuentran, por ejemplo, Juan Camilo Restrepo, Carlos Holmes Trujillo o Humberto de la Calle.

Finalmente, encontramos el tercer grupo que corresponde a personas que ocuparon altos cargos en los gremios privados o cargos directivos en empresas privadas y fueron nombradas en diferentes carteras. El 26 %, 62 personas, fueron presidentes o tuvieron altos cargos en gremios como la ANDI, la ANIF, la Federación Nacional de Cafeteros, la SAC, Camacol, Fedepalma o tuvieron cargos directivos en empresas. Vale la pena señalar que la mayoría de este grupo se encuentra también en el grupo anterior, es decir, tuvieron un paso en cargos públicos antes de su nombramiento.

6. Discusión

En este trabajo se identificaron las características personales de quienes han liderado las carteras ministeriales en Colombia durante los últimos treinta años. Para ello, se construyó una base de datos con la información de las 267 personas que han sido ministras en ese periodo. Usando estos datos se puede concluir que, el lugar de nacimiento, la ciudad de estudios de pregrado, la carrera elegida y el sexo de la persona son determinantes al dirigir un ministerio.

Se evidencia que persisten las desigualdades de género en la selección de los ministros y ministras. Nuestros datos muestran que apenas un cuarto de los altos cargos analizados en el periodo 1991-2022 han estado en manos de mujeres. Si bien la proporción de mujeres se ha incrementado con el paso del tiempo, ningún Gobierno ha tenido una participación promedio

de mujeres superior al 30 % al final del periodo, y como mostramos previamente, la participación no es homogénea según las carteras. Por otro lado, las mujeres, aunque menos nombradas, proyectan carreras más estables en la alta dirección pública. Mientras que las ministras duran, en promedio, más de dos años en sus cargos ministeriales, los ministros en promedio duraron un año y siete meses. Es decir, si bien las mujeres tienden a tener carreras más estables y duraderas en lo público —confirmando evidencia empírica previa— (Sanabria-Pulido, 2018), son menos seleccionadas consistentemente en Colombia para ocupar altos cargos públicos.

Las mujeres que llegan a los altos cargos públicos muestran mayores niveles de experiencia en lo público. Solo 5 % de las mujeres que fueron nombradas ministras no tenían experiencia previa en el sector público, una diferencia significativa con casi el 14 % de los hombres que fueron nombrados sin experiencia previa en otro cargo del sector público. Las mujeres nombradas también tienden a tener mayor experiencia previa en el sector privado (80 %) que los hombres (76 %). Esta dinámica no se sostiene para las personas que llegan a ser ministros después de tener un cargo de elección popular, uno de cada tres hombres elegidos como ministros tuvo experiencia previa en uno de estos cargos, mientras que solo el 17 % de las mujeres fue elegida previamente en un cargo de estos. En otras palabras, las mujeres usualmente llegan a los altos cargos públicos por canales diferentes al nombramiento meramente político.

Haber nacido en Bogotá o en las principales ciudades del país incrementa las probabilidades de ser ministro, y no necesariamente coincide con la participación poblacional de las cuatro grandes ciudades colombianas. De las 221 personas con información de nacimiento 63 (casi el 30 %) nacieron en Bogotá, 21 personas nacieron en Barranquilla, 20 en Medellín y 11 en Cali. Es decir, se observaría una sobrerrepresentación en los casos de Bogotá y Barranquilla. Totalizando se observa que más de la mitad de las personas que dirigieron un ministerio en Colombia nacieron en las cuatro ciudades más grandes del país. Duplicando la representación de la población que tenían estas ciudades en 1991, resultados que confirman y expanden trabajos previos (Meisel, 2018). En resumen, en Colombia para ser ministro se requiere circular dentro de ciertos grupos de élite que suelen estar ubicados en las principales ciudades del país, afectando la participación de personas provenientes de ciudades intermedias y otras poblaciones.

Si se toma como unidad de análisis el departamento, el problema de representación no cambia. Las personas provenientes de las regiones más desarrolladas del país parecen tener una mayor probabilidad de llegar a un alto cargo que personas de otras regiones. En las tres décadas analizadas, los departamentos de Atlántico, Antioquia y Valle del Cauca tuvieron cada uno más de 20 personas en los gabinetes ministeriales. Sin embargo, la distribución entre la capital departamental y los demás municipios del departamento varía significativamente. El 95 % de las personas que nacieron en Atlántico y tuvieron la dirección de un ministerio nacieron en Barranquilla, en Antioquia el porcentaje correspondiente a Medellín fue del 77 %. Mientras que en el Valle del Cauca se da una situación diferente, probablemente debido a su amplia red de ciudades intermedias, tan solo un 46 % de los ministros vallecaucanos nacieron en Cali. De cualquier forma, los datos tienden a reflejar evidentes desigualdades regionales, probablemente relacionadas con redes económicas y de poder político que suelen estar fuertemente arraigadas en las cuatro principales ciudades del país y que facilitan que ciertos actores lleguen más fácil a los altos cargos públicos.

Nuestro análisis indica que, tal como lo habían indicado estudios previos en Colombia, el pregrado y la universidad influyen en la participación de un gabinete ministerial. Los abogados se han perpetuado en las posiciones de decisión del sector público, si bien los economistas han tenido una participación creciente. De las 238 personas analizadas, 40 % estudiaron Derecho, 25 % Economía y quienes estudiaron Ingeniería suman 17 %. Por lugar de estudio, dos universidades privadas de Bogotá fueron el alma máter de 40 % de los ministros y ministras de las últimas tres décadas. Ambos hallazgos coinciden con lo que ha dicho la literatura previamente (Palacios, 2002), egresados de ciertas universidades tienden a tener mayor probabilidad de ser ministros o ministras. Esto podría estar relacionado con la pertenencia a redes académicas, políticas y/o económicas que faciliten esos nombramientos en los altos cargos y que, a la vez, perpetúen desigualdades económicas y/o sociales. Por ejemplo, al observar la baja participación de egresados de universidades públicas y de universidades privadas de regiones diferentes a Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

Otro factor clave que caracteriza a las personas que ocupan altas posiciones en el Estado es el haber realizado estudios de posgrado en el exterior, particularmente en Estados Unidos y el Reino Unido. Nuestros datos muestran que un tercio de las personas en la muestra cuenta con estudios de maestría y/o doctorado en el exterior. El hecho de que sea un dato creciente, sin duda muestra la mayor posibilidad de seguir estudios en universidades internacionales en

un contexto globalizado, pero también el creciente efecto de señalización (*signaling*) de los estudios en el exterior en el mercado laboral colombiano. Contar con un título internacional se ha convertido gradualmente en una carta de presentación para ocupar altos cargos públicos. Si bien esto habla de mayores niveles de cualificación en la alta dirección pública —y beneficios adicionales como el contar con altos funcionarios bilingües o conectado con redes internacionales académicas y/o políticas de punta— también puede perpetuar diferencias estructurales de la sociedad colombiana y disminuir la diversidad del sector público, al abrir más fácil el acceso a posiciones de poder a personas con orígenes socioeconómicos y capital social homogéneo.

De igual manera, nos preguntamos acerca de la duración en el cargo y encontramos diferencias entre los periodos presidenciales y entre las carteras. Existen unas carteras en las cuales es más probable encontrar mayor estabilidad, tales como el Ministerio de Hacienda y Cancillería con doce y trece ministros, respectivamente durante todo el periodo; mientras que carteras como Justicia, Interior y Defensa tienen una duración promedio de 578 y 550 días, respectivamente.

Trabajos previos resaltan el ascenso de la tecnocracia dentro de los gabinetes ministeriales desde los años ochenta. En este artículo se presenta evidencia que algunas carteras han estado dirigidas por personas con estudios afines al cargo. Estas personas tienden a tener una mayor estabilidad en sus cargos, más aún la experticia hace que su remoción sea costosa. Tres trabajos a futuro que se pueden desprender de este artículo son la inclusión de los departamentos administrativos, las personas que ocuparon los viceministerios y el presupuesto asignado por cartera. Lo primero porque los departamentos administrativos cuentan con una relevancia política, económica y presupuestal, a veces se consideran equivalentes a un cargo ministerial dentro del ejecutivo. Lo segundo, una quinta parte de los ministros del periodo ocuparon el cargo de viceministros anteriormente, esto serviría para expandir el análisis de las trayectorias de los ministros, los techos de cristal y la continuidad de ciertas políticas independientemente del cambio de los gobiernos o las personas a la cabeza. Finalmente, el análisis de presupuesto asignado permitiría ver cuál es el poder de ejecución efectivo de acuerdo con la distribución regional o por sexos de los ministros.

Una conclusión fundamental de nuestro análisis es que las mejoras en representatividad requieren acciones concretas que vayan más allá de lo escrito en los marcos regulatorios y en

las leyes. Las leyes de cuotas configuran una oportunidad para que de forma efectiva se creen mecanismos que no solo obliguen a nombramientos de mujeres o miembros de minorías subrepresentadas en altos cargos, sino que la sociedad misma y el Estado creen los canales que faciliten dichos procesos y comprueben la implementación de prácticas que tienden a funcionar únicamente *de jure*. La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes ha propuesto, en diferentes documentos, la necesidad de crear un sistema de alta dirección para el sector público colombiano¹⁵. Un sistema de gerentes públicos similar al *Senior Executive Service* (SES) en Estados Unidos, o al programa de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG) de Brasil (Sanabria, 2012; Sanabria *et al.*, 2015).

La conjunción de valores de mérito a través de una selección rigurosa, pero acompañada por criterios que mejoren la participación y selección efectiva en dichos cuerpos de gerentes públicos de mujeres, miembros de comunidades afro, raizales e indígenas, la participación de personas LGBTIQ+, una mayor representatividad socioeconómica y regional, son todas parte de una meta aún pendiente del Estado colombiano, aún falta alcanzar criterios de igualdad y equidad social en el empleo público, especialmente en los altos cargos.

¹⁵ Entre los problemas que limitan el ascenso de las personas en el sector público están la rigidez de los requisitos y la disponibilidad de cargos de mayor jerarquía en la misma entidad. La implementación de la gestión por competencias y de los cuadros funcionales en todo el sector público permitirían hacer seguimiento a los ciclos de vida de los servidores públicos (evaluación, capacitación y trayectoria) y, a la vez, validar estos para facilitar la movilidad entre instituciones, y el ascenso en diagonal en los puestos de la administración pública.

7. Referencias

- Adusah-Karikari, A., y Ohemeng, F. L. K. (2014). Representative bureaucracy in the public service? A critical analysis of the challenges confronting women in the civil service of Ghana. *International Journal of Public Administration*, 37(9), 568-580. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2013.879882>
- Álvarez, A., Guiot-Isaac, A. M., y Hurtado, J. (2019). La formación de una tecnocracia pragmática: los inicios de la formación profesional de economistas colombianos. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (82), 41-71. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-35842019000100041&script=sci_abstract&tlng=es
- Arellano-Gault, D. (2013). The dilemma for the new administrative culture in Mexican public administration: Esprit de corps or individualist bureaucracy? *International Journal of Public Administration*, 36(13), 940-952. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2013.773029>
- Borrelli, M.A. (2002). *The President's Cabinet*. Boulder: Lynne Rienner
- Bourdieu, P. (2016). *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Taurus.
- Bushnell, D. (2019). *Colombia, una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Ariel.
- Bustos, M. (2020). Un ministerio para la cultura. *Calle 14: Revista de investigación en el campo del arte*, 15(27), 126-139.
- Caballero, C. (2016). *La economía colombiana del siglo XX: un recorrido por la historia y sus protagonistas*. Debate.
- Carboni, N. (2010). Professional autonomy versus political control: How to deal with the dilemma. Some evidence from the Italian core executive. *Public Policy and Administration*, 25(4), 365-386.
- Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A. (2015). Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608-619. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/681028>
- Castellani, G, y Dulitzky, A. (2018). The reverse revolving door: Participation of economic elites in the public sector during the 1990s in Argentina. *Latin American Business Review*, 19(2), 131-156. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10978526.2018.1479641>
- Censo Nacional de Población y Vivienda (2018). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://sitios.dane.gov.co/cnpv/app/views/informacion/perfiles/0_infografia.pdf
- Choi, H., Hong, S., y Lee, J. W. (2018). Does increasing gender representativeness and diversity improve organizational integrity? *Public Personnel Management*, 47(1), 73-92. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0091026017738539?journalCode=ppmd>
- Cooper, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 1-14. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2020.1739074>
- Corbett, C., y Hill, C. (2015). Solving the Equation: The Variables for Women's Success in Engineering and Computing. *American Association of University Women*, Washington, DC. <https://ww3.aauw.org/research/solving-the-equation/>

- Craft, J. (2013). Appointed political staffs and the diversification of policy advisory sources: Theory and evidence from Canada. *Policy and Society*, 32(3), 211-223. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1449403513000337>
- Dargent, E. (2011). La tecnocracia económica colombiana: estrategia y continuidad. *Tribuna de asuntos públicos*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31391/u825732.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Denhardt, R. B., y DeLeon, L. (1995). Great thinkers in personnel management. *Classics of public personnel policy*, 21-41.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2012). Manual de estructura del Estado. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/_1450048156_4c6fd0c1f06a0a5aca70b7e287cfa417.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Todos por un nuevo país. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- . (2010). Prosperidad para todos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- . (2006). Estado comunitario: desarrollo para todos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PLANNACIONALDESARROLLO2006-2010.pdf>
- . (2002). Hacia un Estado comunitario. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- . (1998). Cambio para construir la paz. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- . (1994). El salto social. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf
- . (1990). La revolución pacífica. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Dllo_Economico_Pais.pdf
- Dezalay, Y., Garth, B. G., y Garavito, C. A. R. (2005). *La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Di Mascio, F., y Natalini, A. (2013). Analyzing the role of ministerial cabinets in Italy: legacy and temporality in the study of administrative reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 328-346.
- Estrada, J. y Puello-Socarrás, J. (2006). Élités, intelectuales y tecnocracia. Calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual. *Colombia Internacional*, (62), 100-119. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122005000200007&script=sci_abstract&tlng=es
- Fernandez, S. (2019). *Representative bureaucracy and performance: Public service transformation in South Africa*. Springer Nature. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-32134-5>

- Fergusson, L.; Molina, C.; Robinson, J. y Vargas, J. (2017). The Long Shadow of the Past: Political Economy of Regional Inequality in Colombia. Documentos CEDE. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932228
- Friedman, S., y Laurison, D. (2019). *The class ceiling: Why it pays to be privileged*. Policy Press.
- Fourcade, M., Etienne, O., y Algan, Y. (2014). The superiority of Economist. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29 (1), 89-114. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.1.89>
- García Villegas, M. (2010). *Los abogados en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González-Bustamante, B., y Garrido-Vergara, L. (2018). Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y Gobierno*, vol.25, n.1 [citado 2021-09-12], 31-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000100031&lng=es&nrm=iso
- Herrera, B. (2017). *América en la aldea global: retos y asimetrías*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Kim, P. (1994). A theoretical overview of representative bureaucracy: synthesis. *International Review of Administrative Sciences*, 60(3), 385-397. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002085239406000303>
- Krook, M. L., y O'Brien, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855. <https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381612000382>
- Langbein, L., y Sanabria, P. (2017). Independent Professional Bureaucracies and Street-Level Bribery: Comparing Changes in Civil Service Law and Implementation in Latin America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 435-451. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2016.1252501?needAccess=true>
- Lim, H. H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public Administration Review*, 66(2), 193-204. <https://www.jstor.org/stable/3542673>
- Meier, K. J., y Hawes, D. P. (2009). Ethnic conflict in France: a case for representative bureaucracy? *The American Review of Public Administration*, 39(3), 269-285. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074008317844>
- Meisel-Roca, A. (1997). ¿Por qué Colombia no ha tenido hiperinflación?: los determinantes de una política económica estable. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*; 16(32). 97-138. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/4081>
- Meisel-Roca, A. (2012). ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000. *Cuadernos de Historia Económica Empresarial*, 31. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/1984>
- Meisel-Roca, A. (2018). *El liderazgo y el futuro del caribe colombiano. Volumen 14 de Colección Roble amarillo*. Universidad del Norte Editorial.
- Mejía, L. B., & Botero, F. (2017). Bait and switch?: Portfolio allocation in Colombia (1958-2014). In *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, 139-158.
- Moloney, K., Sanabria-Pulido, P., y Demircioglu, M. A. Interrogating Public Administration's Hegemonic Embrace: Representative Bureaucracy, Methodological Whiteness, and

- Exclusion of the Non-West. *Public Administration Review*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13512>
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. Vol. 53. Oxford University Press: Nueva York.
- Naff, K. C. (2011). Representative bureaucracy. *Encyclopedia of public administration and public policy*, 1698-1701.
- Lundberg, S., y Stearns, J. (2019). Women in economics: Stalled progress. *Journal of Economic Perspectives*, 33(1), 3-22. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.1.3>
- Palacios, M. (2002). Saber es poder. El caso de los economistas colombianos. *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*. Bogotá, D.C.: Colección Grandes Temas, Editorial Planeta.
- Perry, G. (2019). *Decidí contarlo: conversaciones sobre cincuenta años de economía y política en Colombia*. Debate.
- Putnam, R. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice-Hall.
- Riccucci, N. M., y Meyers, M. K. (2004). Linking passive and active representation: The case of frontline workers in welfare agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 585-597. <https://www.jstor.org/stable/3525780>
- Robnett, R. D. (2016). Gender bias in STEM fields: Variation in prevalence and links to STEM self-concept. *Psychology of Women Quarterly*, 40(1), 65-79. <https://psycnet.apa.org/record/2016-11721-005>
- Sanabria-Pulido, P., y Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1-12. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Sanabria-Pulido, P, Rubaii N, Guzman A. (2022). El movimiento del Análisis de Políticas Públicas en Colombia: estado del arte. En: Sanabria-Pulido, P. y Rubaii, N. (2022). *El Analisis de Políticas Públicas en Colombia*. pp. 3-27. Ediciones Uniandes.
- Sanabria-Pulido, P. (2018) Public Service Motivation and Job Sector Choice: Evidence from a Developing Country. *International Journal of Public Administration*. 41 (13). 1107-1118. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2017.1320409>
- Sanabria-Pulido, P., González, M., Becerra, O. (2019) *¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo* Nota de Política No. 35. Facultad de Economía-Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes, Colombia. <http://hdl.handle.net/1992/40795>
- Sanabria, P., F. Telch, A. Rodas, M. Astudillo y S. Estrada. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8766?locale-attribute=en>
- Sanabria-Pulido, P. (2012). *Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia*. American University.

- Sandel, M. (2020). *The Tyranny of Merit. What's become of the Common Good?* Farrar, Straus and Giroux.
- Savonick, D., y Davidson, C. (2017). Gender bias in academe: An annotated bibliography of important recent studies.
- Selden, S. C. (1997). *The promise of representative bureaucracy: Diversity and responsiveness in a government agency*. ME Sharpe.
- Sotomayor Valarezo, P., y Huertas-Hernández, S. (2021). El camino hacia los gabinetes ministeriales: un estudio de los factores que influyen en la designación de mujeres ministras en Ecuador y Colombia, 1978-2018. *Colombia Internacional*, (105), 29-55. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122021000100029
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00020>
- Van Riper, P. (1976). *History of the United States Civil Service*. Greenwood Press.
- Victoria, Á. (2011). El Estado colombiano y sus abogados: Caso administración pública nacional, una visión panorámica. *VIA IURIS* (184), 23-49.
- Villaveces-Niño, M. J., & Caballero-Argáez, C. (2020). Technocracy, decision making and economic policy in Colombia. In: Sanabria-Pulido, P. & Rubaii, N. (2020) *Policy Analysis in Colombia*. Policy Press-Bristol University Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

8. Anexos

Anexo 1. Otras características de las personas en la base de datos

		Mujeres	Hombres	Total
Lugar de nacimiento		59	167	225
Bogotá	Número	10	53	63
	Porcentaje	17,2 %	31,7 %	28 %
Barranquilla	Número	9	12	21
	Porcentaje	15,5 %	7,2 %	9,3 %
Medellín	Número	5	15	20
	Porcentaje	8,6 %	8,9 %	8,9 %
Cali	Número	4	8	12
	Porcentaje	6,7 %	4,8 %	5,3 %
Otro	Número	31	79	110
	Porcentaje	52 %	47,3 %	48,5 %
Programa de pregrado universitario		59	178	236
Derecho	Número	21	71	92
	Porcentaje	36,2 %	40 %	38,8 %
Economía	Número	14	34	48
	Porcentaje	24,1 %	19,1 %	20,3 %
Ingeniería	Número	6	31	36
	Porcentaje	8,6 %	17,4 %	15,6 %
Administración	Número	4	14	18
	Porcentaje	6,9 %	7,9 %	7,6 %
Medicina	Número	2	8	10
	Porcentaje	3,4 %	4,5 %	4,2 %
Sin	Número	3	9	12
	Porcentaje	5,1 %	5,1 %	5,1 %
Otro	Número	9	11	20
	Porcentaje	15,3 %	6,2 %	8,5 %
Universidad de pregrado		59	177	235
Javeriana	Número	16	35	51
	Porcentaje	257,1 %	19,8 %	21,6 %
Andes	Número	14	29	43
	Porcentaje	23,7 %	16,4 %	18,2 %
Externado	Número	4	11	15
	Porcentaje	6,8 %	6,2 %	6,4 %
Rosario	Número	3	12	15
	Porcentaje	5,1 %	6,8 %	6,4 %
Nacional	Número	0	14	14
	Porcentaje	0 %	7,9 %	5,9 %
Sin	Número	3	9	12
	Porcentaje	5,1 %	5,1 %	5,1 %
Otra	Número	19	37	56
	Porcentaje	32,8 %	20,9 %	23,8 %
Lugar de estudios de pregrado		60	177	238
Bogotá	Número	42	113	155
	Porcentaje	70 %	63,8 %	65,4 %
Medellín	Número	1	21	22
	Porcentaje	1,7 %	11,9 %	9,3 %
Otro país	Número	2	15	17
	Porcentaje	3,3 %	8,5%	7.2%
Cali	Número	7	8	15

	Porcentaje	11,7 %	4,5 %	6,3 %
Sin	Número	3	9	12
	Porcentaje	6,7 %	5,1 %	5,5 %
Otra	Número	4	11	15
	Porcentaje	6,9 %	6,2 %	6,4 %
Último nivel de estudios		60	178	238
Educación media	Número	3	9	12
	Porcentaje	5 %	5,1 %	5 %
Pregrado	Número	30	76	106
	Porcentaje	50 %	42,7 %	44,5 %
Maestría	Número	22	60	81
	Porcentaje	36,7 %	33,7 %	34,5 %
Doctorado	Número	4	33	37
	Porcentaje	6,7 %	18,5 %	15,6 %
Sin información	Número	1	0	1
	Porcentaje	1,7 %	0 %	0,4 %

Fuente: elaboración propia. **Notas:** los datos varían de acuerdo con la característica presentada. No se tuvieron en cuenta las especializaciones en los niveles de estudios.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | **GobiernoUAndes**