

The ENAP logo is positioned at the top left of the page. It consists of the letters 'ENAP' in a white, lowercase, sans-serif font. The background of the entire page is a vibrant orange-red color with a complex, abstract geometric pattern of overlapping rectangular and polygonal shapes, creating a sense of depth and movement. On the far left, there is a vertical red band containing a white, stylized, repeating pattern of interconnected lines and curves, resembling a circuit board or a network diagram.

enap

Entrando al club

La gestión de las campañas
de política pública

El caso del acceso de
Colombia a la OCDE (2011-2018)

Juan Carlos Cortázar Velarde

Brasília | DF
2022



Enap, 2022.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Silva dos Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Revisão gramatical

Renata Mourão

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Yasmin Carvalho e Amanda Soares

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

V432e Velarde, Juan Carlos Cortázar
Entrando al club: la gestión de las campañas de política pública. El caso del acceso de Colombia a la OCDE (2011-2018) / Juan Carlos Cortázar Velarde. -- Brasília: Enap, 2022.
96 p. : il.

Incluye bibliografía

Traducción de: Entrando para o clube: a gestão de campanhas de políticas públicas. O caso do ingresso da Colômbia à OCDE (2011-2018).

ISBN: 978-65-87791-59-3

1. Ciencias Sociales Aplicadas. 2. Administracion Publica. 3. Políticas Públicas. 4. Gestión de Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sumario

I . Introducción	5
II . El proceso de ingreso de Colombia a la OCDE (2011-2018)	9
1. Tocando la puerta: los primeros pasos	9
2. Sentando una posición inicial: el <i>Initial Memo</i>	12
3. Convenciendo a los miembros: las evaluaciones técnicas	16
3.1) Una red de campañas específicas	21
3.2) La dinámica de las negociaciones	24
3.3) Ofreciendo evidencia convincente	30
4. Evitando el desastre	33
4.1) Dos frentes en la negociación sobre políticas laborales	33
4.2) La sorpresiva irrupción de las deficiencias judiciales	36
4.3) Los duros intereses comerciales	38
5. Epílogo: se abren las puertas	42

III. Un marco para entender la experiencia: campañas y procesos	43
1. El acceso a la OCDE como campaña de persuasión	44
2. La campaña de acceso a la OCDE vista como proceso	47
IV. ¿Por qué funcionó la campaña?	49
1. Una campaña blindada y adaptativa a la vez	51
2. La gestión de una red de campañas	55
3. La articulación entre impulso político y experticia técnica	67
4. La gestión de la culpa como medio para evitar las demoras	73
5. El regateo político como medio para enfrentar las crisis	78
V. Aprendiendo del caso: una campaña que superó sus vulnerabilidades	85
Bibliografía	93

I. Introducción

Juan Carlos Cortázar¹

Entre los años 2011 y 2018 el gobierno colombiano impulsó una larga campaña para acceder como miembro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un camino que algunos países latinoamericanos –México y Chile– habían ya recorrido exitosamente, mientras que otros aspirantes habían enfrentado dificultades para culminar. La campaña exigió un gran esfuerzo transversal, involucrando a casi todos los sectores del Poder Ejecutivo colombiano e, incluso, a entidades de otros poderes del Estado y organismos que gozan de autonomía constitucional. El propósito de este esfuerzo recibir la invitación formal a ser miembro de la organización–, requirió de un minucioso trabajo técnico para demostrar que el país cumplía satisfactoriamente con los valores, políticas, estándares y recomendaciones que la OCDE mantenía en 23 áreas de política pública.

¹ Peruano (LIMA, 1964). Estudios completos de doctorado en Management (London School of Economics and Political Science), Magister en Gestión y Políticas Públicas (Universidad de Chile) y Licenciado en Sociología (Pontificia Universidad Católica del Perú). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente a tiempo parcial en el Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en la Universidad Continental (Perú).

Entender cómo logro el gobierno colombiano diseñar y gestionar tan larga campaña sin perder el rumbo o sucumbir al languidecimiento progresivo del esfuerzo, es el propósito de este estudio. La investigación apunta así a la pregunta fundamental que, con seguridad, cualquier gestor público se haría ante una experiencia que, pese a las adversidades y al tiempo, logra su objetivo: ¿cómo funcionó?, lo que conduce, a nivel analítico, a preguntarse ¿por qué funcionó? Ambas preguntas nacen, usualmente, del interés de los gestores públicos por aprender de la experiencia de otros, es decir, por extraer de ella un conocimiento aplicable en el contexto singular –necesariamente diferente al de la experiencia observada– en que desarrollan su labor.

Teniendo en cuenta el punto de vista mencionado, propio del campo de la gerencia pública, se opta aquí por la realización de un estudio de caso instrumental, es decir, uno en el que más allá del interés intrínseco por las singularidades del proceso histórico bajo estudio (la campaña de Colombia hacia la OCDE), se pone énfasis en comprender su funcionamiento desde preocupaciones conceptuales más generales (el funcionamiento de las intervenciones de política que, como se sustentará más adelante, pueden ser entendidas con referencia al tipo conceptual denominado campaña de política pública). Los estudios de caso son una metodología recurrentemente utilizada en el campo de las Ciencias Sociales (YIN, 1994), así como en el de la gestión y las políticas públicas. Este estudio se enmarca en la veta de investigación impulsada por Barzelay (2007, 2019), que busca generar conocimiento en el campo de la gestión pública mediante un tipo específico de estudio de casos (que recientemente el autor ha denominado *design-focused case studies*). Si bien este estudio se considera deudor de dicha perspectiva y retoma muchas de las proposiciones antiguas y recientes del profesor Barzelay, no es una aplicación estricta y directa de su síntesis más reciente (2019), situándose tal vez en un punto más cercano a la síntesis del año 2007. En cuanto a la metodología seguida para la elaboración del diseño del estudio y la generación y tratamiento de la información, responde en gran medida a las orientaciones propuestas anteriormente por Barzelay y Cortázar (2004).

En lo que sigue, la sección II presenta la evidencia del caso bajo la forma de una narración, la que se sustenta en entrevistas semi estructuradas realizadas a nueve actores directamente involucrados en la campaña, así como en material secundario.² La evidencia responde exclusivamente al punto de vista de los actores colombianos, y no se consideró en el diseño el punto de vista de los actores de la OCDE. La sección III presenta la mirada conceptual utilizada para enmarcar el caso, la que modela la experiencia bajo estudio como un proceso y, más específicamente, como una campaña de política pública. La sección IV contiene el análisis de la evidencia, buscando comprender los eventos de la campaña desde la mirada procesual anteriormente referida. Para ello, se sigue la propuesta de Barzelay (2007, 2019) referida a estudiar los eventos como resultado de la interacción entre las características del diseño y ejecución de la experiencia bajo estudio y los factores contextuales en que se desarrolló. Finalmente, la Sección V ofrece un conjunto de posibles aprendizajes que surgen de la experiencia estudiada, conocimiento que pudiera ser de utilidad en contextos diferentes al de la experiencia bajo estudio.³

² Con referencia a la pertinencia de esta decisión metodológica, ver: BARZELAY y CORTÁZAR, 2004.

³ Esta sección se aleja de la tendencia usual a presentar “lecciones” o “buenas prácticas” que pretenden tener validez en diferentes contextos y oportunidades, y se orienta más bien a sugerir líneas de reflexión que los lectores pueden seguir al enfrentar sus tareas como gestores públicos involucrados en campañas de política pública.

El estudio fue realizado a solicitud de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) del Brasil. Se agradece el dialogo, interés y seguimiento realizado por Diana Coutinho y Guilherme Mansur desde la ENAP, así como el dialogo y apoyo de Juliana Torres desde el Departamento de la Función Pública de Colombia. De igual manera, se agradece la orientación y las muy oportunas conversaciones sostenidas con el profesor Michael Barzelay, de la London School of Economics and Political Science. Finalmente, se agradece a los nueve entrevistados que accedieron a compartir la experiencia que vivieron como parte de la campaña bajo estudio.

II. El proceso de ingreso de Colombia a la OCDE (2011-2018)

1. Tocando la puerta: los primeros pasos

El 24 de enero de 2011, el Presidente Juan Manuel Santos asistió al Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en París y solicitó formalmente a sus 33 miembros, iniciar el proceso necesario para el ingreso de Colombia a dicha organización. Al justificar su pedido, el Presidente afirmó que Colombia quería ser parte de la OCDE porque veía en ella “el club de las buenas prácticas” de gobierno y política pública. De cara a su país, dijo también que su intención era asumir el “umbral que la OCDE tiene para el ingreso de países a este club” como estándar o referente de la política de desarrollo del país sudamericano.⁴ En lo inmediato, la meta estaba clara: el gobierno colombiano tenía que, a través del proceso que la OCDE estableciera, demostrar a los países miembros que cumplía satisfactoriamente con todos los estándares técnicos que guiaban a la organización.

Durante el proceso electoral que lo condujo a la Presidencia en junio de 2010, Santos había incluido el ingreso de Colombia a organismos como la OTAN y la OCDE entre sus propuestas. Siendo ya Presidente electo, en una gira por Europa en el mes de julio del mismo año, los gobiernos de Alemania y Francia respaldaron la idea de que se permitiera a Colombia acceder a la OCED. En esa misma gira, Santos mantuvo conversaciones con la Secretaría General de la OCDE.⁵ Resultado de ellas, y como un esfuerzo de acercamiento previo para, luego, solicitar formalmente iniciar el proceso de acceso, el gobierno colombiano inició conversaciones técnicas con diez comités técnicos de la OCDE, en temas altamente sensibles para los países miembros, como fueron –entre otros– la integridad pública, la gestión financiera y las políticas regulatorias.

⁴ El Espectador, 24 noviembre 2011.

⁵ Portafolio, 7 julio 2010.

De regreso a Bogotá, luego de la visita al Consejo de la OCDE a inicios del 2011, era necesario responsabilizar a alguien de lo que, pronto, sería el proceso de acceso. De manera análoga a la manera en que el presidente decidió enfrentar uno de los principales temas de su agenda de gobierno, los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Santos optó por responsabilizar directa y personalmente una de las Altas Consejerías que formaban parte de su entorno inmediato en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Presidencia, en lo que sigue). Este Departamento era responsable por la coordinación transversal de las acciones del gobierno, de los ministerios y organismos que lo formaban, e incluía también las Altas Consejerías, designadas en función de la agenda presidencial para enfrentar temas específicos. Catalina Crane estaba, desde el inicio del gobierno en 2010, a cargo de la Alta Consejería para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, y fue a ella a quien el Presidente, regresando de París, hizo responsable del “proceso OCDE.”

Catalina Crane, economista con estudios en Colombia y los Estados Unidos, tenía ya una larga experiencia laboral tanto en el sector público como privado. Su relación con el Presidente Santos data al menos de 1994, cuando se incorporó a la Fundación Buen Gobierno que Santos acababa de crear. Le acompañó también en su primer y frustrado intento de candidatear a la Presidencia, en 1997, y en el año 2000 fue designada Viceministra cuando Santos asumió como Ministro de Hacienda en el gobierno del Presidente Pastrana. Como parte de sus responsabilidades, Crane organizó las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), necesarias para el apoyo que este organismo prestó al proceso económico colombiano.

El encargo recibido por Crane formaba parte del conjunto de responsabilidades que ella, como Alta Consejera, asumía. Progresivamente, conforme el proceso requirió mayor esfuerzo para mantener alineadas y coordinar el trabajo de varios Ministerios y Organismos con los diez comités OCDE a los que se ha hecho referencia, Crane tuvo necesidad de conformar un Grupo de Trabajo. Sin embargo, en un primer momento, y hasta el año 2013, esta instancia consistió exclusivamente en la incorporación de un Coordinador del Acceso, que trabajó bajo las órdenes de Crane. La creación del Grupo de Trabajo fue formalizado mediante un Decreto y una Directiva Presiden-

cial, instrumentos necesarios tanto para que el Gobierno pudiera realizar los pagos acordados a la OCDE para financiar el proceso de acceso,⁶ como para que los ministerios involucrados pudieran incluir en sus presupuestos anuales fondos para financiar viajes, conferencias y estudios ligados al acceso. Sin embargo, no se crearon líneas presupuestarias específicas, ni tampoco cargos nuevos relativos al acceso para Crane o el Coordinador, quienes formalmente estaban designados como asesores de la Presidencia.

Crane y el Coordinador comenzaron de inmediato a impulsar tres líneas de acción. La primera refería a las conversaciones con diez comités técnicos, con algunos de los cuales ya se mantenía relación desde 2010. Como parte de esta línea, Colombia solicitó a la OCDE la realización de un conjunto de estudios, consistentes en una evaluación del estado de las políticas públicas colombianas en las áreas correspondientes a dichos comités.⁷ Para impulsar el diálogo técnico en torno a estos diez estudios, se identificaron los ministerios que debían necesariamente estar involucrados, y se organizó un equipo técnico en cada área, usualmente bajo el liderazgo de un viceministro. Los viceministros a cargo funcionaban como “enlaces” con el Coordinador y Crane.

Como segunda línea de trabajo, y como parte de una estrategia orientada a mostrar “buena voluntad” en cuanto alinearse con los estándares de la organización, el gobierno decidió adherir formalmente a un conjunto relevante de instrumentos legales de la OCDE. Así, entre 2011 y 2013, el Gobierno de Colombia suscribió la Declaración sobre la Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, el Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria y la Convención Anticohecho. En la misma línea, Colombia entró a formar parte del Centro de Desarrollo de la OCDE, think tank del organismo para el diálogo entre países miembros y países no miembros en vías de desarrollo. Finalmente, una tercera línea de acción consistió en desarrollar una consistente acción política y diplomática para sumar el apoyo de gobiernos miembros de la OCDE a la intención colombiana de ingresar al organismo.

⁶ El *Roadmap* establecía que, a partir de la fecha de su aprobación, Colombia se comprometía a cubrir todos los gastos relativos al proceso de acceso, incluyendo el costo del tiempo de trabajo del staff técnico de la organización, las misiones, reuniones, documentación, coordinación y gestión, comunicaciones y gastos misceláneos.

⁷ Fueron publicados reviews en las siguientes áreas: gobernanza pública, reforma regulatoria, política de desarrollo territorial y políticas de sustentabilidad ambiental.

2. Sentando una posición inicial: el *Initial Memo*

Aproximadamente dos años después de que el Presidente Santos manifestara a la OCDE su interés por que el país ingresara al organismo, en mayo de 2013, el Consejo del organismo decidió abrir formalmente negociaciones con el país.⁸ La Secretaría General del organismo debía establecer los términos, condiciones y el proceso para el acceso. El *Roadmap for the Accession of Colombia to the OCDE Convention*,⁹ aprobado en setiembre 2013 –sin que el gobierno colombiano pudiera negociar su contenido–, estableció con sumo detalle las exigencias y características del proceso. El corazón del *Roadmap* consistía en precisar el alcance y contenido de un amplio conjunto de revisiones técnicas en profundidad, que serían realizadas por los 23 comités técnicos del organismo. Estos comités cubrían casi todas las áreas de política pública que un país puede tener, considerando temas económicos, ambientales, sociales, financieros, gubernamentales, científicos y tecnológicos. Dichos estudios proveerían al Consejo de una opinión formal sobre dos aspectos: i) la intención y capacidad de Colombia para implementar los instrumentos de política de la OCDE, y ii) una valoración de las políticas y prácticas públicas de Colombia, en comparación a las mejores políticas y prácticas asumidas por la OCDE en cada área técnica. Así, mientras el primer aspecto tenía un punto de referencia relativamente concreto (alrededor de 250 Decisiones, Recomendaciones, Declaraciones y Acuerdos Internacionales, es decir, documentos formales), el segundo aludía a un conjunto de estándares, recomendaciones y proposiciones técnicas, cuyo grado de concreción variaba según el área de política de que se tratara. En áreas como Químicos y Estadísticas, por ejemplo, estaban claramente establecidos los estándares de política que el país debía cumplir. En otras áreas, como Gobernanza Pública, Educación o Trabajo y Empleo, la precisión de los estándares era más difusa, llegando muchas veces a referirse más a valores y criterios que a indicadores específicos.

⁸ En la misma resolución, el Consejo autorizó negociaciones similares con Costa Rica, Letonia y Lituania. A la fecha de ingreso formal de Colombia (2020), habían completado el proceso y obtenido acceso Letonia y Lituania (2018).

⁹ [https://one.OCDE.org/document/C\(2013\)110/FINAL/en/pdf](https://one.OCDE.org/document/C(2013)110/FINAL/en/pdf)

El punto de partida del proceso de discusión técnica consistía en la presentación, por parte del Gobierno de Colombia, de un Initial Memorandum. Este documento debía explicitar claramente la posición del país con relación a cada uno de los 250 instrumentos a los que se ha aludido en el párrafo anterior, señalando también de qué manera la legislación, políticas y prácticas colombianas estaban coherentemente alineados con dichos instrumentos. En cuanto a la posición respecto a los instrumentos, el *Roadmap* establecía que las posibles alternativas eran: aceptación, aceptación con un claro marco temporal para su implementación, aceptación sujeta a reservas u observaciones, rechazo.

El documento señalaba claramente que se esperaba que el país utilizara muy excepcionalmente las últimas dos opciones, advirtiendo también que recurrir a ellas afectaría la decisión final del Consejo sobre el ingreso o no del país a la organización.

En Presidencia, Crane y el Grupo de Trabajo tenían que abocarse con prontitud a elaborar y entregar el *Initial Memorandum*, pues esa era la llave que abriría la puerta de las negociaciones técnicas directas entre el gobierno y el staff de los comités OCDE. Debía hacerse, además, de manera que la invitación formal de la OCDE a formar parte de la organización ocurriera dentro del mandato del Presidente Santos (que concluía en 2014). Dicha invitación, sin embargo, sólo tendría lugar luego de que los 23 Comités hubieran manifestado al Consejo una opinión formal positiva respecto al alineamiento del país con los instrumentos y estándares exigidos.

Las responsabilidades de Catalina Crane y el Coordinador del Acceso, en ese momento, incluían continuar impulsando las conversaciones técnicas con los 10 comités con los que se mantenía contacto desde 2010, a lo que se sumaba ahora la preparación del *Initial Memorandum*. Así, debían decidir a cuales de los diecisiete ministerios les correspondía establecer la posición del país –procurando esta correspondiera a una de las dos opciones de “aceptación” que el *Roadmap* señalaba– frente a cada uno de los 250 instrumentos; procurar que se escribiera la posición adoptada, justificándola de modo que fuera aceptable para la OCDE y, finalmente, establecer quién revisaría todas las respuestas de modo que estas se alinearan con el propósito de ingresar al organismo.

Considerando las áreas de política de los instrumentos, Crane y el Coordinador identificaron los ministerios y organismos que debían opinar sobre los instrumentos, y para impulsar y dar seguimiento a su trabajo se optó por escalar la forma de trabajo que se había seguido con 10 comités OCDE desde 2010: organizar equipos técnicos (necesariamente con mayor transversalidad que antes) y designar un viceministro o funcionario como líder y, a la vez, como “enlace” de cada equipo con la Presidencia. Se inició también la práctica de mantener reuniones mensuales –o con mayor frecuencia en caso fuera necesario– entre dichos enlaces con Crane y el Coordinador del Acceso. Dichas reuniones se realizaron casi siempre en la sede de Presidencia. Durante las mismas, se aclaraban dudas, se daba seguimiento al avance de cada equipo técnico y se “bajaban” instrucciones desde Presidencia hacia los equipos ministeriales.

En cuanto a la elaboración y redacción de la posición del país frente a cada instrumento OCDE, una dificultad importante fue que los participantes en los equipos tuvieran una clara noción de lo que se requería para *el Initial Memorandum*. Según lo indicado en el *Roadmap*, debía analizarse cada instrumento OCDE para, a continuación, precisar de qué manera el marco institucional, la legislación y los marcos regulatorios colombianos atendían o no a las exigencias del mismo. En caso dicha evaluación indicara que el país distaba aún de cumplir con lo establecido en el instrumento, en *el Initial Memorandum* debía proponerse un plan de trabajo y un marco temporal para arribar a dicha adecuación, mediante acciones de legislación, diseño de políticas o reformas. Se requería así elaborar una justificación lo más sucinta y directa posible. Expresado a la manera coloquial del país, Crane consideraba que lo central era “chulear” –marcar– qué cosas estaban alineadas y cuáles no con los instrumentos OCDE. Sin embargo, y a excepción de los actores que habían participado ya en las conversaciones técnicas con la OCDE desde el 2010, este tipo de ejercicio no resultaba natural para buena parte de los actores involucrados en la tarea, para quienes la tendencia normal era elaborar amplias disertaciones sobre lo avanzado por sus ministerios, mostrando todos los logros obtenidos en cada área de política.

Esta tendencia debió ser controlada desde Presidencia, y fue entonces necesaria una labor de edición y acotamiento en manos de Crane y el Coordinador del Acceso. Dicha labor implicó también garantizar el alineamiento de las respuestas a cada instrumento con la orientación estratégica del esfuerzo global, es decir, convencer al staff de la OCDE de la buena voluntad del país para transitar de manera adecuada el proceso de acceso. Ello implicaba evitar tanto las posibles contradicciones entre argumentos utilizados para fijar posición ante instrumentos distintos, como exageraciones en cuanto al grado de alineamiento de las políticas colombianas con los instrumentos del organismo. Por ello fue necesario que la labor de edición desde Presidencia pusiera también énfasis en calibrar la coherencia y la exactitud con la que los equipos ministeriales argumentaban a favor del grado de cumplimiento existente. Pese a que esta labor de argumentación descentralizada y edición o verificación centralizada fue exigente, durante la elaboración *del Initial Memorandum* no se produjeron importantes confrontaciones entre los equipos ministeriales o entre ellos y la Presidencia.

Un elemento que sin duda facilitaba la cooperación transversal y la aceptación por parte de ministros y funcionarios del vigoroso y visible rol centralizador de Crane y el Coordinador del Acceso, fue que todos eran conscientes de que la campaña para acceder a la OCDE era un asunto “de la entraña del Presidente.” De hecho, el mismo Presidente Santos, durante las reuniones del Consejo de Ministros, insistía en saber el grado de avance de la campaña. Ello condujo a un efecto inesperado: los ministros buscaban la manera de mostrar un vínculo efectivo entre sus agendas y la campaña OCDE, puesto que eso les ofrecía la posibilidad de introducir iniciativas o medidas sectoriales en la agenda presidencial. Así, el equipo de Presidencia debió también limitar el uso del argumento “este es un tema para la OCDE” que, muchas veces, servía sólo como marco o escalón para que una iniciativa, Decreto o medida ministerial obtuviera la atención presidencial.

En marzo de 2014, siete meses después de que fuera aprobado el *Roadmap*, el Gobierno de Colombia presentó formalmente el *Initial Memorandum* en París. Catalina Crane viajó para dicha entrega y, a partir de dicho hito, dejó su puesto en Bogotá para pasar a dirigir el proceso de acceso desde París. Dado que Colombia no contaba todavía con una legación diplomática ante la OCDE, Crane se instaló en las oficinas que cedió la Misión de Chile ante dicho organismo.¹⁰ En la Presidencia, María Lorena Gutiérrez, ingeniera industrial y especialista en finanzas con estudios en los Estados Unidos, quien se desempeñaba como Alta Consejera para el Buen Gobierno, reemplazó a Crane en la conducción del proceso de acceso a la OCDE. La campaña de ingreso quedaba así en manos de las dos funcionarias, una establecida en Presidencia y, por tanto, con capacidad de ejercer control sobre el trabajo de los ministerios y equipos nacionales, y la otra radicada en París, donde podía mantener estrecha relación con los representantes de los países miembros de la OCDE y los directivos de la organización.

3. Convenciendo a los miembros: las evaluaciones técnicas

En mayo de 2014, el Gobierno de Colombia estaba en condiciones de iniciar, junto con el staff técnico de la OCDE, el paso siguiente. Este consistía en las evaluaciones técnicas (technical reviews) que, según lo establecido en el *Roadmap*, debían realizarse en el área de política correspondiente a 23 comités de la Organización (el Recuadro 1 muestra las 23 áreas temáticas).¹¹ Una vez Colombia contara con la aprobación formal de los comités, la Secretaría General de la OCDE elaboraría un informe general y una recomendación al Consejo de la Organización, el cual decidiría aceptar o no a Colombia como miembro de la misma.

¹⁰ Chile era el país latinoamericano que más recientemente había ingresado a la organización, en 2010.

¹¹ En cada Comité Técnico tenían asiento aquellos países miembros que, dado su interés en el área, así lo decidieran. Por otra parte, los Comités contaban con un staff de técnicos expertos en el área de política en cuestión.

El paso que debía darse ahora planteaba un conjunto de desafíos importantes. El primero refería al alcance del esfuerzo desarrollado hasta ese momento. Si bien el Gobierno colombiano había, por iniciativa propia, iniciado en 2012 discusiones técnicas y solicitado varios estudios a laCDE en 10 de las áreas de política en cuestión, ahora el ámbito temático se duplicaba, pues deberían negociar en paralelo con el staff técnico de los 23 comités de la Organización.

Recuadro 1
Los comités técnicos de la OCDE

- Inversiones
- Soborno en transacciones comerciales internacionales
- Gobernanza corporativa
- Mercados financieros
- Seguros y pensiones privadas
- Competitividad
- Asuntos fiscales
- Políticas de medio ambiente
- Químicos
- Gobernanza pública
- Política regulatoria
- Políticas de desarrollo territorial
- Estadísticas
- Evaluación económica y del desarrollo
- Política educativa
- Empleo, trabajo y asuntos sociales
- Salud
- Comercio
- Agricultura
- Pesca
- Política científica y tecnológica
- Política de información, informática y comunicaciones

Un segundo desafío venía planteado por los plazos para la negociación. El *Roadmap* no planteaba ninguna exigencia al respecto, señalando que el tiempo de duración de las negociaciones dependía exclusivamente de la capacidad del Gobierno para proveer la información necesaria a cada Comité. Si establecía con claridad, en cambio, que la Secretaría General no elaboraría el informe final y las recomendaciones al Consejo de la OCDE, sino hasta que todos los 23 comités expresaran formalmente su opinión favorable sobre las políticas y prácticas colombianas. Con mayor precisión, establecía que las opiniones de los comités debían ser remitidos a la Secretaría “como un solo paquete.” Esta disposición impedía sacar provecho de que en algunas áreas fuera más sencillo y rápido llegar a un acuerdo final (las 10 áreas en las que Colombia ya venía trabajando con la OCDE, por ejemplo), puesto que en la práctica el plazo final lo decidiría el último comité que diera su aprobación. Y mientras que la OCDE no tenía un plazo definido para concluir el proceso de acceso, del lado colombiano existía una presión evidente, relativa al período en el cargo del presidente Santos. El presidente había logrado su reelección en junio de 2014, por un período que se extendería hasta 2018. Y aunque la campaña de reelección no había tenido un efecto directo en el proceso de elaboración del *Initial Memo*, era claro que un tema tan visible de la agenda del presidente debía llegar a buen término antes de que su administración concluyera definitivamente en 2018. Un retraso implicaría que el acceso a la OCDE no pudiera contar como un éxito de su gestión o, en el peor de los casos, que el proceso no fuera continuado por la siguiente administración, haciendo inútil todo el esfuerzo realizado.

El tercer desafío a enfrentar aludía al carácter del esfuerzo argumentativo que era necesario desplegar. El *Initial Memo* había exigido que los funcionarios colombianos afirmaran, por escrito y de manera convincente, que las leyes y normas del país cumplían con los propósitos y contenidos de los 250 instrumentos de política de la OCDE. Ahora, en cambio, era necesario abordar la segunda dimensión de evaluación que el *Roadmap* establecía, es decir, la revisión de las políticas y prácticas de Colombia versus las mejores políticas y prácticas recomendadas por la Organización. Esto implicaba que la negociación se tuviera que dar en el terreno más amplio, detallado y complejo de los estándares, recomendaciones y proposiciones

técnicas de la OCDE, cuyo grado de concreción y delimitación variaba según el área de política de que se tratara. Como si ello fuera poco, el Gobierno debía demostrar también que las políticas y prácticas del país respetaban (o propugnaban) los principios básicos que orientaban las políticas y prácticas de la Organización y que, para cada área de política, estaban establecidos en el Anexo del *Roadmap* (el Recuadro 2 incluye una pequeña muestra de los principios básicos, evidenciando que variaban desde los que podían ser precisos y de fácil verificación, hasta aquellos que consistían en la enunciación de valores de política pública de compleja interpretación y difícil seguimiento). Adicionalmente, durante las negociaciones, los funcionarios del gobierno y los técnicos de la OCDE debían acordar una hoja de ruta para que el país alcanzara el cumplimiento con cualquiera de los instrumentos normativos que hubieran quedado pendientes en *el Initial Memo*. De manera similar, deberían establecerse hojas de ruta que permitieran –antes de obtener el visto bueno del comité correspondiente– que Colombia cumpliera con a los estándares de políticas y prácticas que, a juicio del staff técnico de la OCDE, el país no estuviera aun cumpliendo. Así, el esfuerzo argumentativo del Gobierno colombiano debería desplegarse en frentes de distinta naturaleza: demostrar el cumplimiento con la emisión de medidas normativas que hubieran sido comprometidas en *el Initial Memo*, demostrar el cumplimiento con los estándares de políticas y prácticas de la OCDE, comprometerse y evidenciar cumplimiento con aquellas medidas que se hubieran acordado para cubrir posibles brechas con dichos estándares, y finalmente convencer a los técnicos y miembros de los comités que las políticas colombianas cumplían con principios de política que podían ser muy precisos o, por el contrario, bastante difusos.

Los tres desafíos en conjunto configuraban un escenario complejo, en el cual bastaba con que un solo país miembro de un solo comité no estuviera de acuerdo con dar opinión favorable a alguna norma, política o práctica colombiana, para que todo el proceso fracasara.

Recuadro 2 : Principios básicos de política OCDE

Eliminar la doble imposición internacional sobre la renta y el capital mediante el cumplimiento de las condiciones sustantivas subyacentes al modelo de convenio fiscal de la OCDE (Comité de asuntos fiscales).

Combatir las prácticas fiscales nocivas de conformidad con la Recomendación de la OCDE de 1998 e Informes relacionados (Comité de asuntos fiscales).

Promover el uso de instrumentos económicos para mejorar la asignación y el uso eficiente de los recursos y reflejar mejor los costos sociales del uso de recursos, el desperdicio y la contaminación (Comité de política ambiental).

Asegurar la calidad y relevancia de la información ambiental y su disponibilidad para el público (Comité de política ambiental).

Transparencia y rendición de cuentas para promover y facilitar la responsabilidad de la acción del gobierno y la participación inclusiva de las partes interesadas en el diseño y la implementación de políticas (Comité de Gobernanza Pública).

El uso de indicadores de desempeño y datos sobre gobernanza pública, incluyendo datos de desempeño para la eventual inclusión en la base de datos de gobernanza publicada cada dos años en Government at a Glance (Comité Gobernanza Pública).

Configuraciones de políticas estructurales en los mercados de productos, laborales y financieros consistentes con la promoción de un desempeño económico mejorado (Comité de evaluación económica y de desarrollo).

Garantizar la calidad y eficacia de los programas de educación y formación y mejorar la calidad de los resultados del aprendizaje (Comité de política educativa).

3.1) Una red de campañas específicas

Como se acaba de señalar, la nueva etapa implicaba una importante ampliación del alcance temático de las negociaciones con comités de las OCDE. En aquellas áreas donde no había importantes brechas de cumplimiento con los instrumentos OCDE ni dificultades para demostrar correspondencia con sus políticas y prácticas, bastó con insistir en los conceptos manifestados en *el Initial Memo* y participar en una o tal vez dos reuniones del Comité correspondiente en París, en la cual se obtenía la opinión positiva del mismo. Tal fue el caso, por ejemplo, de los comités de Educación, Salud y Pensiones. Pero hubo otros comités donde, por diversos motivos, las negociaciones no pudieron ser tan sencillas y sumarias. En el caso del Comité de ambiente, por ejemplo, la complejidad provino de que en dicha área se concentraba el 30% de los instrumentos OCDE que servían de referencia para las negociaciones. El Comité de Gobernanza Pública, por su parte, incluyó negociaciones simultáneas sobre ocho áreas de política, de contenido bastante heterogéneo (Recuadro 3). En el Comité de Empleo y en el de Comercio, surgieron –como se verá más adelante– temas que trascendieron el ámbito de las negociaciones técnicas, involucrando a actores sociales de Colombia y algunos países miembros y requiriendo, por tanto, negociaciones de carácter político entre gobiernos.

Esta heterogeneidad, así como la necesidad de un trabajo técnico de mayor envergadura y profundidad que el desarrollado para *el Initial Memo*, tuvo como consecuencia el involucramiento de un mayor número de actores (funcionarios técnicos de los ministerios, ministros y viceministros, funcionarios de Cancillería, embajadores y representantes de la sociedad civil) los cuales, además, podían participar en una cantidad variable de áreas temáticas. Así, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente participaba en tres áreas (Químicos, Residuos, Política ambiental), coordinando la elaboración y sustentación de la posición colombiana con al menos otros cuatro ministerios (Comercio, Vivienda, Agricultura y Hacienda). En el caso del Comité de Gobernanza Pública, dada la cantidad de temas que consideraba, participaron sustantivamente el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia y el Ministerio de Tecnología e Información. A ellos debieron sumarse, en aspecto más específicos y en momentos más acotados, el Archivo Nacional de la Nación, el Departamento Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Justicia.

Recuadro 3
Comité de Gobernanza Pública: áreas de política

- Estructura del gobierno
- Transparencia y rendición de cuentas
- Integridad en el sector público
- Desempeño presupuestal
- Manejo de los recursos humanos en el sector público
- Uso de las TIC y gobierno electrónico
- Gobernanza multinivel

Así, considerando tanto la heterogeneidad de los contenidos, la cantidad de actores involucrados en las negociaciones y los distintos desafíos (técnicos y/o políticos) que debía enfrentarse, la negociación con cada uno de los 23 comités OCDE se convirtió en una campaña específica dentro de esa gran campaña general que era el proceso de acceso.

Para impulsar esta suerte de “red de campañas”, la Presidencia y el Grupo de Trabajo para el acceso decidieron insistir en el sistema de coordinación y seguimiento que les había permitido elaborar *el Initial Memo*. Esto suponía, por una parte, confirmar o identificar a las entidades y personas que participarían en las negociaciones con cada comité. Las entidades (Ministerios, Departamentos, Secretarías, etc) fueron seleccionadas contrastando sus funciones y responsabilidades con los contenidos y principios de política que el Anexo del *Roadmap* señalaba para cada comité. Entre ellas se eligió una entidad que tendría el rol de coordinación de la contraparte colombiana. En cuanto a las personas, se identificaron delegados técnicos (responsables de recoger, proveer e interpretar información, responder cuestionarios y dudas, así como de dialogar de manera sostenida con los técnicos de la OCDE) y delegados de alto nivel (usualmente los ministros o viceministros). Todos ellos fueron elegidos en función a las responsabilidades que de manera regular y formal correspondían a sus puestos de trabajo. Hubo funcionarios que tuvieron una dedicación parcial y otros

una exclusiva a las negociaciones, pero en ningún caso se crearon ni designaron nuevos cargos técnicos ni directivos para las negociaciones con la OCDE.¹² Tampoco se destinaron recursos para complementar los salarios de los funcionarios involucrados en el proceso.

Por otra parte, y pese a que la ampliación del alcance y volumen de las negociaciones podrían haber sugerido lo contrario, se optó por mantener un núcleo de dirección de la campaña muy reducido, aunque, como se ha señalado, el rol de dirección se desdobló (o compartió) entre la Alta Consejería en Buen Gobierno de la Presidencia (a cargo de María Lorena Gutiérrez) y a Oficina de representación ante la OCDE en París (a cargo de Catalina Crane). En ambos casos, el equipo contaba con muy pocas personas (en un momento un máximo de 3 en Bogotá y 3 o 4 en París, en adición a Gutiérrez y Crane). Este desdoblamiento respondió a la necesidad de gestionar adecuadamente dos frentes diferentes de la campaña. Así, el equipo basado en la Presidencia mantuvo el rol de coordinación con todos los enlaces de los equipos técnicos colombianos (los designados como responsables), participaba en todas las reuniones que dichos equipos mantuvieron con las contrapartes de la OCDE, y revisaba las sucesivas versiones de las respuestas a los cuestionarios, decretos, normas y otros documentos que fueran necesarios para el avance de las negociaciones. Con frecuencia, el Coordinador del acceso asistía al Consejo de Ministros para, mediante un formato scorecard, informar del avance del proceso de acceso y de los hitos pendientes y futuros. Gracias a esto, el Presidente Santos se mantuvo informado del progreso y, a la vez, podía ejercer presión sobre algún ministerio que tuviera responsabilidades en demoras o atrasos.

¹² En el caso del Ministerio de Ambiente, nuestro informante estima que los técnicos con dedicación parcial a las negociaciones requirieron del 20 al 30% de su tiempo de trabajo para ello.

El equipo de París realizaba una tarea de exploración respecto a lo que los representantes de los países miembros opinaban respecto al proceso de acceso y al cumplimiento de Colombia. Ello permitía anticipar posibles bloqueos y tropiezos en las negociaciones, retroalimentando así al equipo de Bogotá. Crane tenía contacto estrecho con el equipo de Bogotá y la Cancillería, y gozaba de acceso directo al presidente Santos. Como se verá más adelante, cuando se vencían plazos importantes sin llegar a acuerdo con alguno de los países miembros, o cuando hubo exigencias de otros gobiernos que no podían ser satisfechas mediante una negociación exclusivamente técnica, fue necesario ejercer presión diplomática y política sobre los representantes, ministros o incluso mandatarios de los países en cuestión. En esa tarea la conformación de una fuerza de tarea compuesta por el propio Presidente, la Canciller, las responsables del proceso de acceso tanto en la Presidencia como en París, y el ministro de Hacienda, fue una medida que resultó de suma utilidad.

3.2) La dinámica de las negociaciones

Las negociaciones técnicas iniciaron con el envío desde la dirección de cada Comité de cuestionarios que la contraparte colombiana debía responder, apuntando siempre a demostrar que el país cumplía con los estándares y principios requeridos o, en todo caso, precisando cual era la brecha de cumplimiento que era necesario cubrir. Los cuestionarios se basaban en la experiencia de los técnicos OCDE negociando anteriores procesos de acceso, y el grado de estandarización y precisión variaba según el comité del cual se trataba. Sobre la base de una primera respuesta a dichos cuestionarios –respuestas que eran revisadas por el equipo central en Presidencia–, el staff técnico OCDE escribía una primera versión del background report que deberían presentar al Comité al final del proceso. Esta versión servía como línea de base o punto de partida, y en ella se señalaba:

i) el estado de situación que en el o las áreas de política correspondiente mostraba Colombia respecto a los estándares y principios de la Organización, ii) un conjunto de recomendaciones para cerrar las brechas en los casos en que dichos estándares o principios no eran cumplimentados, y iii) un plan de trabajo correspondiente a dichas recomendaciones.

La contraparte colombiana debía aportar la información y evidencia necesaria del cumplimiento de los hitos del plan, lo cual se hacía a través de reuniones virtuales con los técnicos OCDE o mediante misiones en las que estos últimos venían a Bogotá. En los casos de negociación más sencilla –por mostrar Colombia ya desde *el Initial Memo* un cumplimiento cabal o muy cercano a ello, o por ser áreas de política más objetivas y focalizadas–, podía bastar con una ronda de respuestas y luego presentar el background report al Comité correspondiente en París para obtener el visto bueno formal. En los casos de negociaciones más largas o más complicadas, fueron necesarias varias rondas de preguntas y respuestas y, también, varias misiones (hasta 2 o 3 misiones anuales por Comité). En estos casos, las rondas de reuniones apuntaban a refinar continuamente lo incluido en el background report, un ejercicio a través del cual ambas partes iban “chuleando” (chequeando) los ítems que estaban ya cumplidos gracias a las acciones tomadas por el gobierno colombiano (usualmente establecimiento de normas, regulaciones y directrices junto con indicadores de seguimiento a futuro). Dado que los comités OCDE se reunían sólo semestral o anualmente en París, el ejercicio apuntaba explícitamente a establecer una agenda de ítems que se esperaba, en el plazo que mediaba entre reunión y reunión del Comité, lograrán evidencia de cumplimiento. La presión que estos plazos semestrales o anuales ejercían sobre los técnicos colombianos fue importante: si el gobierno no podía presentar evidencia de cumplimiento sobre algún ítem o área acordada previamente, o si sus argumentos no resultaban convincentes para los países miembros, el ítem en cuestión quedaba pendiente hasta la próxima reunión en seis meses o un año. Dado que el proceso de acceso, como se ha señalado ya, no podía avanzar a la siguiente etapa hasta que los 23 comités dieran su acuerdo formal y final, un retraso en la aprobación de cualquier ítem previsto para determinada reunión en París, implicaba un retraso general de seis meses o un año de todo el proceso de acceso. Como es natural, nadie –ni técnicos ni ministros– quería cargar con esa responsabilidad ante el presidente.

Una medida para evitar los posibles retrasos, consistió en una preparación muy detallada de la participación colombiana en las reuniones de los comités OCDE en París.

Como se ha señalado, todas las negociaciones debían pasar, al menos una vez, por dichas reuniones, para obtener aprobación de los avances parciales que se mostraran o, en el mejor de los casos, la aprobación final. A dichas reuniones acudían usualmente el ministro cuyo ministerio encabezara la negociación de que se tratara, acompañado por la representante en París (Catalina Crane) y, de ser necesario, alguien del equipo técnico sectorial. La presencia de los ministros, no siendo indispensable puesto que las contrapartes de los países miembros no siempre tenían dicho estatus (usualmente eran técnicos que se enfocaban en los detalles de las normas y políticas en discusión), era una manera de mostrar el compromiso del gobierno colombiano al mayor nivel político posible. Las reuniones requerían cierta preparación previa, en la cual el ministerio a cargo preparaba un borrador de la declaración que el ministro o ministra haría ante el comité. Tanto el equipo de Presidencia como el de París revisaban dicho borrador y le hacían mejoras. Ya en París, se informaba al ministro de las posiciones de los países, de las posibles inquietudes o preocupaciones de los países miembros, se elaboraba la versión final de la declaración y un guion de las posibles preguntas que los miembros harían y, también, de las respuestas adecuadas. Antes de la reunión, el ministro o ministra practicaba la lectura y abordaje tanto de la declaración como de las posibles respuestas.

En algunos casos, sobre todo aquellos en los que –como se verá más adelante– las negociaciones dieron pie a cierta confrontación política, los técnicos de la OCDE solicitaron reuniones con terceros actores, es decir, miembros de organizaciones de la sociedad civil (ONGs, mundo académico) o representantes de entidades gremiales (empresarios, sindicatos). Algunas veces las convocaron ellos mismos, a partir de organizaciones similares que actuaban en los países miembros (como se verá más adelante que ocurrió en el caso de los sindicatos de trabajadores), y en otras situaciones dejaron en mano del gobierno identificar y convocar a dichos actores. Las reuniones podían ser a puerta cerrada o con presencia de las contrapartes del gobierno, según decidiera la misión de la OCDE.

También promovió la OCDE que el gobierno acudiera a buscar asistencia por parte de otros gobiernos miembros, en temas en los que estos últimos mostraban avances que servirían a Colombia a cerrar alguna brecha de cumplimiento. Fue así en el caso de las negociaciones sobre datos abiertos, en los cuales la OCDE recomendó que Colombia conociera de primera mano las experiencias desarrolladas en el Reino Unido, Chile y México. En este caso, por ejemplo, Colombia estaba internacionalmente muy bien evaluada en cuando a la disponibilidad de datos abiertos, pero los indicadores mostraban un muy bajo uso efectivo de los mismos por parte de la ciudadanía. Las prácticas desarrolladas en México en cuanto a desarrollos tecnológicos, portales y eventos para promover el uso de datos, fueron emuladas en el país, con lo que se logró cerrar la brecha identificada con la OCDE.

Hubo situaciones donde el esfuerzo de cierre de brechas condujo al país a adoptar medidas novedosas y de envergadura. Así, en el caso ya mencionado de datos abiertos, si bien el gobierno tenía una estrategia clara de apertura de datos, esta no constituía todavía una obligación legal. Ante la necesidad de cumplir con este estándar (mandato legal que obligara a la apertura de datos por parte del gobierno), desde el Ministerio de Tecnología e Información se decidió aprovechar la oportunidad que abría la discusión en el Congreso del proyecto de Ley de Transparencia, y así, con ayuda de un senador, se incluyó un artículo que mandataba la obligatoriedad de los datos abiertos. En el caso de las adquisiciones públicas (área incluida en el ámbito del Comité de gobernanza pública), las negociaciones condujeron a que el gobierno desarrollara todo un sistema normativo nuevo y creara la Agencia Nacional de Contratación Pública. En el ámbito del empleo público, las negociaciones actuaron como un impulso a iniciativas que el Departamento Administrativo de la Función Pública venía impulsando con anterioridad o en paralelo, llegando incluso a incluirse en los Planes de Desarrollo del gobierno.¹³ Otro ejemplo de cómo el proceso de acceso pudo apoyar y apoyarse en procesos de política del país, fue en el caso del área de transparencia. Así, como consecuencia del trabajo desarrollado con el Comité de gobernanza pública, se creó en 2016 la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano en la Presidencia.

¹³ Esto incluyó iniciativas como el Plan estratégico de empleo público 2015-2025, el SIGEP (Sistema de información y gestión del empleo) y mejoras en la negociación colectiva.

Se aprobaron también normas relativas a integridad pública y a la mejora de la relación entre los ciudadanos y el Estado.

Considerando el conjunto de la campaña, el Estado colombiano adoptó un total de 51 medidas de política pública, haciéndolo mediante leyes, resoluciones, decretos y documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Recuadro 4).¹⁴ Las normas dadas y las entidades creadas permitieron cumplir al cien por ciento con las recomendaciones y estándares de la OCDE, a la vez que tuvieron efecto duradero en las políticas colombianas más allá del logro del acceso mismo. Es posible que sin el impulso adicional que la campaña por ingresar al Organismo supuso, muchas de estas iniciativas no hubieran llegado a buen fin o, tal vez, ni siquiera hubiesen ocurrido.

Recuadro 4
Medidas de política adoptadas en el curso del proceso de acceso a la OCDE

- Leyes antisoborno y de regulación y supervisión de conglomerados financieros.
- Elección transparente y permanencia en el cargo del superintendente de Industria y Comercio.
- Convenio marco de asistencia mutua en asuntos fiscales para evitar la evasión fiscal.
- Leyes para fomentar la competencia y productividad, derechos de autor, mejora regulatoria y censo agropecuario.
- Regulaciones ambientales.
- Promoción de la formalidad en las relaciones laborales, protección a sindicalistas y fortalecimiento del M. del Trabajo.
- Mejoras en el gobierno corporativo de las sociedades comerciales.
- Mecanismos de transparencia en las compras públicas.

¹⁴ TORO, José A. (2019). La OCDE, un reto para la inserción de Colombia en el derecho transnacional económico. En: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquía. *Reflexiones sobre los impactos para los comerciantes y empresarios del país tras el ingreso de Colombia a la OCDE.*

Mediante rondas sucesivas de preguntas y respuestas, misiones y elaboración de evidencias de cumplimiento del lado colombiano, cada uno de los *background reports* fue progresivamente refinado con los técnicos de la OCDE. Presidencia ejerció de manera constante un control centralizado de los contenidos y plazos de las negociaciones. Para ello, elaboró un tablero tipo scorecard para gestionar el amplio conjunto de ítems en negociación, las recomendaciones por cumplir y los compromisos adquiridos. La adopción de herramientas tipo semáforo, tanto a nivel del equipo central como de los equipos técnicos por áreas, facilitó el seguimiento de las negociaciones (Recuadro 5). Ambas herramientas, sencillas y conocidas, permitieron al equipo de la Presidencia manejar el vasto conjunto de negociaciones y temas pendientes, atendiendo a que el proceso no se enlenteciera y los plazos no se extendieran.

Recuadro 5 Comité de Gobernanza Pública: herramienta de seguimiento	
Semáforo	Significado
	Existen restricciones de tipo presupuestal, normativas o jurisprudenciales para este tipo de acciones.
	Acciones en trámite o en implementación. Cuenta con recursos financieros. Cuentan con soporte, ya sea en el Plan Nacional de Desarrollo o en el plan de acción de la entidad. Cuando se trata de una consultoría externa, ésta ya fue contratada.
	Acción que ya fue cumplida. Decisión que ya fue tomada y se

No hubo, sin embargo, una política de comunicaciones que acompañara ni al proceso general ni a las negociaciones específicas. La campaña careció de elementos comunicacionales que le dieran identidad, como un lema, un logo o colores que la representaran ante la ciudadanía. Si bien se hicieron informes y algunos foros, eventos y anuncios cuando se lograba alguna aprobación importante (por ejemplo, cuando alguno de los Comités daba su visto bueno final), en los medios de comunicación el tema emergía principalmente ante eventos importantes (como la visita a Bogotá del Secretario General de la OCDE en octubre de 2013) o ante conflictos por las negociaciones en curso que derivaron en acciones de presión o fuerza, como fue el caso de los desencuentros con los camioneros o los sindicatos de trabajadores que se relatarán más adelante. Ante esta falta de una política comunicacional, la visión usual que terminó instalándose, al menos en parte importante de la opinión pública, fue que el gobierno quería que Colombia ingresara “al club de los países ricos.”

3.3) Ofreciendo evidencia convincente

El Initial Memo era claramente el punto de partida de las 23 evaluaciones técnicas. Dado su propósito –manifestar y sustentar acuerdo o no con los 250 instrumentos normativos de la Organización–, el equipo de la Presidencia y los equipos técnicos temáticos alcanzaron un grado importante de concisión y objetividad en el documento. En aquel caso, la exigencia consistía en expresar una posición (en la gran mayoría de casos de aceptación o aceptación parcial), ofreciendo una argumentación fundamentalmente jurídica de la posición sostenida, haciendo referencia expresa a las normativas nacionales (Constitución, leyes, decretos, reglamentos) y también, aunque en menor grado, a la implementación de políticas. El lenguaje utilizado era así directo y marcadamente descriptivo, incorporando –cuando se estimaba necesario– adjetivos que reforzaran que las normas y políticas nacionales eran “claras”, “predecibles”, “transparentes”, “responsables” o “competentes”, por citar algunos ejemplos. Las brechas que se reconocían entre los instrumentos OCDE y la realidad del país –relativas a falencias de las normas o a una implementación débil o inacabada de las mismas–, se presentaron usualmente de manera positiva, insistiendo en

que el país se hallaba ya trabajando en superarlas. En los casos en que era posible, el equipo de Presidencia presionó a los equipos técnicos para que precisaran los plazos de cumplimiento. Un recurso también utilizado fue mencionar que las normas y políticas se basaban o inspiraban en buenas prácticas de países miembros de la Organización.

Si bien las evaluaciones técnicas venían en continuidad al esfuerzo de elaboración del *Initial Memo*, hubo algunas diferencias importantes. La primera consistió en que el punto de partida ya no era una manifestación unilateral de aceptación por parte del gobierno colombiano, sino largos y detallados cuestionarios. Los equipos técnicos debían así responder preguntas de amplitud muy distinta (relativas, por ejemplo, a la estructura institucional de los tres poderes del Estado o, en el otro extremo, al número de sindicatos públicos creados en los últimos años), buscando por un lado que la información aportada diera en el blanco de aquello que el staff técnico de la OCDE quería saber y, por otro, que la interpretación que se hiciera de dicha información demostrara cumplimiento de los estándares y adhesión a los principios de política de la Organización. Acompañar la información con descripciones y valoraciones (realizadas a modo de comentarios dentro de las respuestas), fue un medio para promover que las interpretaciones de la contraparte se acercaran al objetivo deseado.

Una segunda diferencia consistió en que mientras que en el *Initial Memo* la argumentación era básicamente jurídica (presentación, descripción y valoración de normas legales), durante las evaluaciones era indispensable aportar también datos que evidenciaran la vigencia efectiva de las normas y regulaciones nacionales, así como la extensión y aplicación efectiva de prácticas de política coincidentes con las de la OCDE. Las respuestas a los cuestionarios buscaron ofrecer datos cuantitativos (presentados usualmente mediante tablas) y cualitativos (presentados mediante ejemplos que se relataban brevemente). Pero reunir dicha información planteó un problema logístico de envergadura, dado que las negociaciones cubrían casi todas las áreas de acción del Estado y que, por ello, involucraban a gran cantidad de ministerios y organismos públicos. A ello, se sumaba el hecho de que no siempre la información estaba disponible o siquiera existía. Fue el caso de la data sobre empleo público, necesaria para la negociación sobre Gobernanza pública, que debió ser levantada casi desde cero

por el Departamento de la Función Pública dado que el país no contaba con información completa ni con series históricas. Hubo áreas, como en el caso de transparencia, donde se echó mano de información que había sido procesada para otras instancias regionales o internacionales. Así, el equipo a cargo de este tema recabó y utilizó información generada por organismos de la sociedad civil, o aquella que fue elaborada para instancias como el mecanismo de seguimiento a los acuerdos de la Convención de las OEA contra la corrupción, de la cual Colombia era firmante. En situaciones más felices, pudo aprovecharse la data que fluía de manera regular de las herramientas de seguimiento de la gestión del Estado. Sucedió así con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, creado el 2012, y que reunía de manera anual, y mediante un modelo único de reporte, información sobre el desempeño del Estado en áreas como TICs, transparencia o adquisiciones.

Finalmente, una tercera diferencia con la elaboración *del Initial Memo* consistió en que, mientras en aquel caso era suficiente una manifestación unilateral de parte del gobierno, en las evaluaciones técnicas el proceso consistió en rondas de sucesivas conversaciones y reuniones con los técnicos de la OCDE, durante las cuales las respuestas a las preguntas de los cuestionarios se iban refinando y precisando progresivamente. Así, tanto la data como su interpretación fue continuamente “masajeada”, en un constante ir y venir de preguntas y respuestas, hasta que se lograba la conformidad por parte del equipo técnico de la OCDE.

Como se ha señalado anteriormente, el equipo central en Presidencia estuvo constantemente atento a este proceso de generación y refinamiento de las respuestas a los cuestionarios. Así, un miembro de dicho equipo estaba presente siempre que se mantuvieran, en alguna de las 23 áreas temáticas, conversaciones o reuniones con los técnicos de la OECD. Revisaban la formulación de las respuestas a las que los técnicos colombianos arribaban, así como también los sucesivos cambios o ampliaciones que se hicieran a ellas como resultado de las inquietudes o requerimientos de la contraparte. Con este ejercicio de control se buscaba que las respuestas fueran lo más precisas y cortas posible (retomando en ello el ejercicio ya realizado durante la elaboración *del Initial Memo*), y que apuntaran consistentemente al objetivo de la campaña: evidenciar que Colombia satisfacía (o que pronto iba a satisfacer) los estándares y principios de la Organización.

4. Evitando el desastre

Hacia el año 2017, la gran mayoría de Comités habían acordado ya dar su visto bueno formal al acceso de Colombia a la Organización. Sólo tres comités aún no llegaban a dicha decisión, y de ellos –dado como estaba estructurado el proceso en el *Roadmap*– dependía que todo el esfuerzo llegara o no a buen fin. Esos comités fueron el de Empleo y asuntos laborales, el de Comercio exterior y el de Gobernanza Pública.

Mientras que Catalina Crane seguía a cargo de la oficina en París, en la Presidencia María Lorena Gutiérrez había dejado, en 2015, el liderazgo directo del proceso de acceso. En ese año, Carolina Soto, quien hasta entonces se desempeñaba como viceministra de Hacienda, se hizo cargo de la Alta Consejería para la Competitividad y la Gestión Público-Privada. Entre sus responsabilidades estaba impulsar la finalización de las negociaciones del acceso. Conforme pasaban los meses, la presión del plazo final para lograr el objetivo se fue haciendo sentir cada vez más, pues la administración del presidente Santos concluiría indefectiblemente, y sin posibilidad de reelección, en agosto de 2018. Era indispensable que, antes de dicha fecha, se obtuviera del Consejo de la OCDE la invitación formal para que Colombia accediera a la Organización, cosa que dependía del acuerdo explícito y unánime de cada uno de los 23 comités. Por ello, en el año 2017, la negociación con los tres comités mencionados se tornó marcadamente crítica.

4.1) Dos frentes en la negociación sobre políticas laborales

En noviembre de 2015, a pocos meses que Carolina Soto asumiera el liderazgo del proceso del lado de la Presidencia, el gobierno asistió a París a la reunión del Comité de Empleo y asuntos laborales. La intención del gobierno, luego de las acciones de diálogo con los sindicatos y países que se había realizado, era lograr cerrar las negociaciones. Sin embargo, en uno de los pocos reveses explícitos que el proceso tuvo en París, el Comité no dio su aprobación a lo negociado, posponiendo la discusión para abril del 2016.

Las negociaciones en el área laboral no habían sido fáciles. Desde un inicio, los sindicatos de empleados públicos colombianos se habían opuesto al acceso a la OCDE, y entraron en contacto con organizaciones similares de los países miembros a fin de que intervinieran ante sus gobiernos para que las exigencias a Colombia en el tema laboral fueran mayores o alineadas con su visión. La tensión entre una visión focalizada en la protección de los derechos laborales de los trabajadores efectiva y formalmente empleados, por un lado, y aquella que ponía énfasis en la ampliación de oportunidades laborales al conjunto de trabajadores, empleados formal o informalmente o desempleados, se puso así sobre la mesa. Países como Alemania, Austria y Suecia presentaron en el Comité objeciones y exigencias que condujeron a una negociación prolongada. Como parte de la estrategia para hacer viable el proceso, el equipo de la Presidencia promovió reuniones periódicas con el Ministerio de Trabajo y los sindicatos. Se realizaron también giras a países como Alemania y Austria, en las que se incluyeron a dirigentes sindicales. En dichas visitas, los gobiernos de los países huéspedes intentaron mediar entre las posturas discrepantes, pero reconociendo en privado que no era mucho lo que podían hacer frente a la insistencia de los poderosos sindicatos de sus países.

El gobierno había estado tratando de alinearse con las políticas de la OCDE, que insistían en la formalización y, a la vez, en la ampliación de oportunidades laborales, manteniendo el equilibrio con la postura proteccionista de los sindicatos y también de parte del equipo técnico del Ministerio del Trabajo. Pero un cambio en la cabeza de dicho ministerio, condujo a nuevos aplazamientos¹⁵. La nueva ministra, una economista y abogada con larga experiencia en la acción política y que fue anteriormente designada Alcalde encargada de Bogotá por el presidente Santos, tenía una postura más cercana a la de los sindicatos y los países que en el comité aun no daban su visto bueno a Colombia. Le correspondió a ella participar en la reunión de abril de 2016, durante la cual asumió dos compromisos que iban en una dirección diferente a lo que la Presidencia, con apoyo del Ministerio de Hacienda, había negociado anteriormente.

¹⁵ Este cambio fue parte de una renovación del gabinete del presidente Santos, orientado a preparar al gobierno para un escenario post-conflicto luego de las conversaciones de paz sostenidas con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

El primer compromiso aludía a la tercerización laboral. Este era un tema que había sido levantado por los Estados Unidos y, después, por Canadá. La tercerización consistía en la posibilidad legal de que las empresas colombianas contrataran trabajadores a través de un tercero, en condiciones diferentes a las de sus empleados regulares y reduciendo así los costos de contratación. Los EEUU argumentaron que Colombia ya había incumplido un pacto laboral que había firmado con dicho país en el marco de la aprobación del Tratado de Libre Comercio, al no eliminar definitivamente la tercerización, a la cual consideraban una práctica de competencia desleal. Argumentaba que si Colombia no había cumplido dicho pacto, tampoco lo haría en el marco de la OCDE. El gobierno sostenía que dicho pacto no implicaba la prohibición de dicha práctica, y en un largo y detallado esfuerzo de negociación, elaboró un Decreto que regulaba la tercerización sin eliminarla. La norma establecía que la tercerización sería permitida en la medida en que no estableciera una relación de efectiva subordinación del trabajador tercerizado con la empresa, y establecía una serie de indicadores de inadecuada tercerización que deberían considerarse. Sin embargo, luego de la reunión del Comité en abril de 2016, la nueva ministra de trabajo derogó dicho Decreto, y emitió una resolución que de hecho prohibía todo tipo de tercerización. No fue posible ni para el equipo de Presidencia ni para la oficina de París, redireccionar la opinión que la ministra expresó en el Comité, y de esa manera –como indica un informante– tuvieron en el área laboral “un año entero de idas y venidas.” El equipo negociador del acceso quedaba así atrapado entre las posturas coincidentes de algunos países OCDE y la del Ministerio del Trabajo.

El segundo compromiso aludía a una sugerencia de Alemania, relativa a que Colombia pudiera adoptar el modelo de sindicatos por industria que dicho país tenía. Mientras que la nueva ministra era muy afín a dicha idea, tanto la Presidencia como el Ministerio de Hacienda se negaban a ello, insistiendo en el modelo usual de sindicalización por empresa. Este tema y el anterior, en los cuales no hubo mucha posibilidad de llegar a consensos entre Presidencia y el Ministerio del Trabajo pese a las reuniones sostenidas incluso con el presidente Santos, se solucionó solo, cuando la ministra renunció a su cargo para ser precandidata presidencial en 2017. El nuevo ministro designado retornó a las posturas de la Presidencia, relativas tanto a regular la tercerización como a mantener la sindicalización sólo a nivel de cada empresa.

Sin embargo, cuando ya la negociación parecía reencaminarse y fluir, algunos países insistieron en un tema que también había merecido la atención del Comité. El problema, a su juicio, era la escasa protección que el gobierno ofrecía a los dirigentes sociales y, entre ellos, especialmente a los sindicales, que venían desde hacía muchos años sufriendo asesinatos y amenazas por parte de grupos armados del país.¹⁶ El tema había sido también parte del pacto que el país firmó con los EEUU para hacer viable el Tratado de Libre Comercio, y el gobierno argumentó que había tomado medidas importantes y que, en ese momento, aportaba protección policial a 1,300 sindicalistas. La discusión, sin embargo, dado que aludía a la capacidad del sistema judicial colombiano para procesar y sancionar efectivamente a los culpables de asesinar o amenazar a los sindicalistas, desbordó el mandato temático del Comité de empleo, impactando de lleno en las negociaciones que se llevaban a cabo en el Comité de Gobernanza pública.

4.2) La sorpresiva irrupción de las deficiencias judiciales

Con el Comité de Gobernanza pública, caracterizado por la gran diversidad de temas incluidos en él, las negociaciones habían marchado conforme a lo esperado. Temas como transparencia y rendición de cuentas, o las capacidades administrativas del nivel subnacional, habían recibido atención y trabajo, pero sin llegar a convertirse en problemas serios. El problema de la falta de seguridad e impunidad consecuente en los crímenes contra sindicalistas, condujo de manera imprevista a conceder atención al área de justicia, que era relativamente secundaria en las negociaciones en esta área.¹⁷ Esto tomó por sorpresa a los negociadores. Al gobierno, que aunque había incluido al Ministerio de Justicia entre las entidades involucradas para informar sobre la separación de poderes y la estructura del Estado, no lo tenía considerado uno de los actores claves de la negociación. Al staff técnico de la OCDE, que sólo muy recientemente –en el caso del

¹⁶ Una nota de la BBC en mayo de 2013, indicaba que desde 1977 habían sido asesinados 3,000 sindicalistas colombianos. En lo que iba del año habían sido asesinados ya cuatro dirigentes sindicales, mientras que el año anterior la cifra ascendía a veinte.

¹⁷ En efecto, la justicia sólo aparecía mencionada en uno de los ocho principios de política del área de Gobernanza pública incluidos en el *Roadmap*. Así, en el principio que refiere a la estructura general del Estado, se menciona genéricamente la necesidad de contar con instituciones de justicia eficaces.

acceso de Chile a la Organización– habían considerado con cierta atención el tema y que, por tanto, carecían del set de cuestionarios e indicadores que sí tenían para otras áreas temáticas.

A partir del problema de los crímenes contra sindicalistas, los países que incidieron en el asunto –Alemania, Austria, Finlandia, Suecia y los Estados Unidos–, avanzaron también sobre otros aspectos de la gestión de la justicia, como fueron el acceso efectivo de los ciudadanos a ella y los modelos locales de justicia que Colombia venía implementando. Como ocurrió en el caso del Comité de Empleo, varias las organizaciones de la sociedad civil de esos países, ligados a la promoción de los derechos humanos, ejercieron presión sobre sus gobiernos para exigir respuestas al gobierno colombiano.

El gobierno colombiano debió prestar inmediata e importante atención al tema. Se organizó rápidamente un grupo especial de trabajo en el que participaron la Presidencia, los ministerios del Trabajo, Interior y Justicia, así como la Fiscalía, y –a diferencia de lo que había sucedido en otras áreas de las negociaciones– el responsable técnico por los temas de justicia (y no sólo la autoridad ministerial) asistió hasta en seis ocasiones a reuniones en París. Para fortalecer la posición colombiana, la Vicefiscal del país acompañó también a la delegación del gobierno en algunas ocasiones.

En respuesta a los cuestionamientos, el gobierno sostuvo que las tasas de violencia e impunidad referidas a sindicalistas eran menores que en años anteriores, y que la Fiscalía había hecho importantes mejoras en la persecución de los crímenes. Una importante reforma constitucional al sistema de justicia, que venía siendo discutida desde tiempo atrás y que hubiera sido una muy buena señal de compromiso del país con las mejoras en cuanto al acceso a la justicia, terminó siendo desechada por el Congreso. Ante la situación, se optó por darle mayor realce a otra iniciativa también en curso, la elaboración de un Plan decenal de justicia, que fue inmediatamente en el Plan Nacional de Desarrollo.

La negociación fue lenta y espinosa. Requirió no sólo de mucho trabajo técnico con las contrapartes de la OCDE, sino también una intensa negociación diplomática y política –incluso a nivel presidencial– con los gobiernos de los países que levantaron el tema. Un problema formal consistió en que el anterior país de la región admitido a la Organización, Chile, no había mostrado un importante cumplimiento posterior al acceso de un conjunto de medidas comprometidas en el área de justicia. Ello fortalecía la posición de aquellos países que se negaban o dudaban en ofrecer a Colombia la misma salida, es decir, establecer compromisos de cumplimiento posterior a la concesión del acceso. Sin embargo, dado que la reforma constitucional ya no era posible y que gran parte de las medidas a adoptar dependían de otros poderes del Estado –el Congreso y el Poder Judicial–, la negociación se orientó a establecer con el mayor detalle posible indicadores de cumplimiento en tres áreas específicas: acceso a la justicia, la implementación de los planes locales de justicia y, finalmente, la continuidad en la aplicación de la Encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas. Al respecto, Colombia se comprometió a mostrar avances durante los dos años siguientes al acceso a la Organización.

4.3) Los duros intereses comerciales

Entre julio y agosto del 2016, el gobierno colombiano debió enfrentar una de las más largas y severas paralizaciones de transportistas que, hasta entonces, había vivido el país. El paro camionero, como fue denominado, duró un total de cuarenta y seis días, bloqueó importantes vías de comunicación terrestre, afectando a los productores agropecuarios y generando desabastecimiento en las ciudades. El conflicto provocó fuertes enfrentamientos entre los manifestantes y la policía, resultado de los cuales hubo heridos e incluso un muerto. En el origen del conflicto se encontraba una amplia gama de reclamos relativos a las condiciones laborales de los transportistas, pero también un punto muy visible que derivaba directamente de las negociaciones con el Comité de Comercio exterior de la OCDE.

Desde tiempo atrás, Colombia tenía una legislación sobre transporte terrestre que establecía la política del “uno a uno” en cuanto a la renovación de la flota de camiones. Según ella, un nuevo camión de carga sólo podía ser incorporado a la flota efectiva del país si es que, en correspondencia, se eliminaba alguno existente. A este proceso se le denominaba “chata-rización” (convertir en chatarra). Transportistas y empresarios del sector defendían esta política señalando que así se evitaba una sobre oferta de camiones y se cuidaba el medio ambiente. Sin embargo, en el marco de las negociaciones con la OCDE, varios países (Alemania, México, Reino Unido y los Estados Unidos) argumentaron que dicha política constituía una barrera de entrada para los camiones producidos por sus industrias, estableciendo barreras arbitrarias a la competencia. Aunque el Ministerio de Transporte no tenía interés alguno en abrirse un frente de conflicto con los poderosos gremios de transportistas, y prefería concentrarse en su propia agenda sectorial, la presión generada por la necesidad de avanzar en las negociaciones con la OCDE condujo a que, finalmente, elaborara un proyecto de Decreto que eliminaba definitivamente la “chata-rización.” La publicación del borrador del Decreto (siguiendo una práctica de consulta previa que el gobierno había adoptado por sugerencia de la OCDE) encendió la chispa que, en breve, derivó en el paro camionero.

El gobierno quedó atrapado entre la necesidad de solucionar el conflicto y la presión creciente por concluir el proceso de acceso a la OCDE que se había iniciado cinco años atrás. La “chata-rización”, sin embargo, significaba un punto de quiebre para las negociaciones con importantes países miembros de la OCDE, y el gobierno en un primer momento se resistió a ceder en ese punto con los transportistas. La prolongación del conflicto y sus consecuencias en términos de desabastecimiento y elevación de los precios, obligaron sin embargo a flexibilizar posiciones hasta llegar a la decisión de no emitir el Decreto que se había proyectado, comprometiéndose a mantener la renovación de la flota mediante el “uno a uno”. Esto, por supuesto, significó un impase importante en las negociaciones con el Comité de Comercio exterior, y fueron necesarias conversaciones a nivel técnico, diplomático y político con los países que cuestionaban la política

del “uno a uno” para, hacia setiembre 2016, arribar a una solución intermedia. Dicha solución consistió en emitir un nuevo Decreto que regulaba diversos aspectos de la “chatarrización”, creaba un Fondo de ayuda a los camioneros y, lo más importante para las negociaciones, se comprometía a desactivar definitivamente el “uno a uno” en diciembre de 2018. Aunque una promesa de cumplimiento posterior al acceso no era del agrado de los países implicados, el Comité finalmente aceptó dicha solución. Ello, como era de esperarse, condujo al malestar y protesta de empresarios y transportistas, aunque no llegaron a repetir una paralización como la de meses atrás.

Un asunto que, en paralelo a la “chatarrización”, se negoció en el marco del mismo Comité, fue el relativo a los impuestos que gravaban desigualmente a los licores de origen extranjero y a los de origen nacional. La diferencia, que era interpretada por países del Comité como una barrera para la competencia, respondía a que la producción de licores y vinos estaba en manos de los Departamentos (gobiernos subnacionales) del país, los cuales tenían un tratamiento tributario diferente al que correspondía al sector privado.¹⁸ Las negociaciones, lideradas del lado colombiano por el Ministerio de Hacienda, condujeron a proponer la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo la aprobación de una nueva Ley de licores, en la cual se corregiría la desigualdad impositiva en cuestión. Sin embargo, en un primer momento, los congresistas resistieron el artículo que refería a dicha Ley, dado que se temía afectara los ingresos de sus jurisdicciones electorales. Finalmente, la idea fue aprobada y en diciembre de 2016 se sancionó la nueva Ley.

¹⁸ Los Departamentos podían recibir ingresos por la producción de destilados de dos maneras excluyentes entre sí: cobrando una tasa impositiva por el consumo o ejerciendo, mediante contratos con terceros, el monopolio de su producción (por lo cual recibían un porcentaje de participación).

Durante 2017, el gobierno colombiano estimaba que, superados ya los dos asuntos que habían concentrado la atención y dilatado el esfuerzo de negociación durante el año anterior, finalmente se obtendría la ansiada aprobación del Comité. Sin embargo, sorpresivamente y a inicios de 2018, los Estados Unidos manifestaron su preocupación por asuntos relativos a la protección de propiedad intelectual en general y a la protección de las patentes relacionadas con el sector farmacéutico en particular (en este último punto la preocupación era acompañada por Suiza). El reclamo provenía de disposiciones que Colombia no habría cumplido en el marco del Tratado de Libre Comercio entre ambos países, en materias de derechos de autor. En cuanto a las farmacéuticas, las preocupaciones se referían también al sistema de control de precios de los medicamentos que el país mantenía.

Estas reclamaciones que podían prolongar las negociaciones ya muy encima del plazo razonable para obtener el acceso en el marco del mandato del presidente Santos, implicaba problemas importantes para el gobierno. Por un lado, Comités como el de Salud, que ya habían cerrado tiempo atrás las negociaciones, podrían verse forzados a reabrir las conversaciones. Por otra parte, la consideración desde el Comité de Comercio de temas que desbordaban hacia otras áreas de política (tal cual acababa de ocurrir con los temas laborales y de transporte), amenazaban los equilibrios logrados al interior del gabinete ministerial. Así, ministros que estaban claramente enfocados en sus agendas sectoriales y consideraban el proceso OCDE como algo ya saldado, se vieron arrastrados nuevamente a la arena de negociaciones. Fue necesaria la intervención presidencial, tanto con los ministros como también con los gobiernos que plantaban los reclamos, para poder superar el impase. En el plano farmacéutico, el gobierno presionó por mantener el sistema de control de precios, pero acordó tener como referente una canasta de precios internacionales de referencia, así como crear un organismo para regular las compras públicas de los medicamentos nuevos. En cuanto a los derechos de autor, el gobierno, ya muy presionado por los plazos, logró que se aprobaran modificaciones a la Ley sobre derechos de autor que databa de 1982, atendiendo directamente a los cuestionamientos del Comité.

5. Epílogo: se abren las puertas

En mayo del 2018, y tras haber concluido satisfactoriamente las 23 evaluaciones técnicas, Colombia obtuvo finalmente la invitación formal del Consejo de la OCDE para ingresar a la Organización. Habían pasado siete años desde que el presidente Santos había solicitado a dicho Consejo iniciar el proceso de acceso, y cinco desde que se abrieron las negociaciones formales con el país. El presidente acudió a París a firmar el Acuerdo de ingreso. En dicha ocasión, el Secretario General de la Organización manifestó su complacencia al dar la bienvenida al país en el Organismo, destacando el rol del presidente Santos y celebrando “que el proceso se haya podido finalizar durante su mandato.” Los últimos pasos legales, la ratificación por parte del Congreso y el depósito del Instrumento de acceso en la OCDE, fueron ya realizados por el sucesor de Santos en el cargo, el presidente Iván Duque, en el año 2020.

III. Un marco para entender la experiencia: campañas y procesos

Estudiar una experiencia específica como la del acceso de Colombia a la OCDE, puede responder a varios propósitos. El primero y más obvio es analizar el proceso que siguió esa experiencia, apuntando a una comprensión de su singularidad. Este vendría así a ser un abordaje intrínseco de la experiencia bajo estudio, considerándola valiosa en sí misma dada, por ejemplo, su excepcionalidad. Otro propósito que, si bien no se opone al anterior lo complementa y amplía sus miras, es estudiar dicha experiencia histórica singular como un medio para hacerse preguntas y aportar respuestas que sirvan para la comprensión de esa y otras experiencias que, por algún criterio, se consideran emparentadas a aquella. Se trata así de un abordaje instrumental de la experiencia bajo estudio (STAKE, 1995). Resulta claro que el estudio de una experiencia singular con fines instrumentales requiere necesariamente la comprensión de esa experiencia en sí misma. El propósito, sin embargo, marca diferencias importantes al momento de plantearse preguntas, generar evidencia y bosquejar respuestas (BARZELAY y CORTÁZAR, 2004).

El abordaje instrumental se orienta claramente a fomentar el aprendizaje, entendiendo unas experiencias para generar aprendizajes que faciliten el desarrollo de otras. Así, el estudio de las prácticas puestas en vigor en una experiencia de gestión o de política pública, puede tener como propósito comprender dichas prácticas de modo que, mediante la necesaria adaptación, sean extrapolables a contextos diferentes al original (BARDACH, 2004). O, yendo un paso más adelante, este tipo de estudio puede también apuntar a comprender el funcionamiento de aquellos procesos que constituyen la experiencia bajo análisis, modelándolos de manera que constituyan precedentes o referencias útiles para otras experiencias de diseño y gestión, así como para reconsiderar y expandir el conocimiento profesional en el área de gestión pública (BARZELAY, 2019).

En lo que sigue, se analizará el derrotero que siguió Colombia para acceder a la OCDE, narrado en la sección anterior, desde una perspectiva instrumental. En la línea de lo señalado en el párrafo anterior, se intentará en la medida de lo posible identificar y conceptualizar características, prácticas e instrumentos que intervinieron en dicha experiencia facilitando su funcionamiento, como un aporte al conocimiento y también al diseño y gestión de las intervenciones de política pública.

1. El acceso a la OCDE como campaña de persuasión

El esfuerzo realizado por el gobierno colombiano para que el país fuera admitido a la OCDE, puede ser modelado mediante el concepto de campaña de política pública, sugerido por Barzelay (2020 y 2021). Así, y a diferencia de otro tipo de intervenciones públicas (como los programas o los proyectos), las campañas son esfuerzos colectivos que proceden de manera evolutiva, involucrando progresivamente componentes de distinto carácter durante un período de tiempo específico, con la finalidad de lograr determinados propósitos en el marco de una ventana de tiempo. Tres características son particularmente relevantes para este tipo de intervenciones: i) una dinámica evolutiva, es decir, su discurrir hacia el logro de resultados de política a través de una secuencia de etapas, cada de distinta naturaleza o carácter (WEISS y TSCHIRHART, 1994; SHARP, 2011); ii) el andamiaje necesario entre dichas etapas, de modo que cada una construye sobre los logros de las anteriores, a la vez que mantiene cierta identidad propia y se orienta hacia el logro de propósitos específicos que aportan al mayor o final (JONES y SIMONS, 2017); y iii) un carácter no permanente, en cuanto que la campaña está diseñada para existir durante un plazo de tiempo determinado, y no tienden a perpetuarse más allá del logro del propósito final. Considerando estas tres características, resulta razonable modelar conceptualmente el acceso de Colombia a la OCDE como una campaña de política pública.

El propósito de la campaña emprendida por el gobierno colombiano en 2011 consistió en que el país fuera admitido como miembro pleno a la OCDE. En ese sentido, la campaña no tenía como objetivo, por ejemplo, desarrollar un conjunto de entregables o elaborar una decisión política del gobierno.¹⁹ La campaña tenía como blanco lograr que otros actores – agrupados en la OCDE– tomaran conjuntamente una decisión (la relativa a la admisión de Colombia como miembro pleno de la organización). Así, esta campaña puede ser caracterizada como una campaña de persuasión (JONES y SIMONS, 2017), asumiendo que la persuasión es un tipo de comunicación e interacción diseñada justamente para influir en los juicios y acciones de otros. Es claro que todo proceso de política pública incluye necesariamente la persuasión como un elemento fundamental (MAJONE, 1997), pero es importante destacar que, en el caso de la campaña bajo estudio, influir en el juicio y las decisiones de otros actores (los directivos de la OCDE, los países miembros, los representantes de los países y el staff técnico de cada Comité), superando sus posibles resistencias, constituyó la esencia misma de la intervención. De manera más precisa y siguiendo a Jones y Simons (2017), se asume aquí que la campaña consistió en un esfuerzo de persuasión coactiva. Con ello no se sugiere que el gobierno colombiano tuviese alguna capacidad efectiva de coactar u obligar las decisiones de los actores que constituían su audiencia, sino que el tipo específico de persuasión utilizado fue aquél específicamente orientado a que los persuadidos se vean movidos a aceptar la posición o las propuestas de quien persuade.

¹⁹ Ejemplo del primer tipo de campaña es la iniciativa *Brasil en Acción*, implementada por el gobierno de Fernando Enrique Cardoso para ejecutar obras públicas de infraestructura a nivel federal (BARZELAY y SHVETS, 2006). Ejemplo del segundo, es el conjunto de acciones que condujeron al gobierno del presidente Kennedy a reaccionar frente a la amenaza de misiles nucleares en Cuba en 1962 (ALLISON y ZELIKOW, 1999).

Un aspecto relevante a tener en cuenta es la manera como la campaña fue cognitivamente enmarcada (framed) por sus impulsores. Ya desde los primeros contactos del Presidente Santos con la OCDE, la metáfora utilizada (de manera al parecer espontánea o muy escasamente elaborada) fue la de “entrar al club de las buenas prácticas.” Aunque la imagen pueda ser usual y parecer neutra, no lo es, y es importante observar que la idea de entrar a un club alude simbólicamente a elementos de prestigio (por ello requiere un proceso formal de postulación por parte de quien ingresa, así como de revisión y aceptación por los demás miembros), identidad (quien ingresa se convierte así en un par de los otros miembros) y distinción (respecto a quienes no son miembros). Aunque analizar el proceso pre decisional que condujo a que el Presidente y su gobierno tomaran la decisión de postular a la OCDE está fuera de los límites de este estudio, es importante tener esto en cuenta en la medida en que elementos como el prestigio, la identidad y la distinción influyeron de alguna manera en la dinámica de la campaña, como se sostendrá más adelante. Por otra parte, se trató de una metáfora orientada hacia las élites políticas, económicas y tecnocráticas, más no tanto destinada a la ciudadanía en general o, en todo caso, tuvo escaso efecto sobre ésta. De hecho, la campaña no incluyó ningún esfuerzo explícito y de envergadura para desarrollar una campaña comunicacional que la proveyera de identidad simbólica alguna ante la opinión pública. En el extremo, sectores opuestos al gobierno dieron vuelta al sentido de la metáfora (aunque sin impacto relevante), señalando que la campaña buscaba que “un país pobre entrara al club de los ricos.”

2. La campaña de acceso a la OCDE vista como proceso

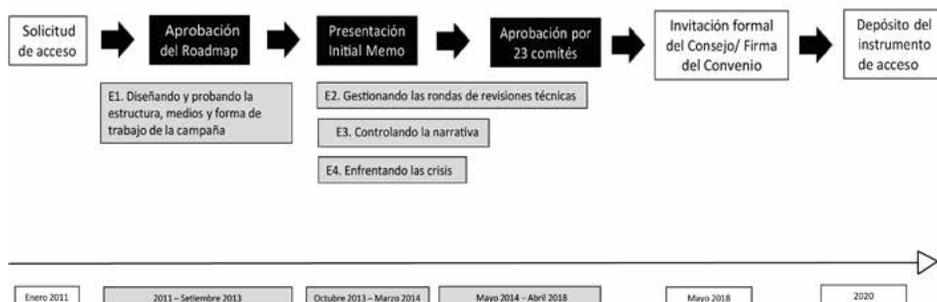
Las campañas de política, como la que aquí estudiamos, pueden ser conceptualmente modeladas y analizadas como procesos, es decir, como una secuencia de acciones y decisiones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dado (PETTIGREW, 1997).²⁰ Considerado en sus elementos más básicos, todo proceso implica un elemento de entrada (input) y un elemento de salida o resultado (output). Entre ambos puntos ocurren acciones y decisiones que, dado que son consideradas en interacción directa con sus condiciones iniciales y el contexto (escenario) específico en que ocurrieron, modelaremos como eventos.²¹ Dichos eventos generaron situaciones o estados que constituyeron resultados intermedios, hitos que a su vez sirvieron de condiciones iniciales para otro conjunto de eventos, encadenándose así eventos y resultados hasta que se logró el resultado o situación final que buscaba la campaña en su conjunto. Este encadenamiento refiere directamente a la naturaleza evolutiva (secuenciamiento de etapas) que, como se ha señalado, caracteriza a las campañas de política. El Gráfico 1 muestra la campaña de acceso a la OCDE como proceso.

El punto de partida que gatilló la campaña en su conjunto ocurrió en enero de 2011, cuando el Presidente Santos solicitó en París el inicio de un proceso de acceso de su país a la OCDE. El resultado o situación final que dicha campaña buscaba consistía, como se ha sostenido ya, en que el país fuera admitido como miembro pleno, lo cual se concretó mediante la invitación formal a ser parte de la organización que el Consejo de la OCDE extendió a Colombia, y la aceptación formal de Colombia de dicha invitación (mediante la firma de un convenio y el depósito de dicho instrumento en la Secretaría General de la OCDE luego de su aprobación parlamentaria, en el año 2020).

²⁰ El enfoque procesual asumido sustenta la opción por elaborar la evidencia del caso bajo la forma de una narrativa (relato), tal como se ha hecho en la sección anterior de este estudio. Al respecto, ver: BARZELAY y CORTÁZAR, 2004.

²¹ Al respecto, Barzelay (2021) sostiene: “El concepto de actividades modeladas como eventos puede ponerse en juego siempre que la realidad empírica se mire de manera procesual. Se puede aplicar a pequeños fragmentos de la realidad empírica, como una sola reunión entre tan solo dos personas, tanto como puede aplicarse a fragmentos más grandes, como ciclos repetitivos de larga duración de actividad, como en el caso de la formulación de presupuestos, o fenómenos a gran escala, constituidos por etapas, como campañas.” (traducción propia).

Gráfico 1
El acceso de Colombia a la OCDE: una mirada procesual



Entre esos dos puntos, tuvieron lugar tres hitos (resultados o situaciones intermedias) que, al cerrar o abrir las diferentes etapas de la campaña, posibilitaron –desde un punto de vista formal, como se verá más adelante– el progreso de la misma: la aprobación del *Roadmap*, la presentación del *Initial Memo* y la obtención de opiniones formales favorables por parte de los 23 comités técnicos de la OCDE. Entre cada uno de esos hitos formales, ocurrió el amplio conjunto de actividades que conforman el proceso bajo estudio y que, como se ha señalado, se modelan aquí como eventos. El presente estudio se limita (como muestra el área sombreada del Gráfico 1) al análisis de los eventos asociados a esos resultados intermedios (E1, E2, E3 y E4), sobre los cuales ya se presentó evidencia en la narración del caso (Sección I). Se deja de lado así otros eventos que corresponden al momento pre decisional de la campaña (qué condujo al Presidente Santos y al Gobierno a solicitar el acceso a la OCDE) o a los pasos formales finales luego de la invitación, dado que estos deberían ser analizados con una mirada adecuada a los procesos de política pública, más que con el enfoque de gestión pública que es el que aquí se utiliza.

IV. ¿Por qué funcionó la campaña?

Una experiencia como la que estamos considerando bajo estudio es sin duda atractiva porque consiguió el que era su propósito último: que Colombia fuera aceptada como miembro pleno de la OCDE. Es decir, porque funcionó exitosamente. Dado que, con frecuencia, muchas campañas de política pública anunciadas con gran visibilidad por los gobiernos y apoyadas vigorosamente por las más altas autoridades, terminan sin embargo fracasando (sea porque ceden a problemas como la pérdida de impulso, la dispersión del esfuerzo o la desviación respecto al propósito buscado), cualquiera que se acerque a la campaña colombiana para acceder a la OCDE se preguntará cómo fue posible el éxito. Y probablemente dicho acercamiento esté motivado por el interés por aprender de dicha experiencia y, a continuación, “aplicar” aquello que permitió el éxito al diseño y gestión de otras campañas de política. Este interés que corresponde al desafío de la extrapolación de diseños, prácticas y medios (BARDACH, 2004) al que se ha hecho referencia anteriormente, coincide claramente con la perspectiva instrumental de este estudio. Ahora bien, como señala Barzelay (2007), la extrapolación requiere de dos pasos. El primero, comprender causalmente por qué y cómo el proceso o la práctica bajo estudio funcionó en su contexto original. Para ello, Barzelay propone estudiar la interacción entre las acciones, las características del diseño del proceso y los factores contextuales.²² El segundo paso consiste en aplicar el conocimiento causal que resulta del análisis anterior, buscando adaptar el proceso o práctica de interés a las condiciones singulares del contexto de destino.

²² En su propuesta de análisis, Barzelay (2007, 2019) suma a lo mencionado la identificación de los mecanismos sociales que actúan al ser gatillados por algunos de los otros elementos señalados y explican la dinámica de su interacción. La noción de mecanismos proviene básicamente de Herdström (2005), quien los define como “una constelación de entidades y actividades que están vinculadas entre sí de tal manera que regularmente producen un tipo particular de resultado.” Una muestra del tipo de análisis sugerido se encuentra en Barzelay (2006).

Esta sección se enfoca en el primero de los pasos referidos. Se analizará así la manera en que la acción de individuos y entidades, los recursos y prácticas de gestión, las características propias del diseño del proceso y los factores contextuales en que el proceso se desarrolló, interactuaron de forma tal que condujeron a la campaña al logro de su propósito. Dicho análisis pretende, en suma, responder a la interrogante que guía este estudio: cómo fue posible para el gobierno colombiano conducir y gestionar con éxito una campaña de elevada complejidad técnica y que, además, abarcó un amplio conjunto de políticas sectoriales.

En lo que sigue, se argumentará en cinco líneas de análisis relevantes para entender el proceso. Estas son:

- El diseño del proceso: formalizado y a la vez adaptativo.
- El control del escenario: la gestión de una red de campañas.
- La articulación entre el impulso político y la experticia técnica.
- La gestión de los plazos y la culpa.
- El regateo político como medio para enfrentar las crisis.

1. Una campaña blindada y adaptativa a la vez

La aprobación del *Roadmap* por parte de la OCDE, sin participación ni injerencia alguna por parte del gobierno colombiano en su elaboración, es un elemento relevante para comprender la posterior marcha del proceso. Como muestra la Tabla 1, el *Roadmap* estableció de manera muy detallada las características básicas del proceso, tanto en términos de sus etapas y entregables, como en lo relativo al contenido de dichos entregables (Initial Memo y revisiones en profundidad) los y procedimientos que regirían las acciones (las revisiones técnicas y la aprobación formal por parte de los 23 comités).²³ El gobierno, para avanzar hacia su propósito, debió aceptar dichas características sin posibilidad de discutir las. Es importante señalar que, considerando la gran cantidad de actores involucrados, tanto de parte de la OCDE (comités, autoridades, países miembros) como del gobierno (Presidencia, gabinete ministerial, autoridades ministeriales y expertos), el hecho de que el diseño básico de la campaña constituyera un hecho dado y no negociable, facilitó la pronta puesta en marcha de la campaña.²⁴ Esta suerte de blindaje de las características fundamentales del diseño, estuvo basado en la estructura de autoridad de una entidad multi nacional sobre la cual ningún actor gubernamental o político de Colombia tenía poder. Cabe señalar que este tipo de blindaje es un dispositivo que, aunque flexibilizado en las últimas décadas, es recurrente en las relaciones de países en vías de desarrollo con los organismos multilaterales, ocurriendo incluso que determinados actores gubernamentales (de los países receptores de préstamos o asistencia técnica) acudan a él como un medio para prevenir o zanjar disidencias al interior de los gobiernos o con terceros actores.

²³ El *Roadmap* es un instrumento que normaliza (MINTZBERG, 1993) los procesos de acceso a la OCDE, enfocándose básicamente en la estandarización de los procedimientos (áreas de discusión, métodos de recolección, formas de aprobación) y de los resultados (contenidos del *Initial Memo* o de los reportes de aprobación de cada uno de los 23 comités). Así, se observa escasa o nula diferencia entre la versión del *Roadmap* aplicado a Colombia en 2013 y las versiones aplicadas anteriormente (Chile, 2007) o un par de años después (Lithuania y Costa Rica, 2015).

²⁴ Es razonable suponer que el desarrollo, negociación y aprobación de las características del proceso que el *Roadmap* establecía de hecho, hubiera sido un proceso largo y complejo. Muestra de cómo los procesos de diseño de las intervenciones públicas implican complejas negociaciones entre los involucrados, sobre la base de intereses, experiencias y formaciones muchas veces divergentes, es la campaña Brasil en Acción (BARZELAY y SHVETS, 2006), o la iniciativa de reforma del servicio civil peruano en 2008 (CORTÁZAR, 2014).

Tabla 1
Escenario procesual de los eventos 1 y 2

Eventos	Acciones	Características del diseño	Factores contextuales
<p>E1. Diseñando y probando la estructura, medios y forma de trabajo de la campaña.</p>	<p>Asignación rol directivo a C.Crane.</p> <p>Formalización del grupo de trabajo (Decreto y Directiva).</p> <p>Solicitud Reviews y conformación equipos técnicos como contrapartede 10 comités OCDE.</p> <p>Acciones de “buenavoluntad”.</p> <p>Primer escalamiento de la red de equipos técnicos paraelaborar <i>el Initial Memo</i>.</p>	<p>Etapas claramente distinguibles y con entregables preestablecidos.</p> <p>Contenido del <i>Initial Memo</i>.</p> <p>Conformación de equipos técnicos. Selección de miembros de los equipos según responsabilidad formal y experticia técnica.</p>	<p>Estructura de autoridad OCDE: Secretaría, Consejo.</p> <p>250 instrumentos OCDE.</p> <p>Estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia: Consejerías.</p> <p>Plazo del mandato presidencial.</p>
<p>E2. Gestionando las rondas de revisiones técnicas.</p>	<p>Segundo escalamiento de red de equipos técnicos paraafrontar las revisiones técnicas.</p>	<p>Rondas de revisiones técnicas: procedimiento y contenidos.</p> <p>Mecanismos de recolección de información OCDE.</p> <p>Aprobación formal por cadaComité OCDE en paralelo.</p> <p>Necesidad de contar con la aprobación de los 23 comités OCDE “como un solo paquete” paraque Secretaría OCDE hiciera recomendación al Consejo.</p>	<p>Estructura de los 23 ComitésOCDE: miembros + staff técnico.</p> <p>Conjunto de valores, estándares, políticas y prácticasrecomendadas por la OCDE.</p>

Ante el *Roadmap*, el gobierno solo pudo tener una reacción adaptativa. Dicha reacción se basó en algunas decisiones de diseño tomadas por el gobierno previamente, como fueron la designación de Catalina Crane en el rol directivo de la campaña y el establecimiento de equipos técnicos para interactuar con algunos de los Comités OCDE.²⁵ El nombramiento de Crane pone en evidencia la decisión de impulsar la campaña no tanto a partir de una entidad administrativa regular del Estado, sino a partir de una estructura liviana y flexible, dedicada a la coordinación adentro del Estado y estrechamente articulada a las decisiones políticas del gobierno, como era el caso de las Consejerías (a este aspecto se hará referencia luego). La selección de alguien con el bagaje académico y técnico de Crane, permitió sacar partido a las similitudes profesionales y culturales entre ella (o sus sucesoras, de similar perfil) y el staff técnico y las autoridades de la OCDE. Como indican Jones y Simons (2017), la similitud interpersonal entre persuasores y persuadidos eleva la credibilidad de los primeros, dado que genera en su audiencia una percepción de experticia técnica (o política) e integridad que predispone a la aceptación de sus argumentos. Esto, que es importante en cualquier tipo de intervención pública, resulta de particular relevancia en una campaña específicamente orientada a la persuasión, como es el caso de la campaña que aquí se estudia.

La forma y criterios con los que se seleccionó a los miembros de los equipos técnicos que serían contraparte nacional de los diez Comités OCDE con los que se inició contacto, será analizada con mayor detalle en las dos siguientes secciones. Basta aquí destacar que los criterios de selección (de reconocimiento) de los miembros, es decir, la responsabilidad formal (entendida como ámbito jurisdiccional o de mandato relativo a determinada área de política) y la experticia técnica (en el área de política en cuestión), remiten también a la similitud interpersonal destacada por Jones y Simons.

²⁵ No se debe perder de vista que, como muestra el gráfico 1, el evento E1 comenzó a desarrollarse antes de la aprobación del *Roadmap*, gatillado por la solicitud de acceso que formuló el presidente Santos a la OCDE en enero 2011.

Sobre la base de estas decisiones previas, el gobierno buscó adaptarse a los parámetros establecidos en el *Roadmap*. Para ello, recurrió a escalar la red de equipos técnicos a la que se ha hecho alusión en el párrafo anterior. Un primer escalamiento permitió controlar y gestionar las tareas de elaboración del *Initial Memo*. El segundo escalamiento, de una magnitud mayor que el anterior, sirvió para encarar las revisiones técnicas, una etapa de la campaña de mucha mayor cobertura (en términos del número de actores involucrados), complejidad e incertidumbre (respecto a sus resultados) que la que había conducido al *Initial Memo*. Mediante ambos escalamientos, la reacción del gobierno se organizó reflejando características propias de la estructura y mecanismos de gestión política y técnica de la OCDE (delimitación y contenido de las áreas de política, diferenciación de esferas de acción política y técnica, tipo de evidencia a considerar).

La reacción del gobierno a las características del proceso establecidas en el *Roadmap*, fue así marcadamente adaptativa y orientada hacia su audiencia, atributos ambos que son centrales a las campañas de persuasión coactiva, a la que hemos hecho ya referencia. En este tipo de esfuerzo persuasivo, la acción y el discurso no se orientan tanto a “tener la razón” sobre un tópico, sino a considerar la singularidad de las audiencias y sus situaciones específicas como el escenario sobre el cual desplegar propuestas y argumentos (JONES y SIMONS, 2017). En breve, podría decirse que en la persuasión coactiva el foco de atención no es el tema en discusión, sino la situación y características de los actores a persuadir. Y en efecto, ya en las primeras decisiones de diseño que tomó el gobierno colombiano en reacción al *Roadmap* (reflejando por ejemplo la estructura técnica y forma de trabajo de la OCDE), se observa que la campaña no fue orientada hacia “tener la razón” respecto a los contenidos de política (discusión de los valores o estándares, por ejemplo) o a los posibles logros alcanzados por el país, sino a presentar evidencia y argumentos que armonizaran con los criterios, estándares y situaciones que caracterizaban a la audiencia.

Finalmente, cabe señalar que la campaña debía desplegarse considerando dos restricciones importantes. La primera consistía en la dinámica tipo “todo o nada” que el *Roadmap* imponía al establecer que la Secretaría General de la OCDE solo haría una recomendación al Consejo cuando tuviera, ante sí, la aprobación formal (y por consenso de los miembros) de todos y cada uno de los 23 comités “como un solo paquete.” De esta manera, bastaba que un país, en uno de los muchos comités, se negara a dar su aprobación formal a algún aspecto específico bajo discusión, para que Colombia se fuera con las manos vacías. Esta restricción proveniente del diseño se veía exacerbada por otra, de naturaleza contextual, como era el plazo que imponía la duración de la administración del presidente Santos (junio 2014). Ambas restricciones dieron pie a importantes vulnerabilidades de la campaña, que serán discutidas más adelante.

2. La gestión de una red de campañas

Desde un comienzo, el esfuerzo por ingresar a la OCDE gozó de un impulso importante: la voluntad explícita y directa del propio presidente de la República. Su inclusión destacada y temprana en la agenda de gobierno debe considerarse, sin duda, una fortaleza significativa. Sin embargo, y aun contando con dicho impulso, el despliegue y éxito de la campaña requería de un recurso indispensable que el presidente mismo y el Departamento Administrativo de la Presidencia sólo controlaban de manera indirecta: la experticia técnica en las numerosas áreas de política que la OCDE exigía examinar. Dicha experticia residía en los segmentos profesionales de las burocracias ministeriales, controlados por la cadena de directivos intermedios, de confianza y viceministros que reportaban a los miembros del Consejo de Ministros.

En sistemas presidencialistas, como es el caso de Colombia, si bien los ministros están políticamente sometidos a la confianza directa del presidente y, desde un punto de vista formal, desempeñan básicamente un rol de asistencia a este, en la práctica tienen un peso y margen de acción decisivo en el diseño de políticas, en la negociación legislativa de las mismas y en su implementación. Todo ello debido, justamente, al acceso que tienen a la experticia técnica indispensable a través de la cadena de mando a la que se ha hecho referencia (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). La iniciativa presidencial por ingresar a la OCDE, dado el énfasis que el diseño del proceso establecido en el *Roadmap* ponía en negociaciones técnicas muy detalladas, estaba obligado a recurrir en gran medida al conocimiento técnico acumulado en los ministerios. Aun cuando el sistema operativo montado por el equipo central en la Presidencia buscó articularse directamente con los expertos técnicos (punto al que haremos referencia más adelante), aminorando así el posible rol ejecutivo que los miembros del Consejo podrían haber tenido en la campaña, los ministros eran indispensables para al menos dos cuestiones importantes: i) tener acceso a los técnicos respetando las reglamentaciones propias de la administración pública (las relativas a la asignación del tiempo de trabajo de los expertos, por ejemplo, o la presupuestación y ejecución del gasto financiero necesario para las acciones de la campaña, dado que estos provenían de los presupuestos ministeriales); y ii) para mostrar suficiente autoridad política formal ante la OCDE al momento de sustentar las posiciones del país en las reuniones de los Comités en París. Esto último era necesario dado que los representantes de los países miembros en los Comités (no el staff técnico), tenía usualmente nivel ministerial o viceministerial.

Tabla 2
Escenario procesual de los eventos 2 y 3

Eventos	Acciones	Características del diseño	Factores contextuales
<p>E2. Gestionando las rondas de revisiones técnicas.</p>	<p>Segundo escalamiento de red de equipos técnicos para afrontar las revisiones técnicas.</p> <p>Reuniones de los equipos técnicos: elaboración evidenciay argumentos.</p> <p>Reuniones mensuales entre PRES/líderes equipos técnicos.</p> <p>Reportes de avance en Consejo de Ministros.</p> <p>Reuniones con los Comités OCDE en París.</p> <p>Reuniones OCDE con terceros actores COL.</p> <p>Adopción de medidas depolítica adecuadas a las recomendaciones OCDE.</p>	<p>Rondas de revisiones técnicas: procedimiento, contenidos y herramientas propias de la OCDE.</p> <p>Equipos técnicos del gobierno como contraparte (“espejo”) delos 23 equipos OCDE.</p> <p>Equipos técnicos constituidos pares técnicos.</p> <p>Selección de miembros de los equipos según responsabilidad formal y experticia técnica.</p> <p>Supervisión directa de los equipos por PRES. Mecanismos de seguimiento: scorecard, semáforos, reuniones enlaces.</p> <p>Desdoblamiento del comandocentral: PRES y París.</p>	<p>Estructura de los 23 Comités OCDE: miembros + staff técnico.</p> <p>Estructura y dinámica Consejo de Ministros.</p> <p>Plazo del segundo mandatopresidencial (2018).</p> <p>Calendario de reuniones de los Comités OCDE.</p> <p>Status técnico de la OCDE.</p>
<p>E3. Controlando lanarrativa.</p>	<p>Participación PRES en las reuniones entre técnicos COL y OCDE.</p> <p>Procesamiento editorial.</p> <p>Pauteo de presentaciones antelos Comités (París).</p> <p>Uso o activación de sistemas derecolección de información.</p> <p>Producción y “masajeo” de Evidencia.</p>	<p>Control editorial de contenidoscentralizado en PRES.</p> <p>Focalización en el “blanco”: valores, políticas, estándares y prácticas OCDE.</p> <p>Mecanismos de recolección de información OCDE.</p>	<p>Conjunto de valores, estándares, políticas y prácticasrecomendadas por la OCDE.</p>

Durante toda la campaña, la participación de los expertos técnicos se canalizó mediante equipos de trabajo interministeriales. Durante el evento E1, mientras la OCDE aprobaba el *Roadmap*, se conformaron equipos de técnicos para colaborar en la elaboración de los 10 reviews que el gobierno había solicitado en áreas específicas. En E2, una vez aprobado el *Roadmap* y con la finalidad de elaborar el *Initial Memo*, Presidencia decidió escalar dicho dispositivo preliminar. Más tarde, al momento de iniciar la etapa más larga de la campaña, es decir, las evaluaciones técnicas, fue decidido un segundo escalamiento del dispositivo. Pero, más allá del incremento en el número de equipos, lo realmente importante fue que tanto la estructura temática del conjunto de equipos como la estructura interna de cada uno de ellos, debía ahora reflejar la correspondiente en la OCDE. Así, una característica que el diseño de la campaña que se acentuó conforme se pasaba de una etapa a otra (ver Tabla 2), fue la de modelarse como “espejo” de la estructura técnica de la OCDE,²⁶ situación que corresponde a la naturaleza adaptativa de la campaña señalada anteriormente.

Dado que la estructura temática de la OCDE no calzaba con la del Poder Ejecutivo colombiano, el segundo escalamiento implicó, en primer lugar, que los equipos técnicos fueran marcadamente interministeriales (más que en las etapas anteriores), a fin de poder abarcar todas las áreas técnicas que cada Comité OCDE consideraría en su examinación.²⁷ En segundo lugar, la situación exigió también que un mismo ministerio (viceministerio o dirección, incluso) tuviera que participar, a través de sus técnicos, en más de uno de los Comités de la campaña. Ambas implicaciones contribuyeron a dificultar la posibilidad de un control directo de los Comités por parte de los ministros, lo que dejó en consecuencia mayor espacio al rol centralizador del equipo de Presidencia.²⁸ Por otra parte, la situación creada, considerando tanto la heterogeneidad interna de cada equipo y la existente entre los equipos, así como la fuerte dependencia que la cam-

²⁶ Durante la etapa previa, en E1, dicho efecto “espejo” no era indispensable, dado que la mira del esfuerzo estaba puesto en los 250 instrumentos OCDE, que el equipo de Presidencia podía distribuir a su voluntad entre los equipos que quiso establecer.

²⁷ El caso más notable al respecto fue el del Comité de Gobernanza Pública (ver Recuadro 3).

²⁸ No se está sosteniendo que los ministros hayan buscado efectivamente tener un rol de control de los Comités de la Campaña, pues no se tiene evidencia de ella. El argumento apunta a que dicho control ministerial, como posibilidad de diseño de la campaña, se veía dificultado por la situación señalada.

paña tenía respecto al rol de los expertos técnicos ministeriales, generaba importantes vulnerabilidades al proceso. En particular, exponía la campaña al doble riesgo de oportunismo estratégico y dispersión del esfuerzo, puesto que los expertos (o sus superiores, incluso los ministros) podrían utilizar su relativa autonomía técnica para impulsar sus agendas específicas (ministeriales, profesionales e incluso personales), debilitando en consecuencia el foco que la campaña debía mantener en el logro del propósito inmediato (la aprobación por parte de los 23 Comités).

Las vulnerabilidades mencionadas serán analizadas más adelante, pero tenerlas en cuenta ahora es importante para analizar el diseño del sistema operativo de la campaña que debió realizarse desde Presidencia. En todo esfuerzo orientado a promover la colaboración entre actores (entidades) con distintos mandatos, jurisdicciones, jerarquías e intereses, el diseño y gestión del sistema operativo de la campaña es un paso decisivo (BARDACH, 1998). En el caso de la campaña, dada la elevada especialización técnica de los participantes en las evaluaciones, el desafío operativo consistía en integrar efectivamente los diversos aportes (evitando conflictos y disidencias del lado colombiano), manteniendo el foco de todas las negociaciones y actividades en el logro de la aceptación por parte de los Comités. Dada la presión del plazo (establecido ahora por el segundo mandato del presidente Santos, que concluía en el año 2018; ver Tabla 2), prevenir todo lo posible el riesgo de dispersión del esfuerzo que se ha mencionado antes, era prioritario.

El sistema operativo que el equipo de Presidencia puso en funcionamiento debía servir para lograr la colaboración entre los expertos técnicos y, al mismo tiempo, evitar la dispersión de su esfuerzo. Dicho sistema, que como se ha señalado comenzó ya a montarse intuitivamente desde el evento E1, estuvo compuesto por dos piezas esenciales: i) un conjunto de “grupos de trabajo” como dispositivo de enlace lateral para integrar en cada equipo los aportes de expertos (pares técnicos) provenientes de distintos ministerios, y ii) un dispositivo de supervisión vertical desde la Presidencia, que impulsaba el ritmo adecuado en la ejecución de las negociaciones y, a la vez, controlaba el escenario de las negociaciones y la narrativa que en ellas se ofrecía (ver Tabla 2).

Los equipos interministeriales de técnicos corresponden al tipo de enlace lateral que Mintzberg (1993) denomina grupos de trabajo, es decir, un conjunto definido de técnicos convocados para realizar una tarea determinada (negociar con la contraparte de la OCDE, en este caso, y lograr la aprobación necesaria) y desagruparse tras su cumplimiento. Una característica importante de este tipo de dispositivo, consiste en que se instituye la reunión como vehículo principal para facilitar el ajuste adaptativo entre las posiciones y aportes de los miembros. En el caso de los equipos de la campaña de acceso a la OCDE, fueron así las sucesivas rondas de reuniones (entre los expertos nacionales y sobre todo con los de la OCDE durante sus misiones a Colombia) la acción principal (ver Tabla 2). Existían, sin embargo, otras actividades secundarias, entre ellas, la de recolección, ordenamiento u homologación de la información necesaria para elaborar los argumentos del gobierno, así como la labor de poner por escrito dichos argumentos. Dado que cada equipo funcionaba mediante reuniones de pares (los viceministros u otros funcionarios delegados como “coordinadores” eran, en realidad, enlaces con Presidencia, y no tenían un rol jerárquico en la toma de decisiones de los equipos), este dispositivo integraba aportes y posiciones mediante un mecanismo que asemeja, en algún grado, el que Mintzberg denomina ajuste mutuo.²⁹

La necesidad de un ajuste adaptativo o mutuo, dada la ausencia de una estructura jerárquica clara y formal al interior de cada equipo, fue también resultado de los criterios mediante los cuales los miembros de cada equipo eran seleccionados y reconocidos. McAdam et al. (2001) conceptualizan la certificación como el mecanismo social mediante el cual autoridades externas validan a los actores, sus actos y sus afirmaciones o argumentos. En el caso de los equipos de la campaña OCDE, los miembros de cada equipo fueron así validados (certificados) por la Presidencia (e incluso por sus pares) en función de: i) su jurisdicción técnica, es decir, el área de política en que se desempeñaban y que correspondía a alguna de las áreas consideradas en uno de los Comités OCDE, y ii) al grado de competen-

²⁹ La noción de ajuste o adaptación mutua elaborada por Mintzberg, refiere explícitamente a la coordinación del trabajo mediante la comunicación informal. Los equipos de trabajo de la campaña de acceso a la OCDE no podrían ser caracterizados como completamente informales, pues se basaban en criterios formales como jurisdicción y competencia técnicas, pero tampoco tenían el grado de formalidad que Mintzberg atribuye a un Comité permanente. Los equipos estaban así en un punto intermedio de formalización.

cia o experticia técnica que ostentaban, en la medida en que se buscaba profesionales que pudieran negociar en condiciones de igualdad con los miembros del staff técnico de la OCDE. Dado que los expertos procedían de ministerios que tenían entre sí el mismo nivel jerárquico dentro de la estructura estatal y que, además, cada uno ejercía autoridad directa sobre el área de política correspondiente, no cabía poner a un ministerio jerárquicamente por encima del resto (ello sin duda hubiera generado contenciones de competencia). Como se ha señalado, el recurso a designar a determinados funcionarios (usualmente viceministros) como “coordinadores” de los equipos, respondía más a la necesidad de un enlace vertical con Presidencia, que a un rol de autoridad o supervisión sobre sus pares.³⁰ Así, la opción por un grado bajo de formalización jerárquica de los equipos y el recurso al ajuste mutuo como mecanismo predominante de coordinación al interior de los mismos, fueron dos características marcadas del dispositivo puesto en marcha. Como se verá más adelante, dichas características favorecieron el ejercicio del tipo específico de persuasión (orientada a la audiencia receptora) que la campaña requería.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los criterios de certificación utilizados y las características de los equipos que se acaba de mencionar, generaban condiciones para que los técnicos (individualmente y como equipos) gozaran de un grado apreciable de autonomía al interior de la campaña. Ello podía atentar contra el éxito de la misma, al abrir espacio –como se ha señalado ya– al oportunismo y también a la dispersión y ralentización del esfuerzo. La segunda pieza del sistema operativo estaba destinada justamente a atajar estos riesgos, mediante un dispositivo de supervisión estrecha del ritmo de avance del trabajo de los equipos desde el equipo central en la Presidencia. Dicha supervisión tuvo como características centrales la verticalidad (supervisión basada en el uso explícito de la jerarquía formal de la Presidencia) y la concentración del control en el rendimiento (resultados) de los equipos (MINTZBERG, 1993; ECHEBARRÍA, 1988). El equipo de Presidencia desarrolló así un conjunto de medios de seguimiento y control de la producción de los equipos técnicos (partici-

³⁰ De hecho, el rol de estos coordinadores corresponde, más bien, al tipo de dispositivo de enlace que Mintzberg conceptualiza como “puestos de enlace”, puesto que carece de autoridad formal pero ostenta algún grado de influencia o poder informal.

pación directa en las reuniones y misiones, reportes al Consejo de Ministros mediante un scorecard, reuniones mensuales con los enlaces de los equipos: ver Tabla 2). La principal preocupación era mantener un ritmo adecuado de logro acuerdos con los técnicos y los comités OCDE, sacando el máximo provecho del calendario de reuniones de estos últimos.

En términos de Robert Simons (1995), este mecanismo de supervisión ponía en juego, en primer lugar, un control de carácter diagnóstico, enfocado en dar seguimiento a variables críticas del desempeño de los equipos (realización de reuniones, cumplimiento de plazos, obtención de acuerdos). Pero, en segundo lugar, la supervisión se orientaba explícitamente a evitar la dispersión a lo largo de las negociaciones, es decir, que los técnicos gubernamentales dedicaran tiempo y esfuerzo a generar evidencia o elaborar argumentos que, aunque dieran cuenta de importantes logros o avances en las políticas del gobierno, no estuvieran directa y estrictamente moldeados a lograr la aceptación por parte del correspondiente Comité OCDE. Se ejerció así un control limitante sobre la acción de los equipos técnicos, que para ser efectivo requería alguna forma de vigilancia de la evidencia y los argumentos que los técnicos del gobierno ofrecían a sus contrapartes de la OCDE en aras a alcanzar su aprobación. El medio utilizado para ello fue el control editorial, intermedio y final, de las respuestas y textos que resultaran del trabajo de los equipos técnicos, así como el pauteo de las presentaciones que los ministros debían hacer ante los comités en París (ver Tabla 2). Dicho control fue ejercido de manera sostenida y continua por el equipo central de Presidencia y de la oficina en París. Aunque este equipo, dada su estructura limitada, no podía emitir juicios sustantivos sobre el contenido de argumentos relativos a áreas de política muy diversas y especializadas, sí logró realizar sutarea central: garantizar que toda respuesta o texto que se enviaba a algún Comité OCDE respondiera exclusiva y directamente a alguna exigencia técnica de la Organización y que, además –como se señalará luego–, demostraba el cumplimiento de los valores y estándares de la misma.

Considerando ahora las dos piezas del sistema operativo –adaptación lateral y supervisión vertical–, es necesario ir más allá de las funciones organizacionales del mismo (el control de la producción y el desempeño de los equipos nacionales), para considerar como dicho sistema respondió a la naturaleza eminentemente persuasiva de la campaña y de su propósito. Así, desde el punto de vista de los procesos de persuasión, dicho sistema debía promover la elaboración de una narrativa que persuadiera a la audiencia (los técnicos y miembros de los comités OCDE) de que Colombia merecía ser incorporada a la Organización. En este plano, el sistema operativo cumplió tres funciones importantes:

i) enfocar todo el esfuerzo en la audiencia, evitando todo aquello que se alejara de las posibles claves de interés de la misma; ii) alinear la producción argumentativa de los equipos técnicos en una narrativa común que manifestara una clara aceptación y cumplimiento de las exigencias técnicas de la OCDE; y para que los dos puntos anteriores fueran posibles, iii) controlar el escenario de producción de dicha narrativa (actores, roles, qué se muestra y qué se oculta).

Con relación a lo primero, la campaña en su totalidad y cada una de las “pequeñas campañas” que cada equipo técnico debía impulsar a través de las negociaciones, muestran las características que, según Jones y Simons (2017), corresponden a la persuasión coactiva.³¹ La principal de ellas consistió en la orientación hacia el receptor o audiencia.³² Siguiendo dicha orientación, los equipos técnicos debieron explorar y comprender las características, posiciones e intereses de sus contrapartes (lo que fue posible gracias a las sucesivas rondas de reuniones durante las misiones OCDE a Bogotá), los que podían variar dependiendo del comité y del país del que se tratase.³³ Asimismo, focalizaron por completo su argumentación sobre los valores, políticas, estándares y prácticas preferidas de la OCDE.

³¹ Las más claramente visibles en el caso de la campaña de acceso a la OCDE son: orientación al receptor, sensibilidad a las situaciones, uso de las similitudes entre el persuasor y los persuadidos, apelación a premisas aceptables o compartidas con la audiencia.

³² Los autores contrastan dicho enfoque con el de la persuasión orientada a temas.

³³ Es posible que, como señala Bardach (1998), la similitud de las características profesionales entre los técnicos nacionales y los de la OCDE (expertos en una un área específica de política pública, y muy probablemente con prácticas, trayectorias y estudios similares), haya sido un factor que favoreció la colaboración gracias a una identidad común. En todo caso, es una característica que favorece el éxito de la persuasión coactiva (JONES y SIMONS, 2017).

Si bien esta focalización estaba taxativamente establecida en el *Roadmap*, hacerla efectiva requirió tanto de un esfuerzo consciente por limitarse a argumentar sólo y exclusivamente en función a lo que la OCDE requería y nada más,³⁴ como de un trabajo de control editorial centralizado en la Presidencia. A un nivel distinto, el del comando central de la campaña, se observa también la centralidad que tuvo la orientación a la audiencia en la decisión de desdoblar dicho comando en dos, incorporando una oficina en París cuyo cometido era explorar con mayor cercanía las posiciones e intereses de los países miembros, generando vínculos que facilitarían la influencia sobre ellos.

La segunda función consistió en lograr aquello que Hilgartner (2000) denomina una narrativa unívoca. Dicha univocidad no refiere al contenido técnico y sustantivo de los argumentos ofrecidos (ello además de inútil hubiera sido imposible), sino a la homogeneidad que todos los argumentos de los distintos equipos debían tener en cuanto a mostrar clara aceptación y cumplimiento (efectivo o en progreso) con los valores, políticas, estándares y prácticas recomendadas por la OCDE, evitando entrar en temas o discusiones que excedieran ese marco. En consecuencia, esta narrativa puede entenderse como el conjunto agregado de evidencia y argumentos que mostraban, por parte de Colombia, aceptación y cumplimiento (efectivo o progresivo) de las exigencias técnicas la Organización.³⁵

³⁴ Esto exigía el sacrificio de dejar de lado todo esfuerzo por mostrar avances, posiciones o propuestas que siendo las ideas o alternativas preferidas de los técnicos nacionales (*pet solutions*, en términos de Kingdon, 1995), no correspondían estrictamente a algún valor, política, estándar o práctica de la OCDE.

³⁵ Sobre la articulación entre información, evidencia y argumentación, ver el texto clásico de Giandomenico Majone (1997).

Era tarea de cada equipo técnico que su argumentación cumpliera con los usuales requisitos de la persuasión en política pública: confiabilidad de los datos, relevancia de la información, claridad del argumento y razonabilidad de las conclusiones (MAJONE, 1997). Esta tarea exigió, de manera importante, un trabajo de acopio, generación o “masajeo” de una gran cantidad de datos que no siempre estaban disponibles. Como es natural, dicha argumentación debía resultar convincente a oídos de la audiencia, es decir, aceptable. Al respecto, y considerando los elementos retóricos que explican la aceptación según Hood y Jackson (1997), se observa que en la narrativa de la campaña fueron tres los elementos que la facilitaron. El primero refiere al criterio de simetría, aplicable en este caso al grado en que la evidencia y la argumentación ofrecidas calzaban lo más perfectamente posible con los valores, los estándares y la terminología (lenguaje) de la OCDE en cada área de política.³⁶ Un segundo elemento consistió en la selectividad en la elección de evidencia y argumentos, visibilizando aquello que mostraba una clara aceptación y cumplimiento con los requisitos OCDE y minimizando lo que podía ser entendido en contradicción a ello.³⁷ Finalmente, el tercero refiere a la eliminación de la duda, lo que se logra según los autores acudiendo principalmente a la urgencia para la toma de decisiones. En el caso de la campaña bajo estudio, aunque es cierto que el tiempo corría principalmente en contra de los negociadores nacionales, es también verdad que ya en 2018 la urgencia por concretar el acceso antes de que un inminente nuevo gobierno pudiera poner en duda su necesidad, ejerció también presión sobre países que, a fin de cuenta, obtenían también beneficios (comerciales, sobre todo) mediante la inclusión de Colombia.

³⁶ Es interesante observar que, como se ha señalado, los aspectos organizacionales de la campaña colombiana cumplían también con un criterio análogo de simetría, en cuanto reflejaban la estructura técnica de la OCDE.

³⁷ Como se verá más adelante, las discrepancias que surgieron al interior del gobierno en el área específica de Empleo y asuntos laborales, conllevó justamente la ruptura con este criterio.

Ahora bien, para que la focalización y alineamiento del esfuerzo de argumentación de los equipos fuera posible, la segunda pieza del sistema operativo –el control vertical– debía cumplir la función que Hilgartner (2000) denomina control del escenario. El autor, asumiendo una analogía con la dramaturgia, sostiene que un medio a través del cual las entidades científicas logran ofrecer un juicio experto convincente (persuasivo), es mediante un conjunto de técnicas que controlan qué se muestra al público (en el escenario) y que se mantiene oculto (tras bambalinas) para lograr el efecto deseado sobre la audiencia. Es este juego de revelación y ocultamiento el que genera el efecto persuasivo de una narrativa unívoca. Así, en la campaña colombiana, la selección (certificación) de los miembros de los equipos técnicos, la supervisión de su desempeño en reuniones y misiones, el control editorial de su producción y, finalmente, el pauteo de las presentaciones en París, por parte del equipo central a cargo de la campaña, procuraba alinear el esfuerzo para visibilizar aquella evidencia y argumentación que demostraba que Colombia aceptaba y cumplía con los valores y estándares de la OCDE, al mismo tiempo que (y esto se verá muy claramente más adelante, al analizar la forma en que se enfrentaron las crisis finales en 2017 y 2018) ponía en sombra, al interior del gobierno, las posibles discrepancias y desavenencias.

En síntesis, el sistema operativo puesto en funcionamiento para que la campaña lograra su propósito estratégico, permitió tanto obtener el aporte de expertos técnicos que, a partir de sus conocimientos y posición burocrática gozaban de una autonomía relativa frente a las autoridades políticas (Presidencia), como evitar que el esfuerzo de estos se desviara del propósito inmediato (aceptación por los comités) o se ralentizara más allá de los plazos políticos que hacían el propósito posible. Para ello, dicho sistema combinó dos dispositivos de naturaleza distinta, a saber, por un lado la colaboración lateral y adaptativa entre los técnicos miembros (y sus entidades de origen) y, por otro, el control vertical ejercido centralizadamente desde la Presidencia. Así, el esfuerzo de la campaña por mantener el rumbo estratégico del conjunto y hacerlo en un plazo oportuno, se valió de procedimientos que apelaron tanto a la mutualidad entre pares como a la supervisión jerárquica (HOOD et al., 2004). La combinación de estas dos piezas heterogéneas entre sí –mutualidad, adaptación y baja formalidad

versus verticalidad, supervisión y mayor formalización–, permitió que la campaña lograra la necesaria flexibilidad para adaptarse a la diversidad de posiciones e intereses de los técnicos y miembros de la OCDE, al mismo tiempo que mantener una orientación estratégica por completo focalizada en el logro de las aceptaciones. Cabe desatacar que un diseño alternativo, basado por ejemplo en una centralización extrema de todas las acciones de la campaña, hubiera dificultado la adaptación a las diversas audiencias que constituían los comités de la OCDE. Por el contrario, descansar por completo en procesos de negociación adaptativos y flexibles sin un control central, hubiera conducido a narrativas divergentes y al vencimiento de los plazos políticos existentes.

El sistema operativo aquí descrito y analizado puede representarse como una “red de campañas” específicas, 23 campañas singulares que progresaron en el marco del control vertical que la Presidencia ejerció para mantenerlas dentro de la orientación estratégica general y los plazos previstos.³⁸

3. La articulación entre impulso político y experticia técnica

El funcionamiento del sistema operativo de la campaña, tal cual se ha analizado en la sección anterior, supuso una articulación básica que hiciera posible el intercambio entre actores políticos y técnicos, es decir, una forma específica de vinculación entre los intereses y propósitos de las autoridades políticas (el presidente y su entorno inmediato) y los correspondientes a los expertos técnicos. A falta de dicha articulación, el quiebre entre estos actores hubiera significado el naufragio de la campaña (por falta de impulso político, por falta de capacidad para la negociación técnica o por ambas razones a la vez).

³⁸ Sharp (2011) señala que es usual que la operación conjunta que constituye una campaña se desagregue en acciones específicas a cargo de determinados actores, tomando así la forma de operaciones más pequeñas o de menor escala.

Hood y Lodge (2006) estudian esta articulación de intereses a partir de dos modelos conceptuales: las vinculaciones entre políticos y servidores públicos (burócratas) que pueden entenderse como relaciones de agencia (agente-principal) y aquellas que más bien pueden entenderse como relaciones “fiduciarias” (trusteeship). Estas últimas refieren a situaciones en las cuales los servidores públicos desarrollan intereses a partir de un área de autonomía relativa, en el cual ejercen un grado de discrecionalidad que no puede ser por completo sometido a la dirección o control de los políticos electos. Así, la permanencia y retribución de los servidores no depende enteramente y de manera directa de los intereses políticos de sus mandantes (autoridades electas y sus delegados), dado que su rol se basa en competencias técnicas que, idealmente, no deben someterse a los intereses instrumentales de los políticos. A diferencia de una lógica agente-principal, la lealtad de los técnicos se dirige a una entidad (interés nacional, derechos fundamentales, consistencia de las políticas de estado, requerimientos técnicos) que trasciende al gobierno de turno y su agenda.³⁹

Es claro que la configuración del sector público colombiano –como la de la mayor parte de países latinoamericanos– no corresponde plenamente a la de una burocracia meritocrática y profesional, con un grado importante de capacidad técnica y autonomía respecto a los gobiernos electos, características que son las que Hood y Lodge tienen en mente. Sin embargo, parte de la burocracia colombiana muestra mayores elementos de seguridad administrativa en el puesto, así como de selección basada en criterios técnicos y de mérito, que otros países de la región (ECHEBARRÍA y CORTAZAR, 2007; ZUVANIC et al., 2010). En todo caso, la campaña de acceso a la OCDE muestra –con las limitaciones propias de la configuración burocrática colombiana– dos de las características que Hood y Lodge destacan en una articulación de tipo “fiduciaria.” La primera, que los servidores son seleccionados sobre la base de sus excepcionales habilidades y experticia técnica. Como se ha señalado, este fue el caso de los equipos nacionales de la campaña: dado que debían negociar con el staff de una entidad de

³⁹ Es en ese sentido que los autores conceptualizan este vínculo como “fiduciario”, en la medida en que los servidores públicos representan, defienden o conservan un interés superior que trasciende a los de los gobernantes de turno.

reconocido prestigio y capacidad técnica como la OCDE, el gobierno debía poner en la mesa expertos cuya experiencia y acreditaciones formales equipararan las de los técnicos de la OCDE.

La segunda característica refiere a que el intercambio entre políticos y técnicos consiste en que estos pongan sus capacidades al servicio de los objetivos políticos de los primeros, a cambio de status y el ejercicio de cierto poder discrecional. En el caso de la campaña, como se ha visto, la Presidencia debió respetar un ámbito de colaboración lateral entre los técnicos de los distintos ministerios, sin establecer una jerarquía interna formal en cada equipo (sólo un mecanismo de coordinación y enlace), e interviniendo en las negociaciones de manera ex post, es decir, mediante la edición de las respuestas o declaraciones que resultaban del trabajo de los equipos. Si bien el control vertical fue importante en este último punto, no puede negarse que tanto las limitadas dimensiones del equipo central en la Presidencia, como la imposibilidad de contar en él con todas las competencias técnicas necesarias para controlar a fondo el contenido sustantivo de negociaciones detalladas en 23 áreas de política, condujeron en la práctica a conceder un espacio de relativa autonomía para los técnicos.

En cuanto al status como ganancia obtenida por los técnicos en este tipo de intercambios, si bien el trabajo de campo realizado no entrega evidencia sistemática sobre ello, es razonable considerar que ser parte de negociaciones con la OCDE puede haber significado para muchos técnicos nacionales una oportunidad de avance en su carrera, dada la visibilidad y el status técnico de la OCDE. Además del aprendizaje e intercambio de información (viabilizado, por ejemplo, mediante el acceso a experiencias y técnicos de países miembros de la OCDE a través de misiones y conferencias), es muy probable que los vínculos personales entre técnicos y el acceso a redes profesionales hayan sido importantes ganancias para los expertos nacionales. Por último, y aunque la evidencia recogida dista de ser sistemática al respecto (no era uno de los objetivos del estudio), se advierte que luego de finalizada la campaña, algunos técnicos colombianos accedieron a puestos en instituciones internacionales e, incluso, en la misma OCDE. Lo más probable es que ese tipo de movimiento responda a trayectorias profesionales que se iniciaron antes y fueron autónomas de la campaña misma, pero es también una posibilidad que la participación en ella (ser parte de su éxito) haya sido un elemento que contribuyó a enriquecer su valor profesional en el mercado laboral internacional.

Por otra parte, si bien el modelo de articulación entre políticos y burócratas que Hood y Lodge denominan “de agencia” no es el más adecuado para comprender la relación entre los técnicos y el presidente y su entorno, sí lo es para echar luz sobre las articulaciones al interior de dicho entorno. La decisión presidencial de asignar la dirección y control de la campaña a una Alta Comisionada, que formaba parte del staff de la Presidencia, y no a un organismo u autoridad de línea del gobierno (como hubiera podido ser asignarlo al Ministerio de Hacienda o Relaciones Exteriores, por ejemplo), fue una decisión de importantes consecuencias en la campaña. Por un lado, para los miembros del Consejo de Ministros era más fácil aceptar que la campaña fuera dirigida por alguien que no era estrictamente un par (Catalina Crane y sus sucesoras pertenecían al Departamento que realizaba la coordinación institucional, no tenían autoridad sectorial vertical y tampoco rango formal de ministras), evitándose así contiendas de competencia. Por otro lado, y esto es tal vez más importante, el hecho de que la campaña fuera dirigida por una Comisionada permitía al presidente una delegación “de rienda larga”⁴⁰, en la cual el presidente no perdía ni la autoría ni el control final de la campaña, sin la necesidad de comprometerse en sus detalles. Optar por ceder la dirección de la campaña a algún miembro del Consejo, además de los problemas de competencia ya mencionados, hubiese significado una delegación de todavía mayor distancia y autonomía a la elegida, donde además la mediación del aparato burocrático del ministerio elegido dificultaría el control presidencial.

⁴⁰ Por su rol, no cabía pensar como en una opción donde el presidente ejerciera una delegación del tipo “rienda corta”, es decir, una donde se involucrara directamente en la toma de decisiones y el control de la campaña.

El vínculo entre las Altas Comisionadas que se sucedieron en la dirección de la campaña y el presidente, muestra las características que los autores mencionados identifican como constitutivos de un vínculo de tipo agente-principal “por delegación” (delegated agency bargains), es decir, uno donde si bien el vínculo es estrecho, quien recibe la delegación mantiene algún espacio formal para la actividad independiente. Así, es el principal quien establece los términos de la delegación (pudiendo modificarlos o prescindir del agente a voluntad), concediendo al agente un espacio de discrecionalidad a cambio de responsabilidad y exigibilidad directa por los resultados al interior de esa área de discrecionalidad. Esta forma de articulación entre políticos electos y servidores públicos, se extendió largamente a partir de los años noventa, especialmente en las áreas de política fiscal (de la cual provenían tanto Santos como Crane). Las Comisionadas a cargo de la campaña, tanto al inicio como luego que dicha dirección se desdobló en dos sedes articuladas (la Presidencia y la oficina en París), obtuvieron gracias a este tipo de acuerdo una gran discrecionalidad para diseñar, dirigir y controlar la marcha de la campaña, manteniendo el acceso directo que, como Altas Comisionadas, tenían al centro mismo del poder ejecutivo en el gobierno y, además, pudiendo reclamar parcialmente la autoría por los logros de la campaña. Todo ello a cambio de responsabilidad completa por la marcha y resultados de una campaña, siendo exigibles directamente por los retrasos y fallos que pudieran ocurrir. Cabe destacar que se trataba de un encargo riesgoso, considerando que importantes elementos contextuales de la campaña escapaban por completo a su control (los plazos políticos del gobierno y el calendario de reuniones de la OCDE, los intereses políticos y comerciales de los países miembros, los intereses de sindicatos y gremios nacionales), así como escapaban también importantes elementos intrínsecos de la campaña (la parte del diseño pre establecido por la OCDE, el contenido de las políticas y estándares de la Organización, el grado de dureza de las exigencias del staff técnico), mientras que sobre otros factores sólo podían ejercer un control parcial (las capacidades y el rol negociador de los técnicos ministeriales, las agendas de los ministros en asuntos incluidos en las negociaciones de la OCDE).

Se observa así que, desde el punto de vista de las relaciones entre servidores públicos (de línea ministerial o no) y los políticos electos, la campaña se basó en un doble bucle de articulaciones que permitieron el intercambio de beneficios como la discrecionalidad directiva o técnica (para las Comisionadas la primera y para los expertos de los ministerios la segunda) y el status (acceso a redes profesionales o redes de tomadores de decisión a nivel internacional), a cambio de asumir responsabilidad y ser sujeto exigible por el resultado final de la campaña en su conjunto (lograr que el Consejo de la OCDE invitara a Colombia a ser parte de la Organización) o por los resultados específicos de las 23 campañas que conformaban el conjunto de la operación (lograr el visto bueno formal de uno de los comités OCDE). Este doble bucle permitió que el impulso político del presidente se transformara en capacidad directiva, así como que esta última pudiera orientar y controlar (parcialmente) las negociaciones técnicas que constituían el nodo del proceso de acceso. Otorgar cierto grado de discrecionalidad y status a cambio de responsabilidad por los resultados, fue la lógica que sostuvo el sistema operativo de la campaña, haciéndolo funcionar exitosamente como una suerte de “correa de transmisión” a través de la cual la intención política presidencial se transformó, en el otro extremo de la campaña, en capacidad de persuasión técnica en áreas específicas y complejas de política. De esta manera, la campaña superó una de las usuales vulnerabilidades que este tipo de intervenciones, fuertemente ligadas al impulso presidencial, tienen: el languidecimiento o extinción del impulso político como resultado de su falta de impacto efectivo sobre el desempeño de los actores involucrados.

4. La gestión de la culpa como medio para evitar las demoras

El impulso político presidencial, que el sistema operativo propaló sirviendo como “correa de transmisión” del mismo, fue sin duda clave para que la campaña consiguiera movilizar actores y recursos, es decir, para que tuvieran lugar las actividades estructuradas en el diseño de la campaña (tanto lo prediseñado por la OCDE en el Rodadmap como lo que diseñó el equipo de la Presidencia). Sin embargo, es poco factible explicar el progreso de la campaña y su trayectoria positiva hacia el logro de sus metas con base, principalmente, a la existencia y transmisión de la voluntad e interés presidenciales. Ello es más difícil todavía por tratarse de una campaña que, considerando al menos los eventos bajo estudio, se desplegó durante aproximadamente ocho años de actividad.

Un elemento contextual, como fue la existencia de plazos temporales rígidos, combinado con otro intrínseco al diseño y gestión de la campaña, como fue la “gestión de la culpa” entre los actores involucrados, permite entender –junto con el evidente impulso presidencial– por qué una campaña tan extendida en el tiempo no desfalleció y logró su propósito a tiempo.

Con relación a los plazos, las Tablas 1 y 2 muestran las dos fuentes de presión temporal que afectaron a la campaña: el plazo final de las dos administraciones del presidente Santos y el calendario de reuniones de los Comités de la OCDE. Si bien el *Roadmap* no establecía ningún plazo para el avance del proceso, dejando ello en manos del gobierno colombiano, en la práctica la rutina de reuniones semestrales o anuales de los comités que debían ir aprobando formalmente cada uno de los acuerdos a los que llegaran los expertos técnicos colombianos y los de la OCDE, impuso una fuerte presión sobre los equipos técnicos y los ministerios. La acumulación de demoras que impidieran al gobierno obtener la invitación del Consejo de la OCDE antes de que concluyera el mandato presidencial en 2018, fue una de las principales vulnerabilidades que amenazaron a la campaña.

Pressman y Wildavsky (1998) señalan que la demora en la implementación de políticas (y ello es aplicable al caso de intervenciones como las campañas) está en función de tres factores: i) el número de “puntos de decisión” (decisiones en las cuales los actores involucrados deben realizar una elección que afecta de manera significativa el curso de la implementación), ii) el número de participantes y iii) la intensidad y dirección de sus preferencias (si los actores tienen una posición positiva o de resistencia respecto a la política en implementación, y si esa posición es puesta en escena con mucha o poca intensidad, en función de cuán importante es para cada actor la marcha de la política en cuestión). En el caso de la campaña de acceso a la OCDE, está claro que el número de participantes (considerando incluso cada pequeña campaña sectorial) era elevado. Dado el parámetro establecido respecto a que no podía procederse a la invitación final hasta que todos los 23 comités OCDE dieran aprobación formal a todos los aspectos técnicos en discusión, puede asumirse que cualquier discrepancia no resuelta entre los técnicos de ambos bandos y, sobre todo, la negativa de un solo país a aprobar algún punto en particular en cualquier Comité, bastaba para demorar o incluso paralizar el proceso en su conjunto. Así, puede considerarse que el número de “puntos de decisión” era también considerable.

En cuanto a la intensidad y la dirección de las preferencias de los participantes, los autores ofrecen la Tabla 3, que tipifica los tipos posibles de demora en la implementación. En la mayoría de áreas de política, los equipos técnicos lograron la aprobación formal de los Comités OCDE entre 2014 y 2016. Se puede asumir que en estos casos ocurrió aquello que la tabla considera demora mínima o menor, puesto que no hubo oposición explícita al acuerdo por parte del staff o los representantes de países de la OCDE, y los expertos colombianos buscaron la manera de mostrar el pronto cumplimiento que el país tenía de las recomendaciones hechas por la Organización. Si bien es plausible asumir que del lado de la OCDE la intensidad de las preferencias no sería elevada, para el lado colombiano de la campaña sí había una elevada intensidad (y dirección positiva) proveniente de la necesidad de cumplir con el propósito presidencial.

Tabla 3
Tipos de demora para el acuerdo
durante la implementación
(Pressman y Wildavsky, 1998)

	Elevada intensidad	Baja intensidad
Dirección positiva	(1) Demora mínima, sin negociación	(2) Demora menor, sin negociación
Dirección negativa	(3) Demora máxima, negociación respecto a puntos esenciales	(4) Demora moderada, negociación respecto a puntos periféricos

Sin duda, la “demora máxima”, en términos de la tabla, corresponde al mayor temor del equipo de la Presidencia a cargo de la campaña, dado que, combinada con la rigidez del plazo del gobierno del presidente Santos, ponía en riesgo el propósito final de la campaña en su conjunto. Llama la atención, sin embargo, que sólo en tres áreas (asuntos laborales, derechos humanos y comercio exterior) las negociaciones se prolongaran más allá de 2016, y que sólo en una de ellas (comercio exterior) las negociaciones tardaran en cerrarse hasta muy cerca del plazo final del mandato presidencial. Si bien es cierto que estas demoras obedecieron más a la posición de algunos países miembros que a la acción de los representantes colombianos (con la excepción de la negociación sobre la tercerización laboral, a la que se hará referencia luego), no deja de ser significativo que durante los ocho años que duró la campaña no se registraran más retrasos relevantes que fueran señalados como responsabilidad de algún actor nacional.⁴¹

⁴¹ En efecto, pese a la insistencia con ese asunto, los entrevistados durante el trabajo de campo no recuerdan retrasos importantes más allá de los que ocurrieron en las negociaciones con los tres comités señalados.

Al parecer, la previsión del riesgo de demora gatilló en la campaña un mecanismo usual en el mundo público: el manejo (gestión) de la culpa. En efecto, evitar o desviar hacia otros el riesgo de ser culpado como responsable de ocasionar algún daño o pérdida, es una preocupación que contribuye en gran medida a dar forma a la organización y funcionamiento de los gobiernos ejecutivos, así como una actividad que consume mucho del tiempo y orienta en la práctica el desempeño de organizaciones y servidores (BARDACH, 1979; HOOD, 2011). El desafío, desde el punto de vista de quienes dirigen y controlan una intervención (en este caso la campaña), consiste justamente en mantener vigente la posibilidad de que los responsables del daño o la pérdida puedan ser identificados y expuestos (culpados), como medio para disciplinar el desempeño. En la campaña bajo estudio, como se ha señalado, la forma de articulación que se estableció entre la Presidencia y los expertos técnicos, atribuía a estos cierto grado de discrecionalidad en las negociaciones, a cambio del logro de la aprobación del Comité OCDE correspondiente. Sin embargo, se hacía difícil atribuir responsabilidades en caso las aprobaciones se retrasasen más de lo previsto, dado que el sistema operativo contemplaba equipos de pares técnicos provenientes de varios ministerios, lazos de cooperación lateral y escasa formalización jerárquica de la autoridad, un tipo de arreglo organizacional que suele ser terreno fértil para las prácticas de evasión y desvío de la culpa (HOOD, 2011). A eso se sumaba el hecho de que, tratándose de negociaciones en las cuales los términos y la aceptación dependía de actores sobre los cuales no se tenía control (los negociadores y los representantes de los países miembros de la OCDE), era muy fácil que los negociadores colombianos hallaran forma de evadir su responsabilidad y justificar los retrasos señalando al otro lado de la mesa (utilizando lo que Hood denomina “estrategias de presentación”).

En una situación así, en la que era muy difícil contrarrestar posibles prácticas de evasión de la responsabilidad al interior de los equipos técnicos, el medio utilizado por el equipo de la Presidencia para gestionar la culpa fue uno que apuntó más arriba, hacia a los miembros del Consejo de ministros. Se implementó así un sistema scorecard que con frecuencia era mostrado en las reuniones del Consejo con el presidente, con el objetivo de informar sobre el avance de las negociaciones. Si bien dicho propósito era el formalmente explicitado, es claro que dicho recurso funcionó como un medio disuasivo que amenazaba con la posibilidad de asignar a los ministros culpa por posibles retrasos, y hacerlo directamente ante los ojos del presidente (y los pares). Es cierto que en cada equipo de negociación intervenían técnicos de varios ministerios, sin embargo la designación de un viceministro como coordinador o enlace del equipo, pese a que no constituía una línea de autoridad jerárquica formal, permitía cierto grado válido de atribución de responsabilidades a los miembros del Consejo.⁴² La no ocurrencia de una cadena de demoras graves parece indicar que este recurso, pese a su gran sencillez y a su incapacidad para permear hacia abajo el conjunto de la operación, fue efectivo para prevenir la acumulación de demoras.

Cabe señalar que el equipo de Presidencia mantuvo también un scorecard detallado de las metas y plazos que cada equipo debía lograr (en términos de información enviada satisfactoriamente y medidas tomadas en función de las recomendaciones de la OCDE), pero no hay evidencia de que dicho instrumento fuera explícita y extensivamente utilizado como recurso disuasivo vinculado a la gestión de la culpa. Al parecer, sirvió básicamente para que la Presidencia ejerciera control del desempeño de los equipos, así como para el control de las acciones por parte de los equipos mismos. En todo caso, dado que el principal mecanismo de “gestión de la culpa” (el scorecard a nivel ministerial) se focalizó exclusivamente en los altos niveles jerárquicos de la campaña, no es posible explicar la ausencia de un número importante de retrasos graves (aquellos que ponían en riesgo la campaña en su conjunto) sin tener en cuenta el vigor de la supervisión vertical (control diagnóstico) ejercida por la Presidencia sobre los equipos, aspecto al que ya se ha hecho referencia.

⁴² Este mecanismo contrarrestó lo que Hood (2011) denomina “estrategias de agencia” para evadir la culpa, que son aquellas que se basan en la distribución de la responsabilidad, la competencia y la jurisdicción entre entidades y actores como medio para diluir la culpa o desviarla hacia otros.

5. El regateo político como medio para enfrentar las crisis

Si entre 2014 y 2016 las negociaciones técnicas avanzaron sin mayores complicaciones, fue en 2017 cuando de pronto, sin mucha capacidad de verlos venir por parte de la Presidencia, surgieron entrampamientos importantes relativos a seis temas distintos que aplazaron la aprobación formal de tres comités: Empleo y asuntos laborales (tercerización laboral, sindicalización por industrias, crímenes contra sindicalistas), Gobernanza pública (acceso a la justicia) y Comercio exterior (“chatarrización” de camiones, impuestos a los licores, propiedad intelectual y patentes farmacéuticas). Como muestra la Tabla 4, la presión de un factor contextual clave, como fue la cercanía de la fecha en que el presidente Santos debía dejar el poder, se articuló con otros como el poder de sindicatos y gremios tanto en Colombia como en algunos países miembros, los intereses comerciales de países miembros (principalmente de los Estados Unidos), la defensa de determinados valores de política importantes para dichos países (efectividad de la justicia, derechos humanos) y la rotación ministerial (en el caso del Ministerio de Trabajo). La concurrencia de estos factores contribuyó a materializar uno de los mayores riesgos de la campaña: que la invitación de la OCDE a ser parte de la Organización no llegara a ocurrir durante el mandato del presidente Santos. El parámetro de diseño establecido en el *Roadmap*, referido a que la aprobación de los 23 Comités debía llegar “como un solo paquete” a la Secretaría de la OCDE, bloqueaba cualquier solución que no fuera satisfacer, de alguna manera, las exigencias de los países que aún no habían dado su aprobación en alguno de los comités en cuestión.

Tabla 4
Escenario procesual del evento 4
(enfrentando las crisis)

Acciones	Características del diseño	Factores contextuales
<p>Reuniones con los Comités OCDE en París.</p> <p>Reuniones OCDE con terceros actores COL (sindicatos).</p> <p>Creación de grupo de trabajo especial para temas judiciales (PRES, Trabajo, Interior, Justicia y Fiscalía).</p> <p>Negociaciones comerciales a cargo de Hacienda.</p> <p>Acción diplomática con gobiernos países OCDE.</p> <p>Intervención presidencial ante gobernantes países OCDE.</p> <p>Visitas técnicas a países OCDE.</p> <p>Adopción de medidas de política para responder a posiciones de países OCDE.</p> <p>Reuniones PRES, Hacienda con Ministra de Trabajo para alinear discrepancias.</p>	<p>Necesidad de contar con la aprobación de los 23 comités OCDE “como un solopaquete” para que Secretaría OCDE hiciera recomendación al Consejo.</p> <p>Supervisión directa de los equipos por PRES.</p> <p>Desdoblamiento del comando central: PRES y París.</p>	<p>Composición interna de los Comités de Empleo, Comercio exterior y Gobernanza Pública.</p> <p>Plazo del segundo mandato presidencial (2018).</p> <p>Calendario de reuniones de los Comités OCDE.</p> <p>Influencia de los sindicatos sobre los gobiernos de países OCDE.</p> <p>Intereses comerciales países OCDE.</p> <p>Valores de política importantes para gobiernos de países OCDE.</p> <p>Tratado Libre Comercio USA-COL.</p> <p>Capacidad de protesta de gremio camioneros COL.</p> <p>Crímenes contra sindicalistas COL... Rotación ministerial.</p> <p>Proceso político: elecciones municipales en Bogotá.</p>

Las soluciones a las que finalmente se logró arribar, consistieron en que el gobierno aprobara con suma urgencia cambios legales (lo que exigió recurrir al Congreso), nuevos planes e indicadores o, en el límite de lo posible, compromisos de cumplimiento futuro, es decir, luego del acceso. Dichas soluciones fueron resultado de un intenso regateo entre el gobierno y las autoridades de los países involucrados, acción durante la cual los técnicos y autoridades de la OCDE tomaron relativa distancia. Aunque el contacto directo con los gobiernos de los países miembros fue una acción prevista y utilizada puntualmente por los directivos de la campaña, el intenso y urgente regateo final no fue una situación anticipada por el gobierno colombiano, que fue, literalmente, sorprendido por la seguidilla de temas en disputa estando ya muy cerca del plazo político final.

El mencionado regateo implicó ir más allá de los actores y las características del diseño de la campaña (tanto del lado del *Roadmap* como de lo que hizo el gobierno), de modo que la negociación técnica (que era el meollo de las evaluaciones en curso) se vio desbordada o superada por la negociación propiamente política de intereses comerciales, cuotas de poder local u opciones de valor de los actores involucrados. La resultante de este tipo de interacción, tal como señalan Allison y Zelikow (1999), no es un conjunto de soluciones planeadas y acordadas cuidadosamente, sino una aglomeración o collage de decisiones relativamente apresuradas e independientes entre sí, que responden a las acciones de actores individuales (en el caso de la campaña, actores como ministros, expertos, diplomáticos e incluso el presidente) que se vinculan mediante el conflicto y la compo- nenda, en medio de un importante grado de incertidumbre y confusión.⁴³

⁴³ El modelo analítico al que se alude es el que los autores denominan “governmental politics.” Los autores utilizan el término *bargain* para conceptualizar el tipo de interacción entre los actores involucrados, término que puede traducirse por *negociación* o *regateo*. Se utilizará el segundo término para evitar confusiones con el proceso de negociación técnica en curso, pero sobre todo debido a que representa mejor la dinámica de lo que fueron las interacciones finales entre los gobiernos involucrados en las discusiones.

Entre las características del regateo político que Allison y Zelikow identifican, hay cuatro que resultan relevantes para comprender la trayectoria final de la campaña bajo estudio. La primera es la estrechez del tiempo disponible para tomar decisiones, lo que conduce, en medio de las continuas marchas y contramarchas propias del regateo, a decisiones usualmente apresuradas, destinadas a satisfacer a algunas de las partes en conflicto. En el caso de la campaña, resulta evidente que el gobierno colombiano tuvo que actuar “contra las cuerdas”, es decir, gravemente limitado por la cercanía del plazo de finalización de la administración Santos. No resulta exagerado señalar que algunos actores (gobiernos, sindicatos, gremio de transportistas) aprovecharon este factor para lograr de parte del gobierno colombiano decisiones y concesiones (especialmente en el ámbito comercial: impuestos a los licores, propiedad intelectual, patentes farmacéuticas) que, en otro contexto y momento, tal vez no hubieran sido posibles o hubieran tenido contenidos diferentes.

Una segunda característica refiere a la carátula del problema, es decir, a la manera como los actores se representan y presentan ante las otras partes el contenido esencial de lo que está en discusión. Así, en el caso de las discusiones sobre la propiedad intelectual y la tercerización laboral, el gobierno de los Estados Unidos presentó la situación como un incumplimiento a los compromisos bilaterales adquiridos por Colombia en el Tratado de Libre Comercio entre ambos países (que preveía se prolongaría luego del acceso a la OCDE). En el caso de los crímenes contra líderes sindicales, que desbordó al tema mayor del acceso a la justicia (traspasando así los límites del Comité de Empleo hacia el de Gobernanza pública), los gobiernos europeos que hicieron foco en el tema lo presentaron como posibles violaciones a los derechos humanos. Caratulando los problemas en disputa en términos de comercio bilateral o de valores últimos, el regateo escapó al ámbito propio de las evaluaciones técnicas exigidas por el *Roadmap*. El principal indicio de ello fue que, en general, los equipos técnicos de la OCDE se mantuvieron relativamente al margen de estas disputas.

En tercer lugar, los autores referidos mencionan que el impacto que las acciones de los actores tienen sobre el resultado del regateo, depende fundamentalmente de los costos asociados a regatear (aspecto en el que también insiste ELSTER, 1989) y de elementos de poder como posición jerárquica, control de recursos o experticia en la materia. Al respecto, todos los actores que aprovecharon a presionar al gobierno colombiano a último momento, vieron sus posiciones fortalecidas por dos características centrales del diseño incluido en el *Roadmap*: i) que las aprobaciones de los comités OCDE sólo pudieran ser consideradas por la Secretaría General “como un solo paquete”, y ii) que la aprobación formal por parte de cada Comité sólo pudiera ser resultado de un voto unánime de todos sus miembros. Así, ambas características del diseño resultaron ser importantes recursos de regateo en manos de dichos actores. Adicionalmente, esto conduce a considerar el importante rol que tienen las amenazas y su credibilidad en la dinámica del regateo (ELSTER, 1989). Así, mientras la posibilidad de que algún gobierno vinculado a los temas en disputa votara negativamente fue asumido como una amenaza creíble por parte del gobierno colombiano, no lo fue tanto la posibilidad, por ejemplo, de una segunda huelga de transportistas por el tema de la “chatarrización.” En consecuencia, las medidas que ofreció el gobierno en el caso de los camiones priorizaron satisfacer las demandas de los gobiernos, sacrificando en el mediano plazo los intereses defendidos por el gremio nacional de transportistas.

Finalmente, una cuarta característica mencionada por Allison y Zelikow y que se halla también presente en el caso de la campaña, consiste en que el regateo ocurre dentro de un canal regular de decisión entre los actores, incluyendo así reglas de juego ya conocidas por las partes (no se trata, por tanto, de una negociación informal o “debajo de la mesa” que responde solamente a intereses individuales). Al respecto, es muy interesante observar que en la campaña el regateo político final implicó sustituir el canal formalmente establecido en el *Roadmap* (las evaluaciones técnicas), para acudir a otros canales de interacción formal pero no hacían parte explícita del diseño de la campaña, como fueron los canales diplomáticos y las vinculaciones políticas de alto nivel (relación entre jefes de gobierno).

En síntesis, si bien la crisis de las negociaciones técnicas en los tres comités mencionados sorprendió al gobierno colombiano y puso en serio riesgo el logro del propósito de la campaña, la situación pudo afrontarse exitosamente gracias a un proceso de regateo político que funcionó debido a la disponibilidad de canales alternativos para negociar, a la capacidad de los expertos técnicos para elaborar y reelaborar medidas técnicas que dejaran satisfecha a su audiencia (principalmente los otros gobiernos) y a una adecuada valoración de la credibilidad de las amenazas (internas y externas) involucradas en el regateo.

Sin embargo, entre todas las situaciones que requirieron regateo hubo una que abrió los mayores riesgos posibles para el éxito de la campaña: la discusión sobre la tercerización laboral. El debate sobre ella, principalmente con el gobierno de los Estados Unidos, gatilló –al igual que todos los demás temas levantados– el riesgo de una demora más allá del fin del mandato del presidente Santos. Pero, adicionalmente, la intervención de una nueva Ministra de Trabajo que discrepó abiertamente con las posiciones asumidas por la Presidencia en las negociaciones con la OCDE, gatilló el riesgo de desviación del esfuerzo con relación a su propósito inmediato (la aprobación de los 23 comités) y el de fondo (la invitación para acceder a la Organización). En efecto, la capacidad de la ministra por avanzar en una agenda de política laboral más cercana a la defensa de los derechos laborales tal como las organizaciones sindicales los entendían, se vio reforzada por su posición en la campaña, puesto que ella le permitía demorar las aprobaciones necesarias y, en el extremo, sacrificar el proceso completo en pro de dicha agenda. Aunque tal vez lo segundo no fuera considerado una amenaza creíble (dado el vínculo del presidente con la campaña), lo primero sí, y fue por ello que luego de fallidas tentativas por acercar posiciones, la Presidencia y Hacienda tomaron alguna distancia del problema, preparándose al parecer a tener que aceptar una decisión política que, aunque resultaba indispensable para la campaña, tendría consecuencias importantes en el mercado laboral nacional por mucho tiempo. Es importante no perder de vista que la acción de la ministra, quien explícitamente discrepó de la posición asumida por el gobierno colombiano durante una

reunión del Comité de Empleo en París, fortalecía la capacidad negociadora de gobiernos y sindicatos extranjeros al mostrar grietas en la posición nacional. Mostrar grietas internas quebraba el principio de narrativa única de la campaña y, a la vez, debilitaba los dispositivos de control del escenario establecidos por la Presidencia, a los cuales ya se ha hecho referencia. Representaba algo así como un tiro directo a la línea de flotación de la campaña en un momento donde, para peor, había muy poco tiempo para reaccionar y buscar alternativas. Afortunadamente para la campaña, la ministra dejó el cargo para postular a la alcaldía de la ciudad capital, y el nuevo ministro se avino a los acuerdos y a la posición anteriores a ella, lo que posibilitó acordar con los otros gobiernos soluciones intermedias.⁴⁴ Cabe señalar, sin embargo, que más allá del hecho fortuito que solucionó el impase, la campaña no tenía posibilidad de solucionar el problema salvo aceptando decisiones de política laboral que, muy probablemente, ni otros actores del gobierno, ni el presidente mismo o los gremios empresariales, hubieran estado dispuestos a aceptar. Este fue, por tanto, el momento en que la campaña estuvo más cerca de fracasar.

⁴⁴ Los informantes entrevistados consideran que la salida de la ministra de la cartera de Trabajo no fue una decisión vinculada al entrapamiento de la campaña de acceso a la OCDE, sino que respondió a las exigencias e intereses del proceso político colombiano, en concreto, de la campaña electoral municipal. Estefue, por tanto (y como indica la Tabla 4) un factor contextual que impactó en la trayectoria final de la campaña.

V. Aprendiendo del caso: una campaña que superó sus vulnerabilidades

Como se ha señalado desde el inicio de estas páginas, el estudio de una experiencia singular, como es el caso de la campaña colombiana de acceso a la OCDE, tiene sentido como aporte al campo de la gerencia pública si es que es posible identificar aprendizajes que resulten útiles al momento de diseñar y gestionar, en contextos diferentes, otras campañas de política pública (y ello, por supuesto, no se limita a campañas de negociación con organismos multilaterales). Los aprendizajes deben, por tanto, servir para “extrapolar” (BARDACH, 2004) artefactos de gestión pública (sistemas, procesos o formas de intervención) desde su contexto original al de destino, mediante un proceso de aprendizaje “de segunda mano” (BARZELAY, 2007). Desde la mirada de un gestor público y en el caso bajo estudio, es esperable que dicho aprendizaje se concentre en comprender con la mayor claridad posible por qué la campaña colombiana de acceso a la OCDE funcionó exitosamente, dado que tal comprensión puede aportar a obtener un éxito análogo (o, al menos, acercarse a ello) en otras intervenciones.

Toda intervención de política pública tiene una trayectoria exitosa si es que logra sortear aquellas situaciones que la llevarían al colapso, es decir, a no lograr su propósito principal. Dichas situaciones (eventos) son riesgosas porque activan las vulnerabilidades de una intervención, es decir, factores (elementos contextuales y características de la intervención misma) que, de activarse, generan problemas que ponen en riesgo el logro del propósito buscado. Tal vez la manera más útil de aprender a partir de la experiencia ajena (“de segunda mano”), consiste en comprender cómo la experiencia o artefacto de gestión bajo estudio logró prevenir, neutralizar o –llegado el caso– enfrentar sus vulnerabilidades. Ello porque las largas listas de “buenas prácticas” no logran penetrar en la dinámica del esfuerzo por enfrentar las contrariedades, y tienden más bien a congelar (objetivar) un conjunto de prácticas, medios o decisiones como “lecciones” que pueden aplicarse más allá de las especificidades de cada contexto receptor.⁴⁵

En la sección anterior se ha hecho referencia, en varios momentos, a cómo el diseño y la gestión de la campaña colombiana respondió a la necesidad de enfrentar sus vulnerabilidades. La Tabla 5 presenta de una forma sistemática las vulnerabilidades de la campaña, los problemas que ellas podrían gatillar, las medidas mediante las cuales la campaña buscó prevenirlas, neutralizarlas o enfrentarlas, así como los posibles elementos de aprendizaje que surgen de ello.

Acudiendo a Pressman y Wildavsky (1998), se modelan aquí los problemas que las vulnerabilidades de la campaña podrían gatillar como desviación y demora. El primer problema consistía en que el esfuerzo persuasivo, que era el corazón de la campaña, se desviara del foco principal, es decir, del propósito de convencer a las contrapartes (audiencia) de que Colombia cumplía satisfactoriamente con los valores, políticas y estándares de la OCDE. La desviación era un problema previsible dada la gran cantidad de actores y experticias técnicas necesarias para las negociaciones. La demora, por su parte, aparecía como un posible problema como consecuencia

⁴⁵ Esta perspectiva ha sido sugerida reiteradas veces por Michael Barzelay en seminarios, clases y conversaciones, y está estrechamente vinculada a su propuesta relativa al desarrollo de la gestión pública como campo profesional y de conocimiento (BARZELAY, 2007 y 2019).

de la articulación de dos factores contextuales (la duración del plazo de la administración del presidente Santos y la periodicidad de las reuniones de los comités OCDE) con una característica del diseño del proceso (la restricción relativa a que la OCDE solo consideraría invitar al país a ser miembro cuanto contara con la aprobación de los 23 comités técnicos “como un paquete”). La Tabla 5 muestra los eventos que, al gatillar la desviación o la demora, vulnerarían (dañarían) el progreso de la campaña hacia su propósito central. Las contramedidas adoptadas por los directivos de la campaña y que lograron prevenir o enfrentar los problemas mencionados, han sido analizadas extensivamente en la sección anterior.

¿Qué aprender de todo esto? Replicar las características de la campaña o las contramedidas que se pusieron en vigor, considerándolas “buenas prácticas” de gestión pública, es un camino poco fructífero por la razón ya expuesta. Cabe, entonces, dar un paso atrás y focalizar la atención en las ideas que subyacen a dichas características y medidas, tal cual se hace en la última columna de la Tabla 5. Todas ellas –que han sido utilizadas en la sección anterior para analizar la campaña y su devenir–, provienen de marcos o propuestas teóricas que pueden considerarse parte del campo de conocimiento de la gestión pública (lo que Barzelay, 2019, denomina “teorías propositivas”). Su utilidad para revelar características clave del diseño y de la gestión de la campaña, ha sido mostrada en la sección anterior. Tomar en consideración dichos elementos para considerar cuidadosamente cuáles de las características de la campaña colombiana pueden adaptarse (extrapolarse) a otros contextos y cómo hacerlo, es el mejor camino de aprendizaje que puede recomendarse. Dichos elementos pueden organizarse en las siguientes líneas de reflexión, útiles para el diseño y la gestión de campañas de política pública:

a) Considerar la naturaleza particular de la campaña, en función al carácter de su propósito principal. Así, en el caso bajo estudio, se trató de una campaña de persuasión, y más específicamente, de persuasión coactiva (JONES y SIMONS, 2017). Reconocer este tipo particular de campaña, conduce directamente a prestar atención en su diseño y gestión al proceso de control de escenario (HILGARTNER, 2000), que hace posible que la producción de argumentos esté claramente orientada a la audiencia y resulte convincente para esta, lo que a su vez requiere sacar el máximo partido de los aspectos retóricos, dramáticos y de construcción de evidencia que conforman todo esfuerzo de argumentación (HOOD y JACKSON, 1997; MAJONE, 1997). Como es obvio, no todas las intervenciones de política son campañas de persuasión, pero aún en esos casos, y como es sabido, todo esfuerzo de política pública implica necesariamente la argumentación para lograr autoridad y recursos. Considerar esta dimensión es, por tanto, recomendable siempre.

b) Organizar los vínculos entre los actores políticos (electos o delegados) así como entre ellos y los servidores públicos (burócratas profesionales y técnicos) involucrados en la intervención, de modo que el impulso político (su contenido estratégico) no colapse y, por el contrario, logre difundirse a través de toda la cadena operativa. Para ello, resulta necesario reflexionar sobre los equilibrios deseables entre la discrecionalidad (autonomía relativa) y responsabilidad (exigibilidad por parte de los superiores) de los actores intervinientes, considerando las distintas formas de articulación posible entre ellos –de tipo “agencia” o “fiduciaria” (HOOD y LODGE, 2006)– y sus combinaciones. Tomar conciencia de este tipo de vínculos, organizarlos y evitar que queden por completo a la espontaneidad de los actores, es una tarea importante. El caso bajo estudio es una buena muestra de la utilidad que puede tener el resistir la tendencia –usual entre altos directivos y autoridades políticas– hacia “ajustar” lo más posible y formalmente el espacio de acción y decisión de los burócratas (técnicos), creyendo que eso permite mantener el impulso y la orientación durante largas campañas. La campaña colombiana hacia la OCDE sugiere que, incluso en procesos muy largos en el tiempo y con gran cantidad de actores, combinar espacios de mutualidad con acciones de supervisión vertical, incluso *ex post* (el control editorial, por ejemplo), puede ser, en determinadas situaciones, un camino más efectivo.

c) Establecer sistemas organizativos, de seguimiento y control que respondan lo más posible al punto anterior, es decir, al equilibrio buscado entre la discrecionalidad para la acción y la exigibilidad de resultados. En cuanto a lo organizativo, es recomendable considerar las distintas formas de coordinación del trabajo –supervisión, normalización, adaptación lateral (MINTZBERG, 1993)– y sus consecuencias en el establecimiento de configuraciones organizacionales que tiendan en mayor medida a la flexibilidad adaptativa o, por el contrario, a la formalidad jerárquica e incluso, como muestra el caso bajo estudio, a una combinación de ambas. En lo relativo al seguimiento y el control, el énfasis en el uso de sistemas de control restrictivo (control diagnóstico y sistemas limitantes: SIMONS, 1995) –del cual el caso estudiado es un buen ejemplo– parece facilitar la focalización de los actores en los resultados inmediatos buscados (la aprobación en cada comité OCDE, por ejemplo). Aunque nunca está demás considerar la utilidad de los mecanismos de impulso positivo (sistemas de creencias y de aprendizaje: SIMONS, 1995), es posible que, en el caso de las campañas, es decir, de intervenciones de política pública que no adquieren un carácter permanente puesto que no tienden a perpetuarse más allá del logro de su propósito final (WEISS y TSCHIRHART, 1994; SHARP, 2011), estas formas de control tengan menor relevancia. Por otra parte, emplear los mecanismos de control para disciplinar el desempeño mediante la gestión de la culpa (HOOD, 2011), requiere una consideración cuidadosa de los ámbitos de la cadena operativa en los cuales es efectivamente posible asignar responsabilidades específicas por las fallas, puesto que de aplicarse de manera uniforme más allá de dicha posibilidad, el sistema de control pierde credibilidad y peso entre los involucrados.

d) Tener a mano mecanismos de decisión y acción alternativos a los planificados inicialmente, en caso estos se vean desbordados debido a acciones imprevistas de los involucrados o por el efecto inesperado de factores contextuales. En el caso de la campaña colombiana, la posibilidad de acceder a canales políticos (regateo político: ALLISON y ZELIKOW, 1999) y diplomáticos, fue un medio para enfrentar las interacciones que superaban el canal, eminentemente técnico, previsto en el diseño de la campaña.

Lo anterior no pretende ser un listado de “lecciones” o “buenas prácticas” de igual utilidad en muy distintos contextos y oportunidades, y su propósito es invitar al lector a considerar cuidadosamente los elementos conceptuales (propositivos) que muestra la Tabla 5. Ello implica tomar la campaña colombiana de acceso a la OCDE, en primer lugar, como un precedente (BARZELAY, 2019) para el diseño y gestión de otras intervenciones públicas (precedente cuyo funcionamiento es comprensible a la luz de los marcos conceptuales mencionados) y, en segundo lugar, como un estímulo para pensar creativamente los desafíos que los gestores públicos enfrentan, en muy diversas situaciones, para dirigir exitosamente las intervenciones de política pública.

Tabla 5
Vulnerabilidades y contramedidas de la campaña

Vulnerabilidades	Problema	Contramedidas	Elementos a considerar en otras iniciativas públicas
Negativa del staff técnico OCDE a dar aprobación a posiciones de COL.	Demora	Focalización de la argumentación en los requisitos e intereses de las audiencias (23 comités).	Diseñar y gestionar la campaña como esfuerzo de persuasión coactiva (JONES y SIMONS, 2017). Simetría, selección de evidencia y eliminación de la duda en la elaboración de argumentos (HOOD y JACKSON, 1997).
Negativa de países OCDE a dar aprobación a posiciones de COL.	Demora	Exploración de posturas países OCDE en París y Bruselas. Negociación directa con autoridades políticas de los países, incluyendo concesiones (no previstas) a nivel de decisiones políticas y legislativas. Recurso al canal de relaciones diplomáticas. Esfuerzo por mantener una narrativa unívoca ante la contraparte.	Regateo político (ALLISON y ZELIKOW, 1999). Previsión de canales de decisión alternativos al previsto inicialmente. Control del escenario (HILGARTNER, 2000).

<p>Debilitamiento o extinción del impulso político presidencial.</p>	<p>Demora</p>	<p>Sistema operativo modelado como “doble bucle” de articulación entre servidores públicos y actores políticos:</p> <p>Designación de Altas Comisionadas para dirigir la campaña desde el entorno presidencial, gozando de amplia discrecionalidad a cambio de resultado final.</p> <p>Concesión de espacio de relativa autonomía técnica a los equipos negociadores, a cambio del logro de las aprobaciones necesarias.</p> <p>Scorecard de seguimiento de la campaña aplicado a nivel del Consejo de Ministros, compensando la dificultad de identificar responsabilidades a nivel de equipos técnicos.</p>	<p>Articulación de tipo “agencia” y “por delegación) entre actores políticos (HOOD y LODGE, 2006).</p> <p>Articulación de tipo “fiduciaria” entre técnicos y autoridades políticas (HOOD y LODGE, 2006).</p> <p>Gestión de la culpa (HOOD, 2011).</p>
<p>Dispersión del esfuerzo técnico (disenso y pérdida de foco en la audiencia debido a visiones, intereses o conflictos de jurisdicción, favorecido por tratarse de equipos de pares con escasa formalización jerárquica).</p>	<p>Desviación Demora</p>	<p>Sistema operativo modelado como “espejo” de la estructura técnica de la OCDE.</p> <p>Supervisión vertical desde Presidencia (supervisión directa en reuniones, medios de seguimiento y control editorial).</p> <p>Designación de coordinadores de los equipos técnicos como enlace con la Presidencia.</p>	<p>Similitudes profesionales y personales para potenciar el esfuerzo persuasivo (JONES y SIMONS, 2017).</p> <p>Obtención de una narrativa unívoca mediante el control del escenario (HILGARTNER, 2000).</p> <p>Complementariedad de controles diagnóstico y limitante (SIMONS, 1995) como instrumentos de supervisión jerárquica (HOOD et al., 2004, MINTZBERG, 1993).</p>

<p>Resistencia y oportunismo estratégico (político, técnico o burocrático), favorecidos por la autonomía relativa de los técnicos y la especialización sectorial de las negociaciones.</p>	<p>Desviación</p>	<p>Adaptación lateral entre pares técnicos de distintos ministerios: motivación gracias a expectativa de status y contactos internacionales.</p> <p>Supervisión vertical desde Presidencia (supervisión directa en reuniones y control editorial).</p>	<p>Mutualidad entre pares (ajuste mutuo) para posibilitar colaboración entre aportes técnicos especializados (HOOD et al., 2004, MINTZBERG, 1993).</p> <p>Ejercicio del control limitante (SIMONS, 1995).</p>
--	-------------------	--	---

Bibliografía

ALLISON, Graham y ZELIKOW, Philip. (1999) . *Essence of decision*. Explaining the Cuban misilecrisis. New York: Longman.

BARDACH, Eugene. (1979). *The implementation game*. What happens after a bill becomes a law. Cambridge: The MIT Press.

BARDACH, Eugene. (1998). *Getting agencies to work together*. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings: Washington D.C.

BARDACH, Eugene. (2004). Presidential adress - The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others? *Journal of Public Policy and Analysis*, 23 (2): 205-220.

BARZELAY, Michael y CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. BID-INDES.

BARZELAY, Michael y SHVETS, Evgenya. (2006). Innovating government-wide public management practices to implement development policy: The case of “Brazil in Action.” *International Public Management Journal*, 9 (1): 47-74.

BARZELAY, Michael. (2007). Learning from second-hand experience: Methodology for extrapolation-oriented case research. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (3): 521-543.

BARZELAY, Michael. (2019). *Public management as a design-oriented professional discipline*. Cheltenham UK: Edward Elgar.

BARZELAY, M., ANDRENACCI, L., SEABRA, S., y YAN, Y. (2020). *Design-focused case studies on public organizations and campaigns: A new discursive practice for research on policy design*.

BARZELAY, M., ANDRENACCI, L., SEABRA, S., y YAN, Y. (2021). *Good trouble in the academy: Inventing design-focused case studies about public management as an archetype of policy design research*.

CORTÁZAR, Juan C. (2014). *Perú: Gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. Washington: BID.

ECHEBARRÍA, Koldo. (1998). *La gestión de la transversalidad*. Madrid: ESADE.

ECHEBARRÍA, Koldo y JUAN CARLOS CORTÁZAR. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. LORA, Eduardo (Ed). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington DC: Banco Mundial, BID y Mayol Ediciones.

ELSTER, Jon. (1989). *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

HEDSTRÖM, Peter. (2005). *Dissecting the social*. On the principles of analytical sociology. Cambridge University Press.

HILGARTNER, Stephen. (2000). *Science on stage: Expert advice as public drama*. Stanford: Stanford University Press.

HOOD, Christopher y MICHAEL JACKSON. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.

HOOD, Christopher, JAMES, O., GUY PETERS, B., y COLIN SCOTT. (2004). *Controlling modern government*. Variety, commonality and change. Cheltenham UK: Edward Elgar.

HOOD, Christopher y MARTIN LODGE. (2006). *The politics of public sector bargains*. Reward, competency, loyalty - and blame. Oxford: Oxford University Press.

HOOD, Christopher. (2011). *The blame game*. Spin, bureaucracy, and self-preservation in government. Princeton: Princeton University Press.

JONES, J. G. y SIMONS, H.W. (2017). *Persuasion in society*. New York: Routledge.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Second Edition. New York: Longman.

MAJONE, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. (2010). Inside the cabinet: The influence of ministers y policymaking process. SCARTASCINI, C., STEIN, E., y MARIANO TOMMASI. *How democracy works*. Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking. Washington DC: IADB.

MCADAM, D., TARROW, S. y CHARLES TILLY. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.

MINTZBERG, Henry. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía. Primera edición, tercera reimpresión.

PETTIGREW, Andrew M. (1997). What is processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13 (4): 337–348.

PRESSMAN, J. L. y AARON WILDAVSKY. (1998). *Implementación*. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español de la tercera en inglés.

RAGIN, Charles. (1987). *The comparative method*. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. University of California Press.

SHARP, Gene. (2011). *From dictatorship to democracy: A conceptual framework for liberation*. London: Serpent's Tail.

SIMONS, Robert. (1995). *Levers of control*. How managers use innovative control systems to drive strategic renewal. Boston: Harvard Business School Press.

STAKE, Robert E. (1995). *The art of case study research*. SAGE.

WEISS, J. y TSCHIRHART, M. (1994). "Public Information Campaigns as Policy Instruments." *Journal of Policy Analysis and Management*, Winter, 13 (2): 82-119.

YIN, Robert K. (1994). *Case study research. Design and methods*. Second Edition. California: Sage.

ZUVANIC, L., IACOVELLO, M., y A. RODRÍGUEZ GUSTA. (2010). *The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America*. SCARTASCINI, C., STEIN, E., y MARIANO TOMMASI.

HOW DEMOCRACY WORKS. POLITICAL INSTITUTIONS, ACTORS, AND ARENAS IN LATIN AMERICAN POLICYMAKING. WASHINGTON DC: IADB.



enap